

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ESTELBINA VILLALBA VDA. DE MACIEL C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2016 – Nº 37.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Novientos sesenta*.-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *setiembre* 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: "ESTELBINA VILLALBA VDA. DE MACIEL C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Estelbina Villalba Vda. de Maciel, 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: La señora Estelbina Villalba Vda. de Maciel promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY Nº 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 2345/03, y contra el art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/04.-----

Justifica su legitimación con la copia de la Resolución DGJP Nº 4505 del 20 de diciembre de 2012, documento que acredita su calidad de pensionada en carácter de heredera de efectivo de las FF.AA.-----

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 vía. 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 fueran 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 resulte que la norma impugnada como violatoria de la Constitución ha sido o ha de ser ineludiblemente aplicada 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 la norma vulnerada.-----

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
 Secretario

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
 Ministra

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

Por lo tanto, al haber obviado la recurrente 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 por la misma no puede tener acogida.-----

Por los motivos expuestos precedentemente y de conformidad al Dictamen Fiscal, considero que no debe hacerse lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Estelbina Villalba Vda. de Maciel. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **ETELBINA VILLALBA VDA. DE MACIEL** por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, se presenta a 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° 1579/2004 "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 ha omitido acreditar su **legitimación activa** para la promoción de esta acción, pues además de haber obviado señalar las normas constitucionales quebrantadas, olvido manifestarse concretamente sobre los agravios que sufre con la aplicación de las normas impugnadas, 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 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).-----

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 ...//...**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ESTELBINA VILLALBA VDA. DE MACIEL C/
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18 INC.
W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL
DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2016 – Nº 37.-----**



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 Nº 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**", la Corte queda impedida para pronunciarse, ya que por mandato legal esta 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.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Disiento del voto de los Colegas que me precedieron en el estudio de la acción, pues considero que en el presente caso debemos analizar los argumentos de fondo de la cuestión planteada a fin de determinar la constitucionalidad o no de las normas impugnadas.-----

Se presenta la señora Estelbina Villalba Vda. de Maciel ante esta Sala invocando su calidad de heredera de un efectivo de las Fuerzas Armadas, reclamando como tal su derecho a recibir una pensión por parte del Estado. Acredita su legitimación activa con la copia de la Resolución DGJP Nº 4505 de fecha 20 de diciembre de 2012, agregada a f. 02, por la cual se le acuerda la pensión correspondiente.-----

Con relación a la primera de las normas impugnadas, tenemos que el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 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

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. AN...
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

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”-----

Respecto de este artículo – y aun con la modificación introducida por el Art. 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° 2345/2003, 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 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.-----

Por otra parte, en cuanto al Art. 18 inc. w) de la Ley N.º 2345/2003 se tiene que el mismo 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...*”. De los términos del escrito de promoción de la acción, no se puede precisar qué norma derogada pretende reivindicar la accionante, ni cual es la disposición legal cuya derogación le causa un perjuicio, omisión esta que nos impide pronunciarnos al respecto.-----

Finalmente, respecto de la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, cabe resaltar que el mismo era reglamentario del artículo 8° de la Ley N° 2345/2003, que fue modificado por una nueva Ley – Ley N° 3542/2008 –, por lo que ha perdido virtualidad por ser reglamentario de una norma derogada. En efecto, actualmente 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 el mecanismo previsto por el Decreto N° 1579/2004, por lo que un pronunciamiento acerca de su constitucionalidad o no carecía de virtualidad práctica.-----

En consecuencia, por todo lo expuesto, considero que se debe hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, con relación a la accionante. Es mi voto.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, ...///...

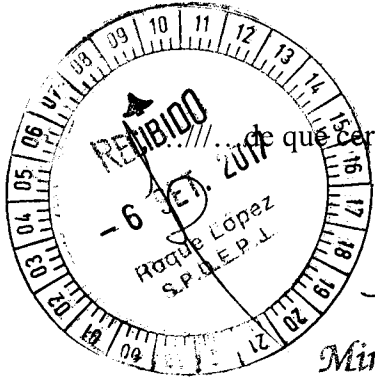


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ESTELBINA VILLALBA VDA. DE MACIEL C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2016 - Nº 37.-----



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 MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 960. -

Asunción, 04 de setiembre 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.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

