



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *setecientos veintinueve.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los *quince* días del mes de *diciembre*, del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CESAR DIESEL JUNGHANNS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "CRISTOBAL PEREZ GAETE C/ ARTS. 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO 1579/2004 Y Resolución N° 112/09"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el accionante **CRISTOBAL PEREZ GAETE**, 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 **DIESEL JUNGHANNS**, dijo: Se presenta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el señor Cristóbal Pérez Gaete, bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad en contra de los Arts. 5°, 6° y 18 de la Ley N.º 2345/2003, del Decreto N.º 1579/2004 y de la Resolución N.º 112/09, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. -----

El accionante reviste la calidad de jubilado de la Administración Pública, condición que acredita por medio de la Resolución N.º 112 de fecha 19 de enero de 2009, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, cuya copia se halla agregada en autos. -----

El recurrente sostiene que la liquidación de sus haberes de retiro se realizó conforme con los artículos impugnados, que son disposiciones legales posteriores al acto de su nombramiento como funcionario público en el año 1980, por lo que de esta manera se violaron los Principios de Irretroactividad de la Ley y de los Derechos Adquiridos, establecidos en los Arts. 14 y 102 de la Constitución Nacional. -----

Me adelanto en sostener que la presente acción debe ser rechazada. -----

En cuanto al impugnado Art.5° de la Ley N.º 2345/2003, vemos que el mismo reza: *"La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes c/c 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"*. -----

La mencionada norma establece la forma de la determinación de la *remuneración base* para el cálculo del monto de la jubilación. Considero que este artículo 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 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. -----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

No podemos sostener que este artículo vulnere el Principio de Irretroactividad de la Ley y el de los Derechos Adquiridos, como lo aduce el accionante, pues de hacerlo le estaríamos sacando a la propia Ley la posibilidad de ser modificada, siempre que hayan circunstancias que motiven su modificación y cuando no afecte derechos adquiridos, lo que en este caso no se comprueba puesto que, con relación a la jubilación, el accionante tenía al momento del ingreso a la Función Pública un mero derecho en expectativa. ----

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, el accionante también impugna el Art. 6° de la Ley 2345/2003, que dispone: "*Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria. Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos. En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:*

a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;

b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;

c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y, d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión.

Al personal policial y militar fallecido en acto de servicio o a consecuencia de lesiones sufridas en dicho acto, se le conferirá el ascenso póstumo al grado inmediato superior, cualquiera fuere el tiempo de servicio y sus herederos tendrán derecho a una pensión equivalente al 180% (ochenta por ciento) de la remuneración correspondiente al grado póstumo. Los pensionados indicados en éste párrafo serán ingresados en las planillas de la Dirección de Pensiones no Contributivas". -----

Tenemos que esta norma regula la pensión que recibirán los sobrevivientes -cónyuge, hijos y padres- de jubilados, pensionados y retirados fallecidos. En su caso, el accionante no se halla legitimado para cuestionar esta disposición legal en razón de que no se halla afectado por ella, esto es, al no ser sujeto de la disposición que pretende impugnar, no existe agravio en los derechos del mismo y por lo tanto carece de legitimación activa. -----

Prosiguiendo en el análisis de la cuestión, con relación al Art. 18 de la Ley 2345/2003 y al Decreto 1579/2004, considero que nos encontramos ante la imposibilidad de estudiar el fondo de la cuestión, en razón de que se han cuestionado estas normas de forma genérica, sin señalar qué inciso del Art. 18 y qué artículo del Decreto reglamentario son los que generan la lesión constitucional alegada, por lo que la acción debe ser rechazada respecto de estas normas. -----

Finalmente, en cuanto a la Resolución impugnada -Resolución N.º 112/09, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se otorgó la jubilación al accionante- considero que se han dejado de expresar agravios concretos contra la misma, por lo que corresponde el rechazo de la acción también respecto de ella. -----

Por los motivos señalados, soy de la opinión que la presente acción debe ser rechazada. **Es mi voto.** -----

A su turno, el Doctor **RÍOS OJEDA**, dijo: 1) El señor **Cristóbal Pérez Gaete** por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos **5, 6 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 el Decreto Reglamentario N° 1579/04 "**POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/2003**" y contra la **Resolución DGJP N° 112 de fecha 19 de enero de 2009**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL JUICIO: "CRISTOBAL PEREZ
GAETE C/ ARTS. 5, 6 Y 18 DE LA LEY
N° 2345/03; DECRETO 1579/2004 Y
Resolución N° 112/09". AÑO: 2009 – N.º
1838.-----



"POR LA CUAL SE ACUERDA JUBILACION A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". Para el efecto, acompaña debidamente el documento que acredita su calidad de jubilado de la Administración Pública. -----

2. En primer lugar dejo constancia, para lo que hubiere lugar, que estos autos han llegado a mi Gabinete en fecha 13 de diciembre de 2021. -----

3. El accionante alega que las citadas disposiciones vulneran los artículos 14, 102 y 103 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la liquidación de sus haberes jubilatorios debió realizarse bajo el amparo de la Ley N° 200, así como de la Ley de Organización Administrativa de 1909 y sus Decretos Reglamentarios, vigentes al tiempo en que inician sus aportes jubilatorios.--

