

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FIDEL ANTONIO FERNÁNDEZ INSFRAN C/ LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N.º 2345/03, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/03". AÑO: 2015 - N.º 215.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** mil quinientos unventa y dos.  
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de ~~noviembre~~ 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: "FIDEL ANTONIO FERNÁNDEZ INSFRAN C/ LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N.º 2345/03, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Fidel Antonio Fernández Insfran, 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 el señor **FIDEL ANTONIO FERNANDEZ INSFRAN**, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 y Art. 2 del Decreto N° 1579/04, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan su calidad de jubilado de la administración pública.-----

El recurrente manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

De la atenta lectura del escrito de promoción de la acción surge que el accionante ataca el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, el cual dispone: "La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro se calculara 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 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 sí las meras expectativas.* (Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p. 315). Considero que la norma transcripta 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 otorgaran los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inicio 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 de que efectivamente accediera a la misma.-----

*Dra. Gladys Bareiro de Módica*  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ahora bien, en cuanto al Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que éste reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, motivo por el cual el mismo debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 234/2003 “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 periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”*.-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos al art. 103 que expresa: *“Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de 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”*. Del mandato precedente extraemos cuantos sigue.-----

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la *“equiparación”* como a la *“actualización”* de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

En primer lugar, la *“equiparación”* salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

Mientras que por otro lado, la *“actualización”* salarial - a la que hace referencia el Art. 103 de la CN - se refiere al reajuste de los haberes en comparación, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

El dimensionamiento del concepto *“actualización”* que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que maneja la accionante, la cual, por los términos de su pretensión entiende que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: *“en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas...”* (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“FIDEL ANTONIO FERNÁNDEZ INSFRAN C/  
LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N.º 2345/03, C/  
EL ART. 2 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y C/ EL  
ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/03”. AÑO: 2015 –  
Nº 215.**-----



supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 como vengo sosteniendo en casos similares el mismo conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone “La Ley garantizara la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”. Consecuentemente la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

En atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucional promovida por el señor **FIDEL ANTONIO FERNANDEZ INSFRAN** y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, de conformidad al art. 555 del CPC. **ES VOTO.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: El señor **FIDEL ANTONIO FERNÁNDEZ INSFRAN**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; contra el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/2004 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; y contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”**. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-----

Dra. *Glady Bareiro de Modica*  
Ministra

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

Dr. *ANTONIO FRETEL*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46 y 103 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que las disposiciones impugnadas restringen los beneficios de sus haberes de retiro.-----

### TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:-----

**El Artículo 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” (Negritas y Subrayados son míos).-----

**El Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 dice:** “A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) y los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00 (...)”.-----

**El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 dice:** “Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:-----

*Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60*  
*De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo”.-----*

**El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, dice:** “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”. (Negritas y Subrayados son míos).-----

### ANALISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto al **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y al **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, considero oportuno mencionar que el accionante efectivamente se encuentra afectado por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos.-----

Es de saber que 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 pasiva, 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 solo 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...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"FIDEL ANTONIO FERNÁNDEZ INSFRAN C/  
LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N.º 2345/03, C/  
EL ART. 2 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y C/ EL  
ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/03". AÑO: 2015 –  
Nº 215.**-----



que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación de dichos artículos, ciertamente contravienen disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "De la Irretroactividad de la Ley", 46 "De la Igualdad de las Personas", 47 numeral 2. "De las Garantías de la Igualdad" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir al accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilado, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P).-----

Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8° de la Ley N° 2345/03) supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: "La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".-----

La igualdad de tratamiento contemplada 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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: "Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: "El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República:.... 2. "La igualdad ante las leyes...". Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Con respecto al **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 (cuya aplicación afecta a la recurrente), que dice: "Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional", se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por el accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo

Dra. Gladys Breijo de Mónica  
Ministra

Abog. Arturo Levera  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FERRER  
Ministro

ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones atacadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales mencionados altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **FIDEL ANTONIO FERNÁNDEZ INSFRAN**, y en consecuencia declarar, respecto del mismo, la inaplicabilidad del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y su disposición reglamentaria - **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04; Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03** (en lo que respecta a la derogación del Artículo 105 de la Ley 1626/00). Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó 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:

Dra. *[Firma]* de *[Firma]*  
Ministra

*[Firma]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

Ante mí:

*[Firma]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 1558**  
Asunción, 03 de noviembre 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 y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, en relación al accionante.-----

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

Dra. *[Firma]* de *[Firma]*  
Ministra

*[Firma]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

Ante mí:

*[Firma]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario