



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TERESA AGUILAR VDA. DE ZARACHO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2016 - N° 43.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos setenta*

La Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *mayo* del año dos mil diecisiete, estando reunidos 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: "TERESA AGUILAR VDA. DE ZARACHO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Teresa Aguilar Vda. de Zaracho, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: La señora Teresa Aguilar Vda. de Zaracho se presenta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a promover acción de inconstitucionalidad en contra del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, del Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004.-----

La accionante, heredera de un efectivo de las Fuerzas Armadas, expresa que ha recurrido varias veces ante el Ministerio de Hacienda en la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones y no obtuvo una respuesta favorable. Afirma que es heredera de un ciudadano que prestó su servicio a las Fuerzas Armadas que recibió un salario del Estado, por lo que afirma que legítimamente le corresponde percibirlo. Sostiene que el Ministerio de Hacienda no interpreta cabalmente y cercena su derecho violando las normas que la amparan. Adjunta como documento base de su petición, la Resolución DGJP N.° 464 de fecha 25 de febrero de 2008 por la que se resuelve, entre otros, denegar la actualización de pensión solicitada por la accionante, por no existir una sentencia que declare inconstitucional el Art. 8° de la Ley N.° 2345/2003 en el caso concreto (fs. 04).-----

A fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por las normas impugnadas, que son las siguientes:-----

El artículo 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N.° 2345/2003, dispone: *"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"*.-----

El artículo 18 de la Ley N° 2345/2003 establece: *"A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... w) los Artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N° 1.115/97"*.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS B. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Por su parte, el artículo 6 del Decreto N° 1579/2004 determina el mecanismo de actualización anual y de oficio de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro.-----

Entrando al estudio de las normas citadas, respecto del artículo 1° de la Ley N° 3542/2008, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente.-----

En efecto, el artículo 103 de la Ley Suprema 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, o su modificatoria, la Ley N° 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 deben así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Debemos recordar que cuando se produce un aumento salarial, el primer aumento del funcionario activo aportante 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, la norma impugnada 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) calculado 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 con los activos.-----

En el mismo sentido, debe declararse inconstitucional también el Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en cuanto deroga el Art. 187 de la Ley N° 1115/1997, pues este último prevé la actualización de los haberes de retiro del personal activo y pasivo en la misma proporción, esto es, en igualdad de condiciones, en consonancia con lo dispuesto por el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

Por último, con relación al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, vengo sosteniendo que no procede el estudio de la constitucionalidad del mismo, puesto que ha perdido vigencia en cuanto era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, y al haber sido éste último modificado por la Ley N° 3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica el mecanismo de actualización previsto en la Ley modificatoria.-----

Por lo expuesto, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Teresa Aguilar Vda. de Zaracho y declarar inaplicables con relación a la misma el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, y el Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Teresa Aguilar Vda. de Zaracho promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*”, contra el Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, y contra el art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

Justifica su legitimación con la copia del documento obrante a fs. 4 (cuatro), con el cual se acredita su calidad de beneficiaria de pensión por parte del Ministerio de Hacienda.-

La recurrente manifiesta que se encuentra agraviada o más bien ha sido lesionada como consecuencia de la aplicación de las disposiciones legales recurridas por esta ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"TERESA AGUILAR VDA. DE ZARACHO C/
ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, ART. 18 INC.
W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2016 – N° 43.-----**



Por ello pretende la inaplicabilidad de las mismas.-----
De la lectura del escrito de acción surge que la recurrente no ha individualizado la norma o principio constitucional supuestamente conculcados con las disposiciones legales que serán impugnadas por este medio. Además vemos que los argumentos expuestos en el escrito de promoción de acción son desprolijos y poco concisos.-----

Recordemos que la constitucionalidad o no de una norma legal o acto administrativo, está dada por la discrepancia existente entre lo que ésta dispone y lo que el precepto constitucional manda. Por lo tanto, cuando se alega la inconstitucionalidad de un acto normativo o administrativo por violación de la norma aplicable, ello supone que la misma es contraria al contenido o el sentido de las normas expresas o derivadas consagradas en la Constitución Nacional.-----

Consecuentemente, para que la demanda de inconstitucionalidad proceda, se requieren que medien actos inequívocos de los cuales resulten que las normas impugnadas como violatorias de la Constitución han sido o han de ser ineludiblemente aplicadas a la accionante; por lo tanto, es indispensable que ésta demuestre, en términos concretos las circunstancias particulares en que el ejercicio de sus derechos se halla afectado por dicha aplicación, y exprese claramente la norma vulnerada.-----

Por lo tanto, al haberse obviado un requisito fundamental para la procedencia de la acción, cual fuere el de identificar de manera concreta la norma o principio constitucional infringido por las disposiciones legales cuestionadas, la impugnación formulada no puede tener acogida.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, considero que no debe hacerse lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Teresa Aguilar Vda. de Zaracho. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **TERESA AGUILAR VDA. DE ZARACHO** por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, se presenta para promover Acción de Inconstitucionalidad 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 PÚBLICO"**; contra el **Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**, y contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04 "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"**.-----

Antes de esgrimir razonamiento alguno sobre el fondo de la cuestión, es necesario resaltar que la accionante no ha expresado agravios concretos, obviando mencionar el derecho constitucional quebrantado con la aplicación de las normas que impugna. Tal circunstancia torna insustancial el planteo, pues no ha cumplido con los presupuestos previstos en el Artículo 552 del Código de forma que dice: "Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en terminos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS BAREIRO DE MÓNICA
MINISTRA

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

requisitos. *En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción*". (Negritas y Subrayado son míos).-----

La acción de inconstitucionalidad requiere indefectiblemente que la persona afectada alegue la violación de un derecho constitucional como consecuencia de la aplicación de una norma jurídica secundaria que considera inconstitucional, confrontando el texto constitucional con las normas impugnadas. Cuestión esta que no ha sido tenida en cuenta por la accionante, quien no ha probado el daño específico producido por las normas impugnadas, haciendo argumentaciones en forma "abstracta" sin mencionar concretamente cual es la afectación que la vigencia de dichas normas provoca a determinadas disposiciones constitucionales.-----

Es de entender que una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la "idoneidad" para demostrar "acabadamente" el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*" (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

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).-----

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 Justicia.-----

Para que se configure una "cuestión justiciable" por parte de esta Corte, el accionante debe necesariamente demostrar la "lesión concreta" que afecta a su derecho, la ausencia de tal demostración convierte en abstracto cualquier pronunciamiento al respecto, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional. Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: "*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria*", lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

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.*"-----

Quien pretenda promover una acción de esta naturaleza debe acreditar la **titularidad** de un **interés propio y directo**, porque no cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo **se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado** por la aplicación de la ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona. Así lo exige el Artículo 550 del Código ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"TERESA AGUILAR VDA. DE ZARACHO C/
ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, ART. 18 INC.
W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2016 – N° 43.-----



Procesal Civil que dice: "Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este Capítulo".-----

Así las cosas, al no haberse demostrado el derecho constitucional afectado, esta instancia queda impedida para pronunciarse, ya que por mandato legal la Corte 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 disposiciones impugnadas y en consecuencia corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. 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:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO DE LOS ANGELES
Ministro

GLADYS E. ESTIGARRIBIA DE MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 370

Asunción, 2 de Mayo de 2.017.-

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.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. ESTIGARRIBIA DE MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