4. Ahora bien, es de aclarar que el señor Cristóbal Pérez Gaete accedió a los beneficios de la jubilación el 19 de enero de 2009, conforme lo demuestra la Resolución DGJP N° 112 (que obra a foja 3 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° 112) el accionante 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). -----

5. El derecho a la seguridad social, consagrado en nuestra Ley Suprema en su Artículo 95 "DE LA SEGURIDAD SOCIAL", se adquiere 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 mediante la Resolución DGJP N° 112 de fecha 19 de enero de 2009, por la cual se acuerda jubilación al señor Cristóbal Pérez Gaete, por lo que mal podría ser considerado su derecho jubilatorio bajo el amparo de la Ley N° 200/70 y su reglamentación (como el mismo pretende) teniendo en cuenta que dichas disposiciones se encontraban ya derogadas al tiempo en que el recurrente accedió a la jubilación.-----

6. En cuanto a la impugnación del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03, cabe 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. -----

7. Así las cosas, el impugnado 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 Subrayado son míos). -----

8. Ante la normativa transcrita precedentemente debemos tener en cuenta 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 jubilada, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Gesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado. -----

9. De ahí que la aplicación del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" ciertamente contraviene 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 jubilatorio que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. -----

10. Con respecto a la impugnación del artículo 6 de la Ley N° 2345/03, (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 4622/12 "QUE MODIFICA EL ARTICULO 6 DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"), entiendo que dicha norma no afecta al accionante, pues está dirigida a los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro, calidad que no inviste el mismo. -----

11. Finalmente, el accionante impugna de inconstitucional el artículo 18 de la Ley N° 2345/03 y el Decreto N° 1579/04, sin embargo, omitió individualizar tanto el inciso como el artículo de cada normativa atacada, teniendo en cuenta que dichas disposiciones contienen diversos incisos y artículos. Asimismo, impugna de manera genérica la Resolución DGJP N° 112 de fecha 19 de enero de 2009, dictada por la Dirección General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, sin desarrollar de forma clara los agravios ocasionados por la misma, por lo que, por falta de fundamentación e individualización concreta de la lesión, debe desestimarse la acción con relación a dichas normativas. -----

12. Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, con relación al señor **Cristóbal Pérez Gaete**. Es mi voto. -----

A su turno, el Doctor **SANTANDER DANS**, dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 16/06/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 22/06/23. -----

El señor CRISTOBAL PEREZ GAETE, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6 y 18 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", el Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03 y la Resolución DGJP N° 112 del 19 de enero de 2009, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. -----

Obra en autos la constancia que el accionante tiene la calidad de jubilado como funcionario de la Administración Pública, conforme a la Resolución DGJP N° 112 del 19 de enero de 2009. -----

El recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional, al perjudicarlo en el promedio de su salario, a más de haber sido nombrado bajo el imperio de una ley, que reguló más del 80% de su vida como funcionario público. -----

Respecto a la objeción contra el Art. 5 de la Ley N° 2345, que 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 ", nuestra Carta Magna en el Capítulo de los Derechos Laborales, y más específicamente en lo referente a la Función Pública, al sentar las bases del régimen de



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL JUICIO: "CRISTOBAL PEREZ
GAETE C/ ARTS. 5, 6 Y 18 DE LA LEY
N° 2345/03; DECRETO 1579/2004 Y
Resolución N° 112/09". AÑO: 2009 – N.º
1838.**-----

jubilaciones, el Art. 102 establece que "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". De la detenida lectura de la disposición constitucional se desprende que la protección alcanza a la garantía misma de acceder a la jubilación, dejando a la ley la regulación integral de ese derecho, por lo que en este sentido la manera en que el concepto de remuneración base se encuentre legislado, no propone una infracción constitucional, debido a que en cuanto a este aspecto en particular, la Carta Magna no propuso ninguna regla a seguir, delegando en el órgano legislador que otorgue el derecho según las necesidades de las personas y del tiempo. De esta manera, se constata que este artículo no resulta inconstitucional. -----

En relación al Art. 6 de la Ley N° 2345/03, al regular el derecho a la pensión de los herederos de jubilados, la disposición no afecta al accionante, habida cuenta que la Sala solo puede expedirse ante actos normativos que infringen en su aplicación los principios o normas de la Constitución Nacional, atendiendo a los términos del Art. 550 del CPC, lo que equivale a decir que por la falta de comprobación del interés en la decisión nos encontraríamos ante un pronunciamiento en abstracto, lo cual no es permitido. -----

Finalmente, en cuanto al Art. 18 de la Ley N° 2345/03, el Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03 y la Resolución DGJP N° 112 del 19 de enero de 2009, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, la parte recurrente se limitó a objetar la disposición, sin enunciar la manera en que entiende que ella infringe la Carta Magna y con ello termina afectada.-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida. 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:

Gustavo E. Santander Dans

Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio Pavon Martine.
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 729.

Asunción, 19 de diciembre de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida por el accionante, Señor **CRISTOBAL PEREZ GAETE**. -----
ANOTAR, registrar y notificar.-----

~~Gustavo E. Santander Dans~~
Ministro

Gesar M. Diesch Jungsannns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Favon M.
Secretario

