

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARNALDO VALENTINO TORRES  
IBARROLA C/ ARTS. 5, 6, 9, 17 Y 18 DE LA  
LEY N° 2345/2003; C/ EL DECRETO N°  
1579/2004 Y C/ RESOLUCIÓN N° 2440 DEL  
15/09/2010". AÑO: 2013 - N° 682.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil doscientos cincuenta.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a  
días del mes de setiembre 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: "ARNALDO VALENTINO TORRES IBARROLA C/  
ARTS. 5, 6, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003; C/ EL DECRETO N° 1579/2004 Y  
C/ RESOLUCIÓN N° 2440 DEL 15/09/2010"**, a fin de resolver la acción de  
inconstitucionalidad promovida por el Señor Arnaldo Valentino Torres Ibarrola, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor *Arnaldo  
Valentino Torres Ibarrola*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta  
ante esta Sala para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 6, 9, 17 y  
18 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.  
SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra los  
**Decretos Reglamentarios N° 1579/03 "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  
**N° 5073/10 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL ESQUEMA PROPORCIONAL PARA  
ESTABLECER LAS REMUNERACIONES JUBILATORIAS DE FUNCIONARIOS  
BENEFICIADOS CON ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL  
ARTÍCULO 9° DE LA LEY N° 2345/2003 Y LOS ARTÍCULOS 2°, 3°, 4° Y 5° DEL DECRETO  
REGLAMENTARIO N° 1579/2004"**, y contra la **Resolución DGJP N° 2440 del 15 de  
setiembre de 2010**. Para el efecto, agrega las instrumentales que acreditan su calidad de  
JUBILADO de la Administración Pública (fojas 3/10).-----

Alega el recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 102 y 103 de la  
Constitución, manifestando, entre otras cosas, que: su derecho de jubilación debe ser  
considerado como derecho adquirido bajo el amparo de la Ley N° 200 "De la Función Pública"  
y su liquidación debe ser realizada conforme a la Leyes y Decretos vigentes al tiempo en que  
nace su condición de funcionario público.-----

Es oportuno aclarar que con respecto a la impugnación de la **Resolución DGJP N°  
2440 del 15 de setiembre de 2010**, al ser la misma un acto normativo de "carácter particular"  
la acción promovida por el señor *Arnaldo Valentino Torres Ibarrola* ya se encontraba  
prescripta a la fecha de su presentación (6/06/13), en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el  
Artículo 551 segundo párrafo de nuestro Código de forma.-----

Asimismo es importante señalar que el **Artículo 9** de la Ley N° 2345/03, impugnado  
por el recurrente, ha sido modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 "**QUE  
MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y  
SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES  
DEL SECTOR PUBLICO"**", por lo que el mismo (Artículo 9 de la Ley N° 2345/03) había  
perdido ya virtualidad al momento de la presentación de la acción. Al respecto ésta

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Excelentísima Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: “carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la 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 solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso” (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).-----

Asimismo del análisis del caso en cuestión surge que el recurrente, en su escrito de presentación, no ha expresado “agravio concreto” contra las disposiciones impugnadas (Artículos 5, 6, 9, 17 y 18 de la Ley N° 2345/03; Decretos Reglamentarios N° 1579/04 y N° 5073/10). Y en atención a las derogaciones taxativamente establecidas por el Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 mediante los incisos pertinentes, el recurrente ha omitido identificar el inciso que le causa agravio, así como tampoco ha acreditado en forma fehaciente los perjuicios ocasionados por cada una de las normativas impugnadas, razones suficientes para concluir que no procede su análisis.-----

Es de tener en cuenta que las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia” artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.-----

En el caso en cuestión es precisamente éste último el requisito no observado por el accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes y actos normativos, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones del accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea al recurrente la aplicación de los textos impugnados siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente la existencia de un proceso en el cual se encuentre la posibilidad de verse afectado por la aplicación de la normativa que ataca. En este sentido, esta Sala ha manifestado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagues en “Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario”, pág. 488 expone que: “Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir “cuestiones abstractas”; sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles”. En resumen, la inexistencia de agravios concretos cancela la competencia de la Corte Suprema de...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARNALDO VALENTINO TORRES  
IBARROLA C/ ARTS. 5, 6, 9, 17 Y 18 DE LA  
LEY N° 2345/2003; C/ EL DECRETO N°  
1579/2004 Y C/ RESOLUCIÓN N° 2440 DEL  
15/09/2010". AÑO: 2013 - N° 682.-----



Esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades, se ha pronunciado en el mismo sentido al manifestar que, "La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos"; "el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción" (Ac. y Sent. 91, 14/03/2005).-----

Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" que la Sala Constitucional es competente para "conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto."-----

Es pues necesaria para esta Sala la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad. En el caso que nos ocupa no existe una sola constancia o mención en todo el expediente que acredite que se ha aplicado, con el consecuente agravio, el artículo cuya inconstitucionalidad se alega. -----

En otro orden de cosas es de aclarar que el señor *Arnaldo Valentino Torres Ibarrola* accedió a los beneficios de la jubilación el 15 de setiembre de 2010, conforme lo demuestra la Resolución DGJP N° 2440 (obrante a fojas 6 y vuelto de autos). Ello confirma que su "situación jurídica de jubilado" ha quedado definida y consolidada bajo el imperio de la Ley N° 2345/03 y su modificatoria, en razón de que antes de dictarse el acto administrativo impugnado (Resolución DGJP N° 2440) el recurrente solo tenía la expectativa, y no así el derecho adquirido de acceder a los beneficios de la jubilación, pues solo aspiraba a la titularidad de tal derecho en vía de cumplir con las condiciones legalmente exigidas para acceder al mismo. **Se adquiere un derecho cuando se cumplen las condiciones consagradas en la Ley para acceder a él, de lo contrario se trata de meras expectativas.** "Las meras expectativas no constituyen en propiedad derechos, sino razonables previsiones, fundadas en normas vigentes, relativas a la adquisición de derechos" (Ossorio, M. y otros "Enciclopedia Jurídica Omeba" Driskill: Buenos Aires (1990), T VIII, p. 284). "No pasan de ser una esperanza o posibilidad de convertirse en derechos adquiridos e ingresar en el patrimonio de una persona cuando se reúnan los presupuestos legales correspondientes, las que mientras tanto no son sino una simple eventualidad" (Cifuentes, S. "Elementos de Derecho Civil. Parte General" Editorial Astrea: Buenos Aires (4a ed-: 1999), p. 30).-----

Es de entender que se adquiere el derecho a la seguridad social, consagrado en nuestra Ley Suprema en su Artículo 95 "DE LA SEGURIDAD SOCIAL", no por el simple hecho de ser una persona humana, como sí sucede con los derechos fundamentales, si no **por haber cumplido con los requisitos que la Ley de manera general impone para adquirirlos.** Cuestión esta acreditada una vez dictada la Resolución DGJP N° 2440 del 15 de setiembre de 2010, por la cual se acuerda jubilación al señor *Arnaldo Valentino Torres Ibarrola*, por lo que mal podría ser considerado su derecho jubilatorio bajo el amparo de la Ley 200/70 (como el mismo manifiesta) teniendo en cuenta que la misma se encontraba ya derogada al tiempo en que el señor *Arnaldo Valentino Torres Ibarrola* accedió a la jubilación.-

Por tanto, en atención a las manifestaciones vertidas, opino que por mandato legal esta Sala no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de las normas impugnadas y en consecuencia corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta en autos el Sr. Arnaldo Valentino Torres Ibarrola, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 9, 17 y 18 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", contra el Decreto N° 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°2345/03", y, contra la Resolución DGJP N° 2440 del 15 septiembre de 2010.-----

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución N° 2440 del 15 septiembre de 2010 "POR LA CUAL SE ACUERDA LA JUBILACIÓN A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL", que fuera dictada por la Dirección General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de la administración pública.-----

Manifiesta además que los Arts. 5, 6, 9, 17 Y 18 de la Ley N° 2345/03 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contraviniéndose con ello derechos adquiridos como funcionario de la administración pública.-----

Inicialmente cabe señalar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual dispone 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".-----

Considero que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede 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 así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante.-----

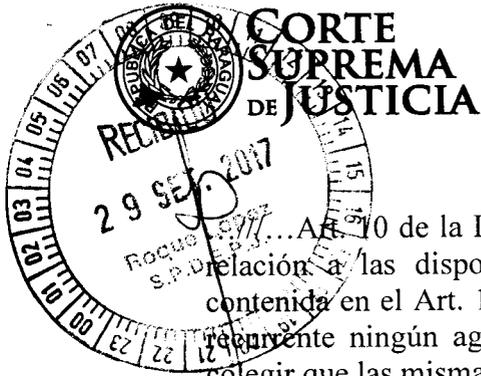
En cuanto a la objeción presentada contra el Arts. 6 de la Ley N° 2345/03, el accionante carece de legitimación activa para peticionar la impugnación del mismo, ello debido a que el citado artículo hace referencia a la pensión de herederos, en el caso de autos, teniendo en cuenta el carácter que reviste el accionante - jubilado -, dicha disposición no le es aplicable.-----

Por otro lado, debemos considerar que el accionante se ha limitado a impugnar los Arts. 17 y 18 de la Ley N° 2345/03, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Ahora bien, en relación a la impugnación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03, el accionante refiere de manera expresa y constante que la aplicación de dicha normativa ha afectado enormemente el monto que le fuera establecido en concepto de haber jubilatorio.--

Se verifica en la Resolución DGJP N° 2440 del 15 septiembre de 2010, que el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones ha acordado la jubilación al Sr. Arnaldo Valentino Torres Ibarrola considerando las disposiciones contenidas en el Art. 10 de la Ley N° 2345/03.-----

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 de las disposiciones impugnadas en la presente acción; muy por el contrario a esta circunstancia, surge de la misma Resolución DGJP N° 2440 del 15 septiembre de 2010 que la jubilación acordada al accionante ha sido conforme a las consideraciones del ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARNALDO VALENTINO TORRES  
IBARROLA C/ ARTS. 5, 6, 9, 17 Y 18 DE LA  
LEY N° 2345/2003; C/ EL DECRETO N°  
1579/2004 Y C/ RESOLUCIÓN N° 2440 DEL  
15/09/2010". AÑO: 2013 - N° 682.**

Art. 10 de la Ley N° 2345/03, siendo las circunstancias completamente dispares en relación a las disposiciones objetadas; el caso de autos responde abiertamente a la contenida en el Art. 10 de la Ley N° 2345/03. Las disposiciones impugnadas no causan al recurrente ningún agravio. En efecto, no se evidencia circunstancia alguna que permita colegir que las mismas le fueran aplicadas.

Respecto a la impugnación del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que el recurrente lo hace en forma genérica, en ningún momento ha individualizado un artículo en particular, por lo tanto, no se acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.

En prosecución del estudio y análisis de la pretensión deducida respecto a la Resolución DGJP N° 2440 del 15 septiembre de 2010 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, debemos tener en cuenta que el Código Procesal Civil establece el plazo dentro del cual la persona que se sienta agraviada por un acto administrativo deberá promover la correspondiente Acción de Inconstitucionalidad. El plazo está dado en el Art. 551, el cual dispone: *"...Imprescriptibilidad de la Acción y su excepción.-La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que a ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales. Cuando el acto normativa tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personal expresamente individualizadas, la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado..."*

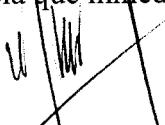
Del simple cotejo entre la fecha en que fuera dictada la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad (Resolución DGJP N° 2440 del 15 septiembre de 2010) y la fecha de promoción de la misma (06 de junio de 2013), se evidencia que ha transcurrido en exceso el plazo legal -seis meses- para la promoción de la acción. Esta situación revela su indiscutible extemporaneidad definiéndose con ello la suerte de la misma.

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Arnaldo Valentino Torres Ibarrola. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, 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:

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

  
**Abog. Julio C. Favón Martínez**  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1230.

Asunción, 28 de Setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

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

*Dr. Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Glady's E. Barrios de Modica*  
**GLADYS E. BARRIOS DE MODICA**  
Ministra

Ante mí:

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

