



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONRADO SNEAD SANTACRUZ C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 - N° 335.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil tres**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los diez días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONRADO SNEAD SANTACRUZ C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Conrado Snead Santacruz, 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: Se presenta en autos el Sr. Conrado Snead Santacruz, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6 y 18 Inc. u) de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 "Por el cual se reglamenta la Ley N°2345/03".-----

Se advierte que el accionante acompaña copia del Decreto N° 3382 del 02 de mayo de 1994, "*por el cual se acuerda haber de retiro a efectivos de la Policía Nacional*", acreditando por medio de este documento su calidad de funcionario jubilado de la Policía Nacional.-----

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen principios, derechos y garantías consagrados en los Art. 6, 14, 46, 47, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Manifiesta además que los Art. 2, 5, 6 y 18 de la Ley 2345/03 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contraviniéndose con ello el derecho a una vida digna en la tercera edad, creando además una condición de absoluta desigualdad.-----

En primer lugar, y con relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte en relación a la disposición impugnada resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Por otra parte, el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece que "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible*". En este apartado, es dable puntualizar que en el caso de autos, el accionante - Sr. Conrado Snead Santacruz - inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones el recurrente ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no puede ser aplicada al recurrente dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

En cuanto al 6 de la Ley 2345/03, el accionante carece de legitimación activa para peticionar la impugnación del mismo, ello debido a que el citado artículo hace referencia a la forma en que los herederos obtendrán el beneficio de pensión, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante dicha normativa no le es susceptible de aplicación.-----

Con relación al Art. 8 de la ley 2345/03 se da la inexistencia de agravio actual, es decir, el gravamen ya no tiene existencia al momento en que es resuelta la acción de inconstitucionalidad, ello debido a que la norma impugnada ha sido modificada por la Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, 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 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”*.-----

Nos encontramos ante un caso en el cual existe una alteración de las circunstancias que motivaron el proceso, circunstancia que conlleva una pérdida de 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, advirtiendo que en el caso de autos los supuestos de hecho se han alterado, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto y carente de significación efectiva, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

Respecto al Art. 18 inciso u), debemos tener en cuenta que el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93, el cual hace referencia a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, en el caso de autos, teniendo en cuenta el carácter del accionante - jubilado-, dicha normativa no le es aplicable.-----

En relación al Decreto N° 1579/2004 por el cual se reglamenta la Ley N°2345/03, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley 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 N° 1579/04.-----

En consecuencia, en atención a las manifestaciones vertidas considero que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Conrado Snead Santacruz*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de la Policía Nacional conforme al Decreto N° 3382 de fecha 2 de mayo de 1994 cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

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

1- Respecto al Art. 2 de la Ley N° 2345/03 es menester resaltar que esta norma fue derogada expresamente por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya está Excma. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: *“carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los...//...*

**CORTE SUPREMA JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONRADO SNEAD SANTACRUZ C/ ARTS. 2,  
5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 -  
N° 335.**-----



...supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir asuntos de carácter contencioso" (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales opino que corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2 de la Ley N° 2345/03.-----

2- En cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el accionante no se encuentra legitimado a los efectos de su impugnación, ya que dicha norma no le afecta, por cuanto es sujeto pasivo -jubilado- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03 conforme puede observarse con la copia del Decreto N° 3382/94 agregada a autos.-----

3- Tampoco afecta al accionante el Art. 6 de la citada ley, ya que dicha norma está dirigida para los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro.-----

4- En relación con el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional 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° 2345/03 ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional trascripta, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

5- En lo que respecta a la impugnación del Art. 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03 el accionante tampoco se encuentra legitimado, por cuanto es sujeto pasivo-jubilado y el citado artículo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub-Oficiales de la Policía Nacional, por lo que no le resulta aplicable.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad en relación con el 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 el señor Conrado Snead Santacruz, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 2°, 5°, 6°, 8° y 18° inc. u) de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" y contra el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 "Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003".-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de efectivo retirado de la Policía Nacional, acompaña copia del Decreto N° 3382 de fecha 2 de mayo de 1994 dictado por el Ministerio de Hacienda, por la cual se resuelve: "Acuérdase haber de retiro a los siguientes efectivos de la Policía Nacional: **SUB-OFFIC. SUP. CONRADO SNEAD SANTACRUZ**, (Exp.M.H.N° 1570 D/93), en la suma mensual de (G. 762.440.-)

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

SETECIENTOS SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA GUARANÍES, en mérito a los veinte y seis años y siete meses de servicios prestados, de conformidad con los Arts. 73 y 75 de la Ley N° 222/1993 “Orgánica de la Policía Nacional”. (f. 5).-----

El accionante considera “...la comparación de las normas, la Ley N° 2.345/2.003; el Decreto reglamentario N° 1.579/2.004 y la Ley N°: 222/1993 “Orgánica de la Policía Nacional, denotan con meridiana claridad la pérdida de nuestros derechos adquiridos, tanto de los retirados y/o Jubilados y de las viudas (os) en cuanto se pretende anular de cuajo la actualización automática de los haberes de retiro, dejando de lado la disposición legal (Art. 222/93) que dice que los sueldos de los retirados deberán equipararse a los sueldos de los del servicio activo...”-----

