



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUAN DE LA CRUZ SÁNCHEZ INSAURRALDE C/ RESOLUCIÓN DGJP N° 938 DEL 22/04/2009; ARTS. 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2009 - N° 796.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *cuil doscientos treinta y tres.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *seis* días del mes de *septiembre* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUAN DE LA CRUZ SÁNCHEZ INSAURRALDE C/ RESOLUCIÓN DGJP N° 938 DEL 22/04/2009; ARTS. 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Juan de la Cruz Sánchez Insaurralde, 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: Se presenta en autos el Sr. Juan de la Cruz Sánchez Insaurralde, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DGJP N° 938 del 22 de abril de 2009, contra los Arts. 1, 4, 5, 7, 9, 10 y 11 de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", y, contra el Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución DGJP N° 938 del 22 de abril de 2009, "*Por el cual se acuerda haber de retiro a efectivos de la Fuerzas Armadas de la Nación*", acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de las FF.AA.

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

Manifiesta además que los Arts. 1, 4, 5, 7, 9, 10 y 11 de la Ley 2345/03 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contraviniéndose con ello derechos adquiridos como funcionario de la administración pública.

En primer lugar cabe mencionar que el accionante no expone ni desarrolla los agravios generados por la normativa impugnada, el mismo solo se limita a enunciar la impugnación de los artículos 1, 4, 7, 10 y 11 de la Ley 2345/2003, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Corte, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

Cabe señalar 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*".

*[Signature]*  
SECRETARÍA

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

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

Es dable puntualizar que la norma transcripta en el párrafo precedente no transgrede ninguna 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 en ese tiempo gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante.-----

Por otra parte, se advierte clara e inequívocamente en la presente acción de inconstitucionalidad que el recurrente describe y hace referencia a los agravios que le han ocasionado con la aplicación del Art. 9 de la Ley 2345/03, muy por el contrario a esta circunstancia, surge de la misma Resolución DGJP N° 938/2009 que la jubilación acordada al Sr. Juan de la Cruz Sánchez Insaurrealde ha sido conforme a la aplicación del Art. 188 de la Ley N° 1115/97 "*Del Estatuto del Personal Militar*" y de los Arts. 2, 5 y 8 de la Ley 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", siendo las circunstancias completamente dispares entre la normativa impugnada y la que fuera aplicada.-----

La disposición impugnada no causa al recurrente ningún agravio. En efecto, no se evidencia circunstancia alguna que permita colegir que el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 le fuera aplicado.-----

Con relación a la impugnación del Decreto N° 1579/04 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345/03*" y de la Resolución DGJP N° 938 del 22 de abril de 2009, se debe tener presente que al no darse curso a la impugnación de las disposiciones contenidas en la Ley 2345/03 corresponde que la acción intentada contra los citados actos normativos corran con igual suerte, ello debido que la determinación de la constitucionalidad o no de los mismos depende directamente de lo resuelto en relación a los artículos de la mencionada ley impugnada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Juan de la Cruz Sánchez Insaurrealde.  
ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Juan de la Cruz Sánchez Insaurrealde*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme a la Resolución DGJP N° 938/09 cuya copia acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley N° 2345/03 y de la Resolución DGJP N° 938 de fecha 22 de abril de 2009.-----

1- 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*".-

En el caso concreto de los militares, no se puede perder de vista que en la carrera militar solo pueden ir ascendiendo de un grado a otro quienes aprueben los exámenes para los ascensos o cursos para cada grupo, y cumplan otros requisitos elevadísimos como ser calificación militar de aptitud y actitud bueno o superior a bueno, eficiencia y capacidad en los cargos ejercidos y hasta condiciones morales, entre otros, que de por sí no le son exigidos a la generalidad de los funcionarios públicos de la Administración Central. Por tanto, pretender que les sea tomado en cuenta los últimos 5 años de servicio, equivale a desconocer el sacrificio puesto para la obtención de los grados sucesivos hasta llegar al último. Lo justo es que los mismos se jubilen con el salario del último grado obtenido antes de su pase a retiro tal como lo establecía la Ley N° 1115/97 en su Art. 87.-----

De ahí que la aplicación del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia al accionante, en cuanto le priva del derecho acordado por la Ley N° 1115/97, que en su Art. 187 prevé que "*el haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último...///...*"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“JUAN DE LA CRUZ SANCHEZ**  
**INSAURRALDE C/ RESOLUCION DGJP N° 938**  
**DEL 22/04/2009; ARTS. 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE**  
**LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°**  
**1579/2004”. AÑO: 2009 – N° 796.**-----

...///...*suelo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad*”, es decir 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 impedir a los jubilados militares un haber jubilatorio digno que les garantice un nivel de vida optimo y básico.-----

2- Con relación al Art. 8 de la ley en cuestión, el Art. 103 de la C.N. 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 transcrita, 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 y pasivos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

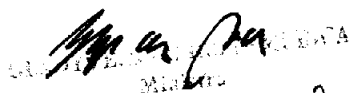
Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al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

3- Ahora bien, sobre los Arts. 1, 4, 7, 9, 10 y 11 de la citada ley el accionante no expresó ningún agravio en concreto, por lo que no resta otra alternativa que el rechazo sin más trámites de la acción en relación a estos artículos.-----

Por lo expuesto, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar inaplicables los Arts. 5 y 8 de la Ley N° 2345/03 y la Resolución DGJP N° 938 del 22/04/09 en relación con el accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: La presente acción fue presentada por el señor Juan de la Cruz Sánchez Insaurrealde, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, contra los Arts. 1°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10° y 11° de la Ley N° 2345/2003; el Decreto Reglamentario N° 1579/2004 y contra la Resolución DGJP N° 938 de fecha 22 de abril de 2009.-----

A los efectos de acreditar su legitimación activa, su calidad de efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 938 de fecha 22 de abril de 2009 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se resolvió “*Acordar haber de retiro a los siguientes efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación, de conformidad con los Arts. 188° de la Ley N° 1115/1997 “Del Estatuto del Personal Militar” y 2°, 5° y 8° de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico”:* **SUBOFICIAL PRINCIPAL JUAN DE LA CRUZ SÁNCHEZ INSAURRALDE**, con C.I.C. N° 521.324, (Exp. SIME N° 727/09), en la suma mensual de **GUARANÍES DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTE Y OCHO MIL TRESCIENTOS (Gs. 2.328.300.-)**, en merito a los **veintinueve años y once mes de servicio prestados...**” (f. 3).-----

  
SECRETARÍA

  
Abog. Arnaldo Lora  
Secretaría

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO PAREDES  
Ministro

El accionante sostiene como fundamento de su pretensión que la Ley N° 2345/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004 violan de forma indiscriminada y desconsiderada varias disposiciones de la Constitución Nacional y en particular el Art. 103, debido a que el sistema a ser aplicado es la equiparación automática y la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, incumpléndola, le ha asignado una suma por debajo de lo que realmente le corresponde, no siendo actualizado automáticamente ni de oficio, como considera que debería ser.-----

A la vista de los agravios esgrimidos, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que alega se halla conculcada. El texto normativo literal prevé: "**Artículo 103. DEL REGIMEN 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).-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, 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 percibido 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 entrante, 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° 2345/2008 en su Art. 8°, modificado por 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).-----

Misma situación, que la del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, se verifica en relación al Art. 5° del mismo cuerpo legal. El accionante, en una equívoca interpretación del contenido de la norma, considera que "*Nuestra ley dispone la equiparación automática y no el promedio*"; sin embargo, lo que este artículo estipula es 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...///...*"



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JUAN DE LA CRUZ SANCHEZ  
INSAURRALDE C/ RESOLUCION DGJP N° 938  
DEL 22/04/2009; ARTS. 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE  
LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
1579/2004". AÑO: 2009 - N° 796.**-----

*...///...últimos cinco años. El procedimiento estará sujeto a reglamentación mediante Decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible". (Negritas son mías).*-----

Pese a esto, no resulta ocioso hacer mención al criterio que he venido sosteniendo en anteriores fallos, sobre lo estatuido por el Art. 5 de la Ley de la Caja Jubilaciones y Pensiones, y que 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 corresponde.

Respecto a los Arts. 1°, 4°, 7°, 9°, 10° y 11° de la Ley N° 2345/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004, es necesario destacar que de la lectura del escrito de promoción no se extrae expresión de agravios contra éstos, por lo que, por falta de fundamentación e individualización concreta de la lesión, debe desestimarse la acción en relación a estas normativas.

En relación a la Resolución DGJP N° 938 de fecha 22 de abril de 2009 corresponde rechazar la acción, debido a que el agravio real y concreto del accionante hace referencia al monto que percibe en concepto de haber jubilariorio, y no a su situación de efectivo retirado de las Fuerza Armadas de la Nación, acordado por la mentada resolución.

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, 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:

GLADYS EL FERREIRO DE JUSTICIA  
Secretaria

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO PUETES  
Ministro

Ante mí:

Abog. Amado L. ...  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1233. -

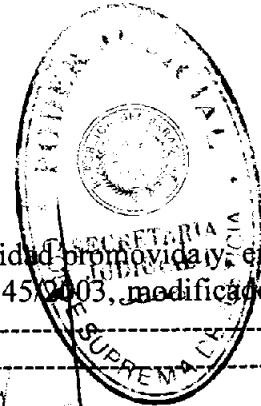
Asunción, 06 de setiembre de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificada por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.



*[Signature]*  
Ministro

*[Signature]*

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

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

*[Signature]*

Abog. Arnaldo Lorenz  
Secretario