



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ciento ochenta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ocho días del mes de marzo, del año dos mil veintitres, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS y VICTOR RIOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 4 y 5 DE LA LEY N°2345/03 DEL 24/12/2003"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor Guido Miguel Godoy y otros, 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: Los señores GUIDO MIGUEL GODOY GILL, JOSE LUIS GONZÁLEZ VERNAZZA, MARIA CARMEN GONZALEZ DE APONTE, JUAN RAMON GALEANO GIMENEZ, CARLOS DANIEL GONZALEZ AGÜERO, JUAN DOMINGO GOMEZ VILLAGRA, DANIEL GOMEZ ALVARENGA, GABRIEL JORGE INSFRAN, ROAN CARMILO INSAURRALDE BOVEDA, JORGE VICTOR LAURO y ANTONIO LOPEZ TORRES, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueven acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 2, 4, 5, 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345 del 24/12/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579 del 30/01/2004. -----

Los accionantes justifican su legitimación acompañando los documentos que lo acreditan como funcionarios de la Administración Pública. -----

Argumentan que los artículos aquí impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales consagrados en los artículos 45, 46, 86, 92, 95 y 179 de la Constitución. -----

Los accionantes impugnan el Art. 4 de la Ley 2345/2003 que dispone: "*Los que aportan al sistema jubilatorio administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, lo harán sobre la totalidad de su remuneración imponible. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por remuneración imponible aquella percibida en concepto de remuneración ordinaria, bonificación, gratificación, remuneración por horas extraordinarias y gastos de representación. No se incluirán como remuneración imponible los viáticos, el subsidio familiar y el subsidio para la salud*". Del análisis de la norma transcripta vemos que la misma amplía el concepto de remuneración a los efectos del aporte jubilatorio. Del citado artículo se desprende que la remuneración imponible engloba: la remuneración ordinaria; bonificaciones; gratificaciones; remuneración por horas extras y gastos de representación. Encontramos fundamento a este artículo en el deber de impedir todas aquellas medidas que disminuyan, restrinjan o de algún modo recorten la financiación del sistema provisional. Tampoco constituye un despojo de remuneraciones, ya que como vemos en el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, que establece "*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*

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**Cesar M. Diesel Junghanns**  
Ministro CSJ

**Dr. Víctor Ríos Ojeda**  
Ministro

remuneración imponible", la jubilación, pensión y haber de retiro se calculará tomando como base la remuneración imponible, y así, lo aportado en concepto de bonificaciones, gratificaciones remuneración por horas extras y gastos de representación, integrará la jubilación, pensión y haber de retiro del sujeto una vez cumplidos los requisitos para acceder a la jubilación. -----

Ahora bien, respecto al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 tenemos que el agravio expresado por los accionantes no representa un agravio real para los mismos. No cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. Como ejemplo, podemos citar el hipotético caso en que los accionantes opten en el futuro por la devolución de sus aportes, en vez de acogerse a la jubilación. Por tanto, al no causarle citado artículo agravios concretos a los accionantes, no procede el análisis del mismo. -----

Por las consideraciones expuestas, corresponde no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad instaurada. Es mi voto. -----

A su turno, el Doctor **DIESEL JUNGHANNS**, dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado el Ministro Antonio Fretes, quien propone rechazar la presente acción de inconstitucionalidad, por las consideraciones que paso a exponer. -----

Respecto a la impugnación del Art. 4° de la Ley N° 2345/2003, que determina los rubros que comprende la remuneración imponible a la cual se le aplicará la tasa del 16%, se advierte que, a la larga, constituye un beneficio para el funcionario por cuanto su haber jubilatorio se calculará sobre todos los rubros establecidos en este articulado, con lo cual, su jubilación es susceptible a ser actualizada conforme a lo percibido como funcionario activo; por lo tanto, no existe un enriquecimiento por parte del Estado ni una arbitraria disminución de la economía familiar, por lo que no puede ser tildado de inconstitucional.-----

En cuanto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, respecto a la determinación de la remuneración base para el cálculo del monto de la jubilación, se puede notar que este artículo constituye una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto real de aporte a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja.-----

No podemos sostener que este artículo vulnere el principio de irretroactividad de la ley y el de los derechos adquiridos pues, de hacerlo, le estaríamos sacando a la propia Ley la posibilidad de ser modificada, siempre que hayan circunstancias que motiven su modificación y cuando no afecte derechos adquiridos, lo que en este caso no se comprueba, puesto que con relación a la jubilación los accionantes tienen un mero derecho en expectativa. -----

En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional. -----

Por otro lado, debe advertirse que las modificaciones introducidas por Ley al régimen de jubilaciones y pensiones están contempladas en la propia normativa constitucional. En este sentido, el primer párrafo del Art. 103 de la Ley Suprema dispone: "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. Participaran del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado...." (El subrayado es propio); de lo que se evidencia que la Constitución deja reservada a la Ley la facultad de regular todo el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público.-----

En efecto, nada obsta a que la Ley pueda modificar sus disposiciones, en razón del cambio de las diversas circunstancias sociales, económicas, entre otras, a consecuencia del paso del tiempo. Es así que, en el caso de autos, no se evidencia una vulneración de derechos adquiridos puesto que los accionantes, con





**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA ARTS. 4 y 5 DE LA LEY  
N°2345/03 DEL 24/12/2003". AÑO: 2004 -  
N. ° 1941.**

relación a la determinación del haber jubilatorio, tienen meros derechos en expectativa, por lo que nada obsta a que se les aplica la ley vigente al tiempo de acogerse realmente a la jubilación.

Por las consideraciones que anteceden y visto el parecer del Ministerio Público, opino que esta acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada.

Finalmente, dejo expresa constancia de que, como integrante de la Sala Constitucional, lamento profundamente la mora judicial y el tiempo trascurrido desde el llamamiento de autos en la presente acción hasta su efectiva resolución. Si bien la misma data del año 2004, debo advertir que estos autos llegan a mi despacho recién en fecha 30 de setiembre de 2020. Es mi voto.

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA**, manifiesta que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.

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:

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

*[Signature]*  
**Cesar M. Diesel Junghanns**  
Ministro CSJ.

*[Signature]*  
**Dr. Víctor Ríos Ojeda**  
Ministro

Ante mí:

**SENTENCIA NÚMERO: 108.**

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

Asunción, 8 de marzo de 2023.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**



**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida por los accionantes GUIDO MIGUEL GODOY GILL, JOSE LUIS GONZÁLEZ VERNAZZA, MARIA CARMEN GONZALEZ DE APONTE, JUAN RAMON GALEANO GIMENEZ, CARLOS DANIEL GONZALEZ AGÜERO, JUAN DOMINGO GOMEZ VILLAGRA, DANIEL GOMEZ ALVARENGA, GABRIEL JORGE INSFRAN, ROAN CARMILO INSAURRALDE BOVEDA, JORGE VICTOR LAURO y ANTONIO LOPEZ TORRES.-

**ANOTAR**, registrar y notificar.

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

*[Signature]*  
**Cesar M. Diesel Junghanns**  
Ministro CSJ.

*[Signature]*  
**Dr. Víctor Ríos Ojeda**  
Ministro

Ante mí:

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

100

