



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTOR BOGARIN ROBLES C/ ARTS. 8 Y 18
DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1802.--**



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil trescientos nueve. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 10 días del mes de octubre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, MIRYAN PEÑA CANDIA** y **SINDULFO BLANCO**, quien integra esta Sala en reemplazo del Doctor **JOSE V. ALTAMIRANO AQUINO**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "VICTOR BOGARIN ROBLES C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Víctor Bogarín Robles, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **VICTOR BOGARÍN ROBLES**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

El accionante justifica su legitimación con el Decreto N° 11.447 de fecha 20 de diciembre de 2007, por el cual se concede el retiro temporal del cuadro permanente de las Fuerzas Armadas de la Nación, al Capitán de Corbeta DEM Víctor Bogarín Robles.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el art. 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar con relación al Art. 8 de la ley en cuestión, sometido a estudio considero puntualmente, la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dicho artículo ha sido modificado por la Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: "Modificase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: Art. 8°.- "Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizaran anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----

Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado; pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N°

[Signature]
Dr. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
SINDULFO BLANCO
Ministro

2345/2003, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia *"debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso"* (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al artículo 8 de la Ley N° 2345/2003. Igualmente corresponde el sobreseimiento de la acción respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04. Al no estar vigente el art. 8 de la Ley 2345/03 (por modificación de una ley posterior) tampoco lo está su decreto reglamentario.-----

Finalmente en relación a la impugnación referida al art. 18 inc. w) en cuanto deroga el art. 187 de la Ley N° 1115/97, considero que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna.-----

El Art. 103 de la Constitución Nacional establece: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*.-----

Surge que la acción deviene procedente, en razón que el art. 103 antes transcrito dispone que "La Ley" garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 CN).-----

La ley puede, naturalmente, utilizar el Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central Paraguay para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas" o "...discriminatorias" (Art. 46 C.N.) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

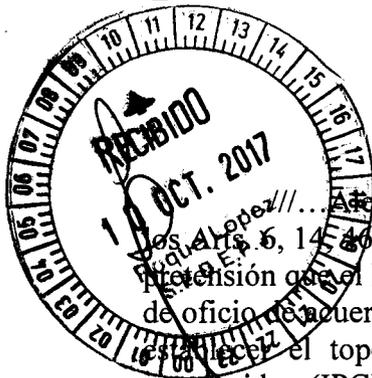
En consecuencia, y en atención a los fundamentos expuestos corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03. Sobreseer la acción respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte el señor Víctor Bogarin Robles, por sus propios derechos y bajo patrocinio de la abogada Celia Fleitas, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N.º 1579/2004.-----

Acredita su legitimación activa, en su calidad de retirado del cuadro permanente de las Fuerza Armadas de la Nación, con el documento que acompaña, Decreto N.º. 11.447 de fecha 20 de noviembre de 2007, dictado por el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL "POR EL CUAL SE CONCEDE EL RETIRO TEMPORAL DEL CUADRO PERMANENTE DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACIÓN AL CAPITÁN DE CORBETA DEM VÍCTOR BOGARÍN ROBLES" (f.3).-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTOR BOGARIN ROBLES C/ ARTS. 8 Y 18
DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1802.--**



... Alega que tales normas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 5, 14, 86, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Sostiene como fundamento de su pretensión que el hecho de que la ley determine que los haberes de retiro serán actualizados de oficio de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público a más de el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC) pasaran a percibir menores beneficios que los que percibían bajo el amparo de las normativas especiales que les otorgaban similares beneficios a los de los funcionarios en actividad.

La Fiscal Adjunta, María Soledad Machuca, al contestar la vista, conforme Dictamen N° 20 de fecha 14 de enero de 2009 (fs.10/13), aconseja: *"Por lo señalado precedentemente, es parecer de esta Representación Fiscal, en estricta justicia y así lo recomienda a la Excm. Corte Suprema de Justicia, el de hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad contra los artículos 8°, 18° inc. w) de la Ley N.º 2.345/03 y en contra del Artículo 6 del Dto. N.º 1579/04, en los términos y alcances expuestos precedentemente"*.

El Artículo 8 de la Ley 2345/2003, "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" reza: *"Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente..."*. Por su parte, el Artículo 1 de la Ley 3542/2008, introduce la siguiente modificación: *"Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente..."*.

A su vez, el Artículo 18 inc. w) de la Ley 2345/2003, prescribe: *"A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... w) Los Artículo 187, 192 numerales 2, 2.11, 2.17, 2.18, 2.19, 2.24 y 2.26 de la Ley 1115/97"*.

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada, Art. 8 de la Ley 2345/2003, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios del accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.

Respecto a este artículo y aun con la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley 3542/2008, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SINDULFO BLANCO
Ministro

Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, o su modificatoria, la Ley N.° 3542/2008, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

De ahí que al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

En cuanto al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, del escrito de promoción se desprende que el accionante se agravia con respecto al derogado artículo 187, segundo párrafo. Creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una desigualdad mayor, en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley N.° 2345/03.-----

Finalmente, sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N.° 1579/04, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N.° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes. Actualmente con la nueva redacción instituida en la Ley N.° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto n.° 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el artículo impugnado aun con la modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley 2345/03 – modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 – y el Art. 18 inc. w) -en cuanto deroga el Art. 187, segundo párrafo-, en relación al accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Me adhiero al voto de la distinguida colega; Dra. Miryam Peña, en el sentido de hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley 2345/03 – modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008- y el Art. 18 inc. w) – en cuanto deroga el Art. 187 de la Ley 1115/97, en el caso concreto y respecto al accionante, sin embargo, y con todo respeto me permito formular la siguiente ampliación.-----

Que, a los efectos de dejar bien en claro cuestiones terminológicas, que servirían a la mejor efectividad al momento de considerar derechos consagrados en la Carta Magna, estimo pertinente transcribir, lo que dispone el Art. 103 de la Constitución Nacional ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTOR BOGARIN ROBLES C/ ARTS. 8 Y 18
DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1802.--**



el cual transcripto expresa: *"Artículo 103 – Del régimen de jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*.....

