

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“MANUEL CASTIGLIONI C/ ARTS. 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”. AÑO: 2009 – N° 1743.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Watrocientos noventa y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *veinte* días del mes de *mayo* 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, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MANUEL CASTIGLIONI C/ ARTS. 5, 6 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 Manuel Castiglioni, 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:**

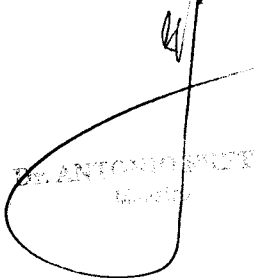
¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **MANUEL CASTIGLIONI**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 8 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan su calidad de **JUBILADO DE LA POLICIA NACIONAL**.-----

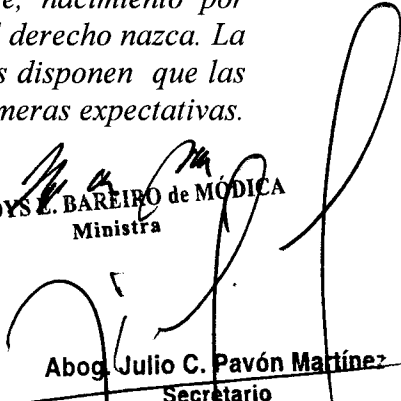
El accionante manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en el Art. 6 que exige del Estado la promoción de la calidad de vida; Art. 14 que impide la aplicación retroactiva de la ley; Art. 102 que resguarda los derechos adquiridos de los funcionarios y empleados públicos y Art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.-----

En primer lugar respecto a la impugnación referida al Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el mismo 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 remuneración imponible”*. Considero que la norma transcrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una Ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente el recurrente acceda a la misma. En el caso de autos, al cambiarse la ley de la Caja Fiscal, modificó meros derechos en expectativa y no derechos adquiridos (*Derecho adquirido: El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle, nacimiento por oposición a las “simples expectativas”, meras “posibilidades” de que el derecho nazca. La distinción tiene importancia por cuanto comúnmente, los ordenamientos disponen que las leyes retroactivas no pueden violar los derechos adquiridos, pero si las meras expectativas.*

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**DR. ANTONIO FRETES**

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

(Osorio, Manuel. Diccionarios de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p.315).-----

Siguiendo con el análisis de las normas atacadas, en relación al Art. 8 de la ley 2345/03, 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° 3542 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 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 período 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° 2345/03, 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 esta haya perdido toda la 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 esta Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso”* (CS, Asunción, 5 de setiembre, 1997, Ac. Y Sent. N° 506).-----

De conformidad a lo expuesto precedentemente, tampoco corresponde el estudio del Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, al ser consecuencia del Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

Finalmente, el recurrente carece de legitimación activa para accionar contra el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, por cuanto hace referencia a la forma en que los herederos obtendrán el beneficio de pensión, como así también contra el Art. 18 inc. u) de la misma Ley que deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a herederos de oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante, dichas normativas no les son aplicables.-----

En consecuencia y basado en las consideraciones que anteceden corresponde no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Sr. **MANUEL CASTIGLIONI**. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Manuel Castiglioni, en su calidad de Suboficial Superior en situación de Retiro de la Policía Nacional conforme a la Resolución DGJP N° 2389 de fecha 28 de setiembre de 2009 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de la Abogada Norma A. Fernández Ramírez, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5°, 6°, y 18° Incs. u) de la ley 2345/03, y en contra del artículo 6 del decreto N° 1579/04 que reglamenta la ley 2345/03.-

Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi gabinete recién en fecha 14 de marzo de 2012.-----///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MANUEL CASTIGLIONI C/ ARTS. 5, 6 Y 18 DE  
LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO  
N° 1579/2004". AÑO: 2009 - N° 1743.-----**



...En atención a las cuestiones planteadas por el recurrente, el Art. 5° de la Ley N° 2345/03 dispone: "...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..."-----

Las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase privada, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio sólo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación del Art 5° de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia al accionante, en cuanto esta disposición legal contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida optimo y básico.-----

Con respecto a la impugnación de los Arts. 6 y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el accionante no se encuentra legitimado en razón de que ya ha sido beneficiado con el correspondiente haber de retiro, es decir, el primero se refiere a los derechos sucesorios mientras que el Art. 18 Inc. u) deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere igualmente a los herederos de Oficiales y Sub-Oficiales de la Policía Nacional, por lo que teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante dichas normas no le son aplicables.-----

En lo que respecta a la impugnación del art. 6° del Decreto N° 1579/04 que reglamentaba el derogado artículo 8 de la ley 2345/03 la misma deviene improcedente por que dicho artículo perdió vigencia al ser modificado por el artículo 1 de la ley 3542/08. ----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad con relación al Art. 5° de la Ley 2345/03 y, no así con respecto a los artículos 6° y 18° inc. u de la Ley 2345/03 como tampoco con respecto al artículo 6 del Decreto N° 1.579/04. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta el señor Manuel Castiglioni, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 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 su legitimación activa -calidad de efectivo retirado de la Policía Nacional- acompaña copia de la Resolución DGJP N° 2389 de fecha 28 de setiembre de 2009 dictada por la Dirección General de Pensión y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda, por la cual se resuelve: "*Acuérdase haber de retiro a los*

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO PREITES**  
Ministro

**GLADYS BENÍTEZ de MODICA**  
Ministra

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

siguientes efectivos de la Policía Nacional, de conformidad con los Arts. 70° y 75° de la Ley N° 222/1993 "Orgánica de la Policía Nacional" y 5° y 8° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público": **SUBOFICIAL SUPERIOR MANUEL CASTIGLIONI**, (Exp. SIME N° 19.674/09), en la suma mensual de **GUARANÍES DOS MILLONES SEISCIENTOS DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS** (Gs. 2.619.282.-), en mérito a los treinta años y seis meses de servicios prestados". (f. 4).-----

El accionante considera que "...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 debe...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MANUEL CASTIGLIONI C/ ARTS. 5, 6 Y 18 DE  
LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO  
N° 1579/2004". AÑO: 2009 – N° 1743.-----**



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 Publico", 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 conforme 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.-----

Respectó 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.-----

Con respecto a la impugnación de los Arts. 6° y 18° inc. u) de la Ley N° 2345/2003 debe considerarse 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 ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008 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° 2345/2003 -modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008- con relación al señor Manuel Castiglioni. Es mi voto.-----

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

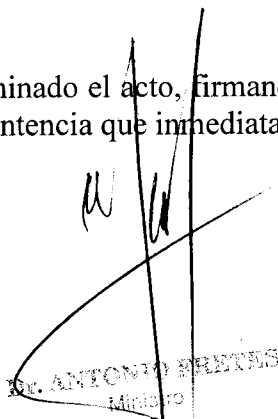
  
**GLADYS BARRETO de MÓNICA**  
Ministra

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

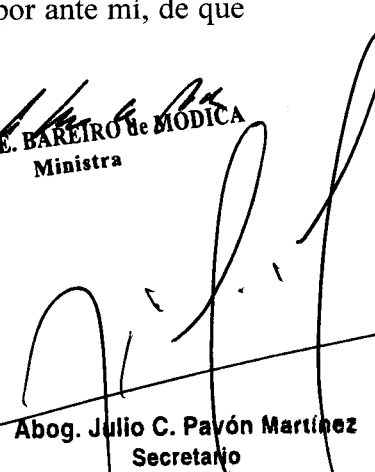
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FERRER  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Payón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 498

Asunción, 29 de mayo 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 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" (Modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08), con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FERRER  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Payón Martínez  
Secretario

