



RECIBIDO
27/09/17
ROSA LOPEZ
SECRETARIA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ochocientos sesenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de ~~septiembre~~ **septiembre** del año dos mil diez y ocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANGEL FEDERICO INSFRAN RAMIREZ C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Ángel Federico Insfran Ramírez, por sus propios derechos 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 señor **ANGEL FEDERICO INSFRAN RAMIREZ** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 18 de la Ley N° 2345/03 "**DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**", y contra el Decreto Reglamentario N° 1579/04.

El accionante acompaña copia de las documentaciones por medio de las cuales acredita su calidad de jubilado de la Administración Pública.

Refiere a modo indicativo que las normas impugnadas vulneran las disposiciones contenidas en los Arts. 6, 14, 46, 103, 103 y 137 de la Constitución Nacional.

En primer lugar, en relación a la objeción presentada contra las disposiciones contenidas en los Arts. 1, 4, 7, 9, 10, 11 y 18 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la accionante se ha limitado a impugnar las citadas disposiciones sin referir ni tan siquiera grosso modo los agravios que los mismos le ocasionaría, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (24 de julio de 2017) la disposición cuestionada se encontraba modificada por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de una disposición que ya fuera modificada por otra, se tornaría inoficiosa además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.

Finalmente, en relación a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **ANGEL FEDERICO INSFRAN RAMIREZ**. **ES MI VOTO.**

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dra. Miryam Peña Candia
Ministra

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Angel Federico Insfran Ramírez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de la Administración Pública, conforme a la Resolución DGJP-B N° 1892 de fecha 19 de mayo de 2017 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 3542/08); Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: *“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. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”*.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por el accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el 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° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en 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 no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo 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 entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje 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.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “iura novit curiae” ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías –positivas y negativas– exigibles jurisdiccionalmente*. Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y



REVISADO
27/09/2018
S.A.S.

velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en el amparadas.

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03, fue modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por el accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.

2- En cuanto al Art. 18 Inc. y) de la Ley Nº 2345/03 "Que deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley Nº 1626/00 De la Función Pública" opino que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, ya que no garantizan al funcionario jubilado la actualización de sus haberes en igualdad de trato que el establecido para el sector público activo. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo la norma en cuestión subordina dicha actualización a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta impugnación debe prosperar.

3- Finalmente, el Art. 6 del Decreto Nº 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley Nº 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley Nº 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto Nº 1579/04. En consecuencia, 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.

En conclusión, conforme a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad en relación al Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03" y Art. 18 Inc. y) de la Ley Nº 2345/03 con respecto al Señor Ángel Federico Insfran Ramírez. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Adhiero a la conclusión a la que ha arribado la Dra. Gladys Bareiro de Mónica. En ese sentido, comparto los fundamentos expuestos en su voto respecto de la admisión de la inconstitucionalidad del artículo 18º inc. y) de la Ley Nº 2345/2003, y también, en cuanto rechaza la impugnación del artículo 6º del Decreto Nº 1579/2004.

Ahora bien, en cuanto a la impugnación presentada contra los Arts. 1º, 4º, 5º, 7º, 8º —modificado por el artículo 1º de la Ley Nº 3542/2008—, 9º, 10º y 11º de la Ley Nº 2345/2003, agrego las siguientes consideraciones:

A la vista de los agravios expuestos por la parte actora con relación a la impugnación del Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 —que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003—, es menester aclarar el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: "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**". (Negritas son mías).

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Peña Candia
Mariano Peña Candia
I.N.D. N.º. D.S.J.

Abog. Julio C. Pardo M...
Secretario

como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna— se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento —actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede y siguiendo con el análisis de la acción presentada —en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones— la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el 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 efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos —jubilados y pensionados—, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío).-----

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento —en igual porcentaje— sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Cabe resaltar que 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 nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

Finalmente, en lo que respecta a la impugnación de los artículos 1°, 4°, 5°, 7°, 9°, 10° y 11° de la Ley N° 2345/2003, es necesario destacar que de la lectura del escrito de promoción de la acción no se extrae expresión de agravios contra éstos; por lo que, considero que por falta de fundamentación e individualización concreta de la lesión, debe desestimarse la presente acción con relación a estas normativas.-----

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2008— y el Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 —por cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000— con relación al accionante. **Voto en ese sentido.**-----

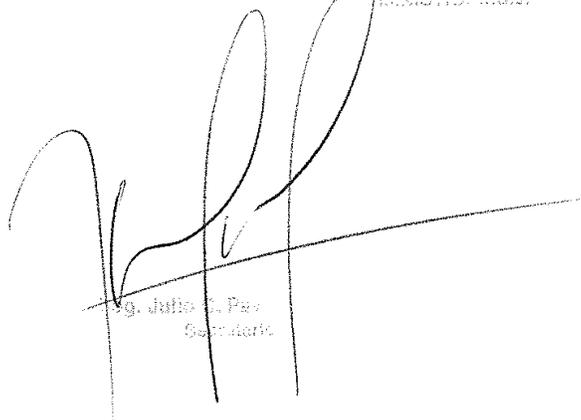
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra


Dr. Antonio Fretes Candia
Ministro de Hacienda


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Sr. Julio C. Paz
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 061

Asunción, 21 de *setiembre* de 2018.-

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 el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2008—y el Art.18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 —por cuarto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000—, con relación al accionante.-----

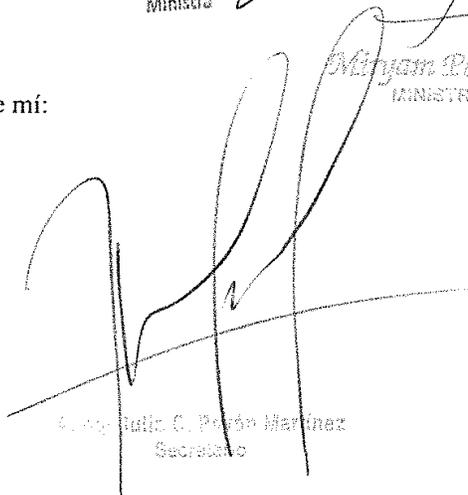
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Barrios de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Julio C. Pezón Martínez
Secretario