A la vista de los agravios expuestos por el accionante con relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificada por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, primeramente es dable hacer mención que dicha modificación no altera en lo sustancial la norma impugnada, por lo que estimo que debe ser tratada.-----

En ese sentido, debe considerarse el exacto contenido y alcance de lo estatuido por el Art. 103 de la Carta Magna, que alega se halla conculcada. El texto normativo literal prevé: **“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”. (Negritas son mías).-----

Se advierte que el concepto “actualización” que maneja el accionante es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que el actor interpreta que el precepto constitucional establece que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial –a la que hace referencia 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 de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008–, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una 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 siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará su actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos.-----

Es así que ninguna ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, en su Art. 8° –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008–, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional señalada, puesto que carecerá de validez con...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONRADO SNEAD SANTACRUZ C/ ARTS. 2,  
5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 –  
N° 335.**-----



de conformidad al orden de prelación que rige a nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 de la Constitución Nacional). Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la citada norma.

-----  
Ahora bien, con relación a la impugnación del Art. 2° de la Ley N° 2345/2003, es dable hacer mención que el mismo fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 2527/2004, no obstante persiste el agravio invocado por el accionante, por lo cual, se trata la impugnación de referencia. La norma atacada de inconstitucional dispone: ***“La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de doce mensualidades anuales, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 12, inciso b) de esta Ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o heredero del sistema administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, con excepción de los Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco, quienes percibirán una remuneración extraordinaria anual”***. (Negritas son mías).

-----  
La disposición transcrita hace evidente que el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público, no prevé como beneficio del jubilado o del pensionado, el aguinaldo; y –en este sentido– debe tenerse en cuenta que el funcionario, durante el tiempo de aporte no contribuye con un porcentaje destinado a ese rubro como para, posteriormente, tener derecho a reclamar ese beneficio. En efecto, el Art. 102 de la Constitución Nacional dispone: ***“Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos”***. En concreto, la Constitución deja reservada a la ley la facultad de regular el sistema de jubilaciones, la cual puede fijar límites en el goce de beneficios por parte de los jubilados, y este sería el caso del aguinaldo; por lo tanto, no existe una transgresión a derechos adquiridos, y esta norma no puede ser tildada de inconstitucional.---

Respecto al Art. 5° de la Ley de la Caja Jubilaciones y Pensiones, es criterio que vengo sosteniendo en reiterados fallos, que lo establecido por esta norma: ***“La remuneración base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años...”***, constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas.-----

La Ley N° 2345/2003 tiene por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, a través de pagos más equitativos y no ficticios, con lo cual considero que tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada. La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, dando a cada uno lo que por derecho le pertenece; por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.-----

Abog. Julio C. Patón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS BARREIRO DE MEDINA  
Ministra

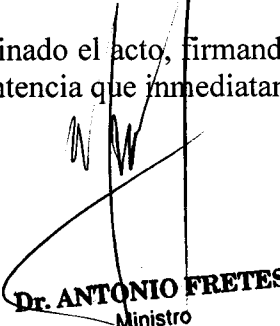
Con respecto a la impugnación de los Arts. 6° y 18° inc. u) de la Ley N° 2345/2003 es necesario destacar que, el primero determina quiénes tendrán derecho a pensión en calidad de herederos de los jubilados, pensionados y retirados; y, el segundo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/1993 "Orgánica de la Policía Nacional" que establecía a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales y el orden de precedencia entre los mismos. En consecuencia, siendo el accionante efectivo retirado del cuadro permanente de la Policía Nacional, tal normativa no afecta derechos del mismo, por lo que corresponde el rechazo de la acción respecto a esta disposición legal.-----


Finalmente, con respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha perdido virtualidad el artículo impugnado al ser reglamentario de una norma derogada, por lo que una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.-----

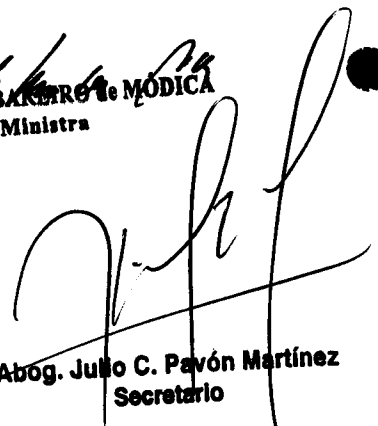
Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 8° de la Ley N° 2345/2008 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008– con relación al señor Conrado Snead/Santacruz. **Es mi voto.**-----

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**  
Ante mí: **MINISTRA C.S.J.**

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BARETTO de MODICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 1003.**

Asunción, 15 de Septiembre de 2017.-

**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 Artículo 8° de la Ley N° 2345/2008 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008–, en relación al accionante.-----

**ANOTAR,** registrar y notificar.-----

Ante mí:   
**Miryam Peña Candia**  
**MINISTRA C.S.J.**

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BARETTO de MODICA**  
Ministra



  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario