



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1796.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Mil setecientos cuarenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a veinta 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: "CONTRA ARTS. 5, 8 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 los Señores Bernardino Dejesús Nardi Allende, Gregorio Franco Martínez y Roberto Miguel Bordon Fretez, 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 accionantes, **BERNARDINO DEJESUS NARDI ALLENDE, GREGORIO FRANCO MARTÍNEZ** y **ROBERTO MIGUEL BORDON FRETEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 de la Ley N° 3542/2008 y 18 inc. w) de la Ley 2345/2003, y contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario N°1579/2004.

-----  
Acompañan las resoluciones dictadas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, que acreditan su calidad de jubilados de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Los accionantes manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en el art. 14 que impide la aplicación retroactiva de la ley, art. 46 que garantiza la igualdad de los habitantes en dignidad y derechos; y art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.

-----  
El Art. 5 de la mencionada ley 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*". Considero entonces que la disposición 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 otorgaran los respectivos haberes jubilatorios. Si bien los recurrentes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa. No estamos ante la vulneración de derechos adquiridos, pues fue modificada la ley de jubilaciones antes de que efectivamente los recurrentes accedieran a la misma.

-----  
En relación al Art. 8 de la ley 2345/03, 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 normativo ha sido modificado por la Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone "Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.

**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8º.- *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 actualizaran 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 justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido 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 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 la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. Nº 506).-----

Esta Sala ha mantenido en anteriores fallos el criterio de que resulta relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo tanto al momento de la impugnación como de su resolución. Tenemos entonces que la normativa cuya nulidad pretende ha dejado de afectarle al ser expulsada del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual. Ante tales extremos, en la actualidad el caso sometido a consideración de esta Sala, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley Nº 2345/2003, no tendría el efecto que pretenden los accionantes.-----

En relación al Art. 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03, se advierte que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley Nº 2345/2003. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma, en la cual se consigna la derogación de los artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley Nº 1115/97. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende de lo resuelto en referencia a otros artículos de la ley impugnados y en este caso en particular del artículo 8 de la Ley 2345/2003, que como se ha mencionado precedentemente, ha sido modificado por la Ley Nº 3.542/08.-----

Finalmente, respecto al Art. 6 del Decreto Nº 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley Nº 3542/2008, 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 el mecanismo previsto en el Decreto Nº 1579/2004.-----

En consecuencia y 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: Los Señores **Bernardino Dejesús Nardi Allende, Gregorio Franco Martínez y Roberto Miguel Bordón Fretez**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de jubilados de las Fuerzas Armadas de la conforme a las instrumentales obrantes a fs. 8/10, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5º, 8º y 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03, y Art. 6º del Decreto Nº 1579/04.-----

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

1- En atención a las cuestiones planteadas, el Art. 5º de la Ley Nº 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 regla...///...*”



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 – N° 1796.**-----



...mentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible". (Negrita y Subrayado son mías).-----

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.**-----

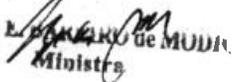
De ahí que la aplicación del Art 5° de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia a los accionantes, en cuanto les priva del derecho acordado por la Ley N° 1115/97, que en su Art. 87 prevé que **"el haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad"**, es decir el Art. 5° de la Ley N° 2345/03 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 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° 2345/2003, 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 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, 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, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-

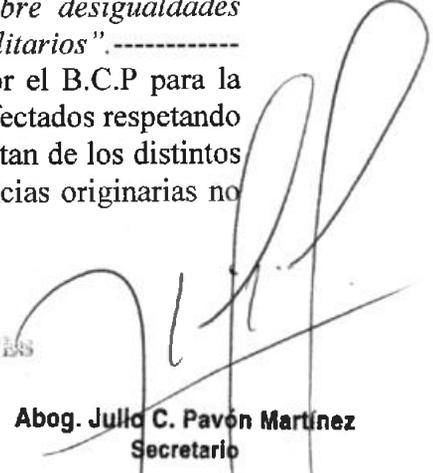
La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

2.1.- El Art. 46 de la C.N. dispone: **"De la Igualdad de las personas: 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"**.-----

2.2.- La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta 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 éstas diferencias originarias no

GLADYS E.  de MODIA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia Dr. ANTONIO FRETES  
MINISTRA G.S.J. Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

traducen "...desigualdades injustas" o "...discriminatorias" (Art. 46 CN) 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 sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución Nacional ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías positivas y negativas exigibles jurisdiccionalmente*.-----

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- En cuanto a los Arts. 18°, Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04 que implican un efecto retroactivo sobre los beneficios ya adquiridos por los accionantes, considero que dichas disposiciones también contravienen los principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 y su Decreto Reglamentario.-----

Finalmente, y por las consideraciones que anteceden, opino que debe hacerse lugar a la acción de inconstitucionalidad planteada, y declararse inaplicables los Arts. 5°, 8° y 18° Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6° del Decreto N° 1579/04 en relación con los accionantes. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Manifiesto mi adhesión parcial al voto de la Ministra Gladys Bareiro de Módica, en cuanto a la adhesión de la acción respecto del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008) y Art. 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003, por sus mismos fundamentos.-----

En cuanto al Art. 5° de la Ley N°2345/2003, que determina la remuneración base para el cálculo de la jubilación, considero que el mismo implica 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 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. 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.-----

Respecto al Art. 6° del Decreto N°1579/2004, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N°2345/2003 en relación al mecanismo de actuali...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1796.**



...zación de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida en la Ley N°3542/2008 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 el mecanismo previsto en el Decreto N°1579/2004. Por ello, no corresponde admitir la acción contra dicho Decreto.

En conclusión, estimo que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por los señores Bernardino Dejesús Nardi Allende, Gregorio Franco Martínez y Roberto Miguel Bordón Fretez; 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) y Art. 18° inc. w) de la Ley N°2345/2003, en relación a los accionantes. 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:

*[Signature]*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

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

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

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

Ante mí:

**SENTENCIA NUMERO: 1451.**

Asunción, 30 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. 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008) y del Art. 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en relación a los accionantes.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

*[Signature]*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

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

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

Ante mí:

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