La aludida norma constitucional, consagra la ACTUALIZACION de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento respecto del funcionario público en actividad que no resulta asimilable al de EQUIPARACION de los haberes jubilatorios con el salario del funcionario público en actividad.....

EQUIPARAR, significa IGUALAR, ASEMEJAR para ser más específicos y/o gráficos, considerase que un funcionario de igual categoría y cargo percibe un sueldo de dos millones de guaraníes, la equiparación para el jubilado que ha ocupado el mismo cargo y categoría en el presupuesto, implica que su haber jubilatorio sea lisa y llanamente el mismo importe que el del funcionario activo, es decir de dos millones de guaraníes.....

ACTUALIZAR, en cambio, no supone IGUALAR, sino PONER AL DÍA, MEJORAR gradualmente conforme disponibilidad asignada en la Ley de presupuesto, que en el caso de los haberes dispensarse en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad, tiene por objetivo evitar la degradación de los haberes, tomando como parámetro para ello las remuneraciones, que generan los aportes y contribuciones, recursos ordinarios de los organismos previsionales con los que se atienden el pago de los beneficios. El principio básico que sustenta el sistema previsional paraguayo es el de la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y el de actividad, entendiendo dicha relación como parámetro razonable para conjugar la naturaleza del haber previsional, los fines que persiguen su reconocimiento y el establecimiento de una razonable reglamentación de la materia.....

En resumen: la equiparación del haber jubilatorio con el haber de actividad supone igualdad, en otros términos, el monto del haber jubilatorio es exactamente igual al haber que percibe un funcionario en actividad. La actualización en cambio, es un mecanismo que permite establecer un equilibrio entre la razonable proporcionalidad que debe existir entre la situación del trabajador activo y el jubilado, como consecuencia, justamente, de la diferencia que existe entre el haber de pasividad y el haber del funcionario en actividad.....

La disquisición antes expuesta cobra relevancia, pues, es la actualización, lo que ha consagrado la Constitución Nacional al establecer que *"...la ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*, en igual sentido, el artículo 105 de la Ley 1626/00 estatuye que: *"Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional"*.....

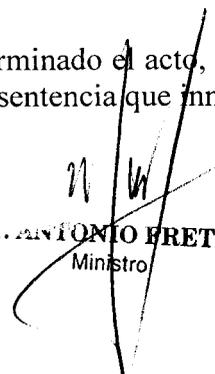
En concreto, lo que está plenamente garantizado por la Constitución Nacional al jubilado, es su derecho a la actualización de su haber jubilatorio en los mismos porcentajes de sueldos y en el mismo tiempo que fueran dispensados a los funcionarios en actividad conforme al programa previsto en el Presupuesto, lo cual insisto, no equivale a equiparación, es decir otorgamiento del mismo sueldo de un funcionario en actividad considerando la categoría y cargo correspondiente del Jubilado. Es mi voto.....

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SINDULFO BLANCO
Ministro

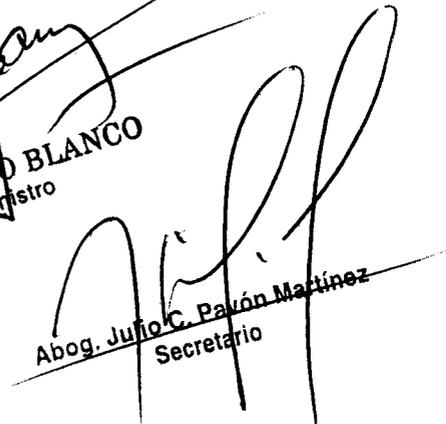
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


ANTONIO FRETES
Ministro


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1309.-

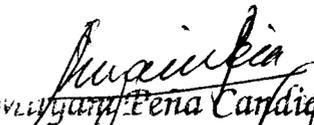
Asunción, 10 de octubre de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

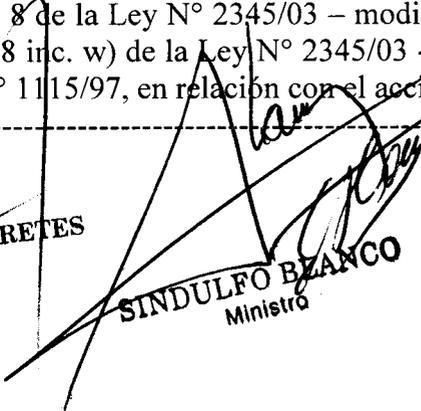
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 – modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 – y del Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 187, segundo párrafo- de la Ley N° 1115/97, en relación con el accionante.

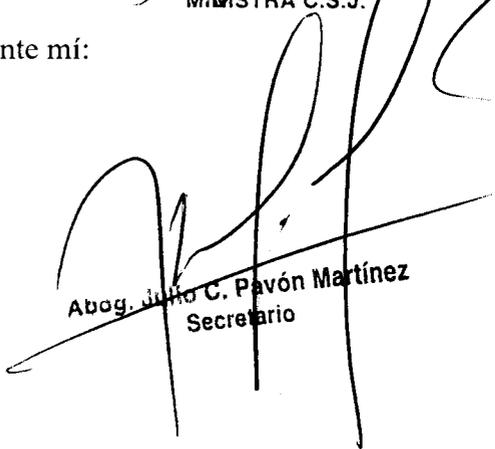
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


ANTONIO FRETES
Ministro


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

