



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ADRIANO ORTIZ VILLARTA C/
RESOLUCION N° 892 DEL 07/04/2010; ART. 5
DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04".
AÑO: 2010 - N° 1306.**



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: mil ciento sesenta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos 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: "ADRIANO ORTIZ VILLARTA C/ RESOLUCION N° 892 DEL 07/04/2010; ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Adriano Ortiz Villarta, por derecho propio 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. **ADRIANO ORTIZ VILLARTA**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DGJP N° 892 de fecha 07 de abril de 2010; el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y contra el Decreto N° 1579/2004, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan su calidad de **JUBILADO DE LA POLICÍA NACIONAL**.

El accionante manifiesta que con la entrada en vigencia las nomas impugnadas se violan disposiciones legales fundamentales de la Constitución Nacional al pretender aplicar en forma retroactiva las mismas, ocasionando graves perjuicios y agravios económicos a mis intereses, a expensa de desconocer mi legítimo derecho adquirido como jubilado de la Administración Pública. Funda la presente acción en los Arts. 6, 14, 102, 103, 132, 137 y 247 de la Constitución Nacional.

La Resolución DGJP N° 892 de fecha 07 de abril de 2010 resolvió: "*Art. 1°.- Acordar haber de retiro a los siguientes efectivos de la Policía Nacional: SUBOFICIAL SUPERIOR ADRIANO ORTIZ VILLARTA, con C.I.C N° 1.294.268, (Exp. SIME N° 4.960/10), en la suma mensual de GUARANIES DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE (Gs. 2.997.539.-), en mérito a los treinta años y nueve meses de servicios prestados, de conformidad con los Arts. 70° y 75° de la Ley N° 222/1993 "Orgánica de la Policía Nacional" y Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*.

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

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Leiva
Secretaria

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 sí las meras expectativas.* (Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídica, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p. 315). En el mismo sentido, este criterio es aplicable al Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 puesto que reglamenta el Art. 5 de la ley al establecer el procedimiento de cálculo de la remuneración base.-----

Consecuentemente, basadas en las consideraciones anteriores no corresponde la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución DGJP N° 892 de fecha 07 de abril de 2010.-----

Por último es oportuno aclarar que si bien el recurrente en la última parte de su escrito inicial, impugnó otros artículos de la Ley N° 2345/2003 y de su Decreto reglamentario, lo hace en forma genérica, sin expresar agravios concretos en cuanto a las demás normas atacadas, tal como lo exige el Art. 552 del C.P.C. y el Art. 12 de la Ley 609/95.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde no hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. **ADRIANO ORTIZ VILLARTA**. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Adriano Ortiz Villarta, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en su calidad de Jubilado de la Policía Nacional conforme a la Resolución DGJP N° 892 de fecha 07 de abril de 2010 cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra dicha resolución administrativa y contra los Arts. 5 y 8 de la Ley N° 2345/03 y Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Alega el accionante que las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas le perjudican y agravan directamente, y que las jubilaciones deberán ser actualizadas de oficio, de acuerdo con el incremento de salarios del sector público lo cual resulta contrario al Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

1- En relación con el 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° 2345/03 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, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

Así pues, corresponde señalar 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.-----

2- 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...///..."



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ADRIANO ORTIZ VILLARTA C/
RESOLUCION N° 892 DEL 07/04/2010; ART. 5
DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04".
AÑO: 2010 - N° 1306.-----**

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

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los Arts. 5 y 8 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 3542/08) por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: En el presente caso, se trata de determinar la procedencia -o no- de la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor **ADRIANO ORTIZ VILLARTA** en contra de la Resolución N.° 892/2010, la Ley N.° 2345/2003 y los Arts. 3° y 6° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Con carácter previo, conviene aclarar que el accionante impugna la Ley N.° 2345/2003 en cuanto se refiere a la remuneración base tomada para el cálculo de la remuneración imponible y a la actualización de los incrementos salariales; es decir, el mismo impugna de manera genérica la Ley N.° 2345/2003, pero de su escrito se puede inferir que pretende la declaración de inconstitucionalidad de los Arts. 5 y 8 de la mencionada ley.-----

En primer lugar, se debe rechazar la acción con respecto a los Arts. 3° y 6° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, en razón de que la accionante no expresa agravios en concreto en relación a estas disposiciones. La misma se limita a hacer consideraciones generales acerca de las incongruencias y de la violación de normas constitucionales por la Ley impugnada, pero no justifica que dichas disposiciones le sean aplicables ni el agravio en particular que le causan.-----

Además, el Art. 6° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N.° 2345/2003 en cuanto se refería al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N.° 3542/08, 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 así el Art. 6 del Decreto Reglamentario N.° 1579/2004.-----

Respecto a la determinación de la remuneración base para el cálculo del monto de la jubilación, se puede notar que el artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 constituye 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


GLADYS E. BALLESTEROS
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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.-----

Por otra parte, podemos agregar que el accionante se encontraba, con respecto al Art. 5 de la Ley N.º 2345/03, con derechos en expectativa, y no con derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente el Sr. Ortiz acceda a la misma.-----

Consecuentemente, basada en las consideraciones anteriores, considero que no corresponde la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución DGJP N.º 892 del 07 de abril de 2010.-----

Respecto al Art. 8 de la Ley N.º 2345/03, si bien es cierto que ha sido modificado por el Art. 1 de la Ley N.º 3542/08, no se ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios de los accionantes persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Respecto de este artículo y aun con la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley N.º 3542/08, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad. Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N.º 2345/03, o su modificatoria, la Ley N.º 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de 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.---

De ahí que al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de forma anual, crea una medida de 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 los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación a los activos.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación a la accionante, el artículo 1º de la Ley N.º 3542/2008 que modifica el Art. 8º de la Ley N.º 2345/2003...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ADRIANO ORTIZ VILLARTA C/
RESOLUCION N° 892 DEL 07/04/2010; ART. 5
DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04”.
AÑO: 2010 – N° 1306.-----



DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE
JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”. 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:

[Signature]
GLADYS E. BARRERO de MODICA
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1176

Asunción, 02 de febrero 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 Artículo 1° de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, en relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
GLADYS E. BARRERO de MODICA
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

