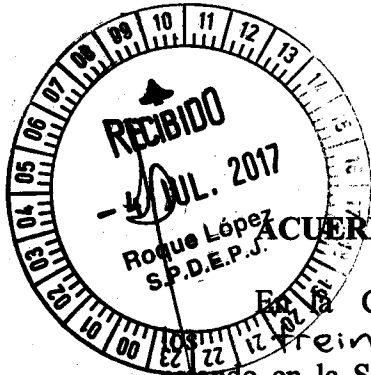




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "BLANCA DE LA NIEVE AGUILERA VDA. DE HELLMAN C/ LA RESOLUCION N° 587 DE FECHA 14/03/2014 DICTADA POR LA DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 670.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Seiscientos setenta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a treinta días del mes de junio 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: "BLANCA DE LA NIEVE AGUILERA VDA. DE HELLMAN C/ LA RESOLUCION N° 587 DE FECHA 14/03/2014 DICTADA POR LA DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Blanca de la Nieve Aguilera Vda. de Hellman, 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: Se presenta la Sra. BLANCA DE LA NIEVE AGUILERA VDA D. HELLMAN, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución N° 587 del 14 de marzo de 2014 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.

Acompaña la documentación atacada, por la cual la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones le deniega el pedido de actualización de pensión.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que el proceso es el instrumento de la actividad jurisdiccional, y en éste la forma es esencial, sin llegar al formalismo que constituye la negación de las mismas garantías procesales. Para que los actos procesales puedan producir sus efectos específicos, es necesario que se lleven a cabo conforme a lo previsto legalmente. En todos los procesos jurisdiccionales se contempla, con carácter sistemático o aislado, la posibilidad de subsanación de los defectos de la demanda a la admisibilidad de la misma o de algún otro acto procesal concreto. Pero tal posibilidad, no libera la carga de las partes, ni significa que alcanza a cualquier vicio, sino sólo a aquéllos que son susceptibles de convalidación o revalidación.

Oportunamente y en forma continua vengo sosteniendo que antes de dar trámite a Acciones de Inconstitucionalidad, es necesario verificar que se haya dado cumplimiento a las formalidades establecidas en la ley en virtud a lo dispuesto en el art. 552 del Código Procesal Civil, el cual dispone: "...Requisitos de la demanda. - 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, fundado en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema de Justicia examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción..."

En el caso de autos, la recurrente no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo transcrito precedentemente, ya que en momento alguno ha expresado agravio

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

concreto contra la resolución que ataca así como tampoco contra la ley de presupuesto del año 2014, ya que de la lectura del escrito de promoción de la presente acción se coteja que la misma se ha limitado solamente a atacarlos sin detallar los supuestos perjuicios sufridos, los argumentos expuestos son desprolijos, poco concisos y no acreditan fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional.-----

En materia de acción de inconstitucionalidad, la cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias. En el caso en cuestión no se ha cumplido con los requisitos formales, motivo por el cual no podemos pronunciarnos acerca de la constitucionalidad o no de las disposiciones que ataca.-----

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que *“La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad”* (Ac. y Sent. 836) 22/03/2005.-----

Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones dirigidas contra todo un texto normativo o resolución administrativa, sin aclarar debida y detalladamente de qué manera afecta cada uno de sus artículos al accionante, ello en la lógica de que no puede esta Sala avocarse a presumir cuales serían los agravios sufridos por aquel en caso de aplicación de la ley, sumando a ello que como regla general, los límites del juzgador se encuentran en las pretensiones de las partes sometidas a su decisión.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, y en atención al Dictamen Fiscal, no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad, por defectos de forma. Es mi voto.-----

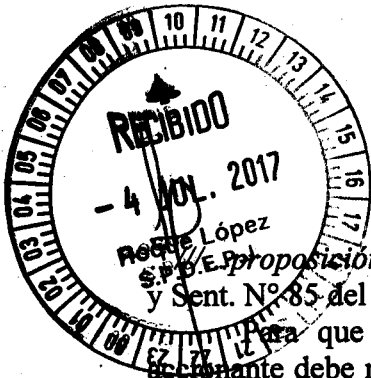
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **BLANCA DE LA NIEVE AGUILERA VDA. DE HELLMAN**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra la **Resolución DGJP – B N° 587 de fecha 14 de marzo de 2014** dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda; y contra la **Ley N.º 5142/14 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”**.-----

Antes de esgrimir razonamiento alguno sobre el fondo de la cuestión, es necesario resaltar que la accionante ha omitido acreditar su **legitimación activa** para la promoción de esta acción, al no haber demostrado el **“agravio concreto”** que la aplicación de las disposiciones impugnadas le ocasiona, lo que 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 términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción”*. (Negritas y Subrayado son míos).-----

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 concreto de manera que se baste a sí mismo. La...//...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "BLANCA DE LA NIEVE AGUILERA VDA. DE HELLMAN C/ LA RESOLUCION N° 587 DE FECHA 14/03/2014 DICTADA POR LA DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 670.



Proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica" (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).

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.

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.

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 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 haber acreditado la accionante, en autos, su "legitimación activa", esta instancia queda impedida para pronunciarse, ya que por mandato legal la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 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

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES Ministro

GLADYS E. BARRERO de MODICA Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez Secretario

en consecuencia corresponde *rechazar* la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Disiento respetuosamente con los colegas que me antecedieron en el estudio de la presente acción, en cuanto rechazan por considerar que la accionante no ha cumplido con el requisito de identificar el agravio concreto que le provoca la resolución administrativa y la norma también impugnada.-----

Básicamente, cuestiona la falta de actualización de la pensión que se le había acordado como heredera de efectivo policial. Que el monto que se le ha asignado en tal concepto es inferior al que asegura que le corresponde efectivamente. En este sentido, impugna la Resolución DGJP - B N° 587 de fecha 14 de marzo del 2014, por la cual se le deniega el pedido de actualización de pensión solicitado, con base en lo dispuesto en el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, en concordancia con el Art 231 del Decreto N° 1100/14 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5.142/2014".-----

Si bien es cierto que el escrito de promoción de la acción es bastante escueto, reclama concretamente la actualización de su pensión, que es lo que le ha sido denegado. Por lo que se puede inferir que el perjuicio concreto que le provoca la resolución impugnada es de índole patrimonial, al considerar que está percibiendo menos de lo que le corresponde en su calidad de pensionada. Se advierte así que lo que le agravia en realidad es la norma que le aplica la Administración para denegarle su pedido de actualización, la que considera contraria a los Arts. 47 inc. 2), 49 y 103 de la C.N.-----

Hechas estas aclaraciones, paso a abordar el fondo de la cuestión:-----

Verificadas las constancias de autos, se observa que por Resolución DGJP N° 2702/2011, se había acordado pensión mensual de G. 1.094.850 a la Sra. Blanca de la Nieve Aguilera Brizuela, como esposa aparente del extinto efectivo de la Policía Nacional, de conformidad con los Arts. 89 y 92 de la Ley N° 222/1393 "Orgánica de la Policía Nacional" y 1 num. 2) de la Ley N° 632/1995. Posteriormente, al solicitar la actualización de su pensión, esta le es denegada por Resolución DGJP - B N° 587 de fecha 14 de marzo del 2014, por considerarla improcedente, con base en lo dispuesto en el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, en concordancia con el Art. 231 del Decreto N° 1100/14 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5.142/2014", atendiendo a que las actualizaciones se realizan en forma anual.-----

Pues bien, el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*".-----

En reiterados fallos hemos sostenido la inconstitucionalidad de este artículo, por hallarse en clara contravención con lo establecido por el Art. 103 de la C.N. En efecto, este precepto constitucional dispone que "la Ley" debe garantizar 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, o su modificatoria, la Ley N° 3542/2008, 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 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.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"BLANCA DE LA NIEVE AGUILERA VDA. DE
HELLMAN C/ LA RESOLUCION N° 587 DE
FECHA 14/03/2014 DICTADA POR LA
DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y
PENSIONES DEL MINISTERIO DE
HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 670.**



Se 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 con los activos.

Ahora bien, con relación a la impugnación de la Ley N° 5142/2014 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014", considero que un pronunciamiento de esta Sala sería ineficaz y carente de interés práctico. Ello, en razón de que si bien ha estado vigente al tiempo de promoción de esta acción, lo cierto es que al momento del estudio de fondo, el agravio ya no está presente, por tratarse de una ley presupuestaria, y por ende, de vigencia anual.

Por las razones precedentemente expuestas, considero que el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 deviene inconstitucional al quebrantar el Art. 103 de la C.N.; asimismo, la Resolución DGJP - B N° 587 de fecha 14 de marzo del 2014 dictada por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por estar fundada en dicho precepto legal, debiendo prosperar la impugnación respecto a la misma. 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.

Ante mí:

Dr. ANTONIO FRET
Ministro

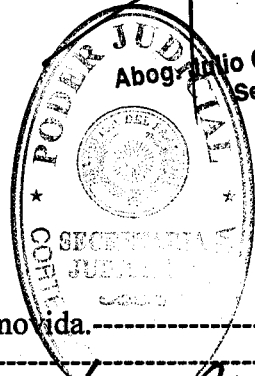
GLADYS L. ZAMBONI de MODICA
Ministra

SENTENCIA NUMERO: 676

Asunción, 30 de junio 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



Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

Dr. ANTONIO FRET
Ministro

GLADYS L. ZAMBONI de MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario