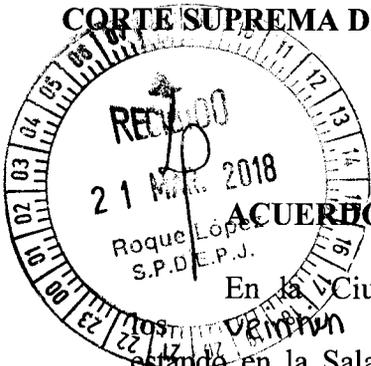




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA ANGELICA BAREIRO RUIZ DIAZ C/ ARTS. 113 Y 260 DE LA LEY 5554/2016, ART. 2 INC. B) Y ART. 3 INC. D) DEL DECRETO N.º 4947/2010, EL ART. 3 DEL DECRETO N.º 1579/2004, LEY N.º3989 QUE MODF. EL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART. 143 DE LA LEY N.º1626/2000, ART. 1 Y 2 DEL DECRETO N.º 5073/2010". AÑO: 2016 - N.º 1381.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ciento veintiseis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de marzo del año dosmil dieciocho, 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: "MARIA ANGELICA BAREIRO RUIZ DIAZ C/ ARTS. 113 Y 260 DE LA LEY 5554/2016, ART. 2 INC. B) Y ART. 3 INC. D) DEL DECRETO N.º 4947/2010, EL ART. 3 DEL DECRETO N.º 1579/2004, LEY N.º3989 QUE MODF. EL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART. 143 DE LA LEY N.º1626/2000, ART. 1 Y 2 DEL DECRETO N.º 5073/2010", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María Angélica Bareiro Ruiz Diaz, 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 BAREIRO DE MÓDICA dijo: La señora MARIA ANGELICA BAREIRO RUIZ DIAZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, se presenta para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 113 y 260 de la Ley N.º 5554/2016 "POR LA CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL AÑO 2016"; contra los Artículos 2 inc. b) y 3 inc. d) del Decreto N.º 4947/2010 "POR EL CUAL SE ESTABLECEN PROCEDIMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONCESIÓN DE JUBILACIONES Y PENSIÓN, DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL MINISTERIO DE HACIENDA"; contra el Artículo 3 del Decreto N.º 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; y contra la Ley N.º 3989/10 "QUE MODIFICA EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 16 Y EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY N.º 1.626/2000, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA".-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 86, 88, 102, 103 de la Constitución, y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normativas impugnadas no le permitirán vivir dignamente.

Es oportuno aclarar que en la actualidad la Ley N.º 5554/2016 ha perdido total virtualidad. Si bien estaba vigente al momento de la presentación de la acción, actualmente ha perdido validez por su carácter temporal, pues fue aplicada únicamente al ejercicio fiscal 2016, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento alguno.

Al respecto, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia que comparto, ha señalado que: "carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en

Abog. Julio C. Favon Martínez, Secretario, Miryam Peña Candia, MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES, Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA, Ministra

*el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso” (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).-----*

Por lo tanto, debido a que ya perdieron efecto las disposiciones contenidas en la **Ley N° 5554/2016**, el agravio ha dejado de ser actual y la controversia ha dejado de existir, encontrándose esta Sala ante un asunto abstracto, donde su decisión sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa. -----

Con respecto a la impugnación de los **Artículos 2 inc. b) y 3 inc. d) del Decreto N° 4947/2010 y Artículo 3 del Decreto N° 1579/2004** cabe mencionar que estas normas encuentran su fundamento en las previsiones de la **Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**, y sus modificatorias, relacionadas al “régimen jubilatorio”, dispositivos jurídicos no impugnados por la accionante.-----

Tal situación desvanece la pretensión de la accionante, tornando improductivo el control de constitucionalidad promovido, pues ante la plena vigencia de la referida ley, y sus modificatorias, la actividad jurisdiccional reclamada por la accionante quedaría desprovista de toda consecuencia jurídica.-----

Ante esta situación, resulta ininteligible el caso sometido a estudio, porque los argumentos que sustentan los supuestos agravios de la impugnación no contienen en sí mismos a la “afectación” en relación con el contenido y alcance de las normas impugnadas.-----

Sin “afectación” no existe parámetro alguno para determinar la efectividad del reclamo de la accionante, tendiente a valorar la inconstitucionalidad de los actos normativos impugnados.-----

Esta interpretación, deja vacío de contenido el pronunciamiento de esta Corte, reduciendo su alcance a una mera satisfacción moral para la accionante. Cabe resaltar que esta alta instancia judicial es incompetente para hacer pronunciamientos sin efecto jurídico alguno.--

Con respecto a la **Ley N° 3989/10**, también impugnado, cabe resaltar que la misma contiene disposiciones que regulan la “inhabilidad”, para ser reincorporados a la Administración Pública, de los funcionarios del Estado **que se hayan acogido al régimen jubilatorio.**-----

La accionante no ha presentado instrumental alguna que acredite su calidad de “jubilada” de la Administración Pública y menos aun que certifique en forma fehaciente su nuevo acceso a la Función Pública; cuestión que invalida su legitimación activa para impugnar la **Ley N° 3989/10**. Si bien la misma es pasible de una inminente jubilación, conforme se desprende de las instrumentales arrojadas a autos (fs. 5/7), ello no le autoriza a tal impugnación, pues al no estar jubilada y reincorporada a la función pública, dicho dispositivo jurídico no le es aplicable.-----

Es de aclarar que no se adquiere el derecho a la seguridad social, consagrado en nuestra Ley Suprema en su Artículo 95 “DE LA SEGURIDAD SOCIAL”, por el simple hecho de ser una persona humana, como sí sucede con los derechos fundamentales. **Para ser titular del derecho a la seguridad social es preciso acreditar en forma fehaciente el cumplimiento de los requisitos que la Ley de manera general impone para adquirirlos.**-----

Es preciso señalar que no cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. 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, **siendo insuficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean.** 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...//...*”



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MARIA ANGELICA BAREIRO RUIZ DIAZ C/ ARTS. 113 Y 260 DE LA LEY 5554/2016, ART. 2 INC. B) Y ART. 3 INC. D) DEL DECRETO N.º 4947/2010, EL ART. 3 DEL DECRETO N.º 1579/2004, LEY N.º 3989 QUE MODF. EL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART. 143 DE LA LEY N.º 1626/2000, ART. 1 Y 2 DEL DECRETO N.º 5073/2010”. AÑO: 2016 – N.º 1381.**-----



de las Leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución **en cada caso concreto.**-----

En atención a lo manifestado, opino que por mandato legal esta Sala 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 normas impugnadas y en consecuencia corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. **MARIA ANGELICA BAREIRO RUIZ DIAZ**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 113º y 260º de la Ley N.º 5554/16 “Por la cual se Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal Año 2016”, Art. 2 inc b) y art. 3 inc. d) del Decreto N.º 4947/2010 “Por el cual se establecen procedimientos básicos para la concesión de Jubilaciones y Pensión, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda” el Art. 3º del Decreto N.º 1579/2004 “Por el cual se reglamenta la Ley N.º 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003, de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, Decreto N.º 5073/2010 y finalmente la Ley N.º 3989/2010 que modifica los arts. 16º inc. f) y 143º de la Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública” alegando la conculcación de preceptos Constitucionales -----

Manifiesta que las citadas normas legales no solo lesionan su interés jurídico y de garantía constitucional, en su condición de actual funcionaria activa, pasible de sino que, también le produce un daño extraordinario e irreparable en sus derechos patrimoniales, debido a que por esa razón no puede percibir una remuneración por los servicios prestados. Funda la presente acción en los Arts. 14º, 86º, 88º, 102º y 103º de la Constitución Nacional.-----

Respecto a la impugnación de los Arts. 16º inc. f) y 143º de la Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública” y su modificatoria Ley N.º Ley 3989/2010 en su Art. 1º, considero la inexistencia de agravio actual, que significa que el gravamen no existe al momento en que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, debido a que la recurrente no demuestra una concreta afectación de derechos en detrimento a las normativas atacadas, la misma no ha expresado los agravios que le generan las disposiciones tildadas de inconstitucional, solo se limita a efectuar consideraciones genéricas que se asemejan más a un juicio de valor y en el caso concreto no se constata que se produzca perjuicio alguno a la parte actora, en razón de que la accionante no acredita haberse reincorporado a la Función Pública ni tampoco haberse jubilado. Si podemos constatar que al momento de iniciar la acción se arriman una serie de documentaciones en donde la accionante figura en la nómina de funcionarios afectados a la Jubilación Obligatoria del Hospital Nacional de Itaugua (fs. 05, 06 y 07), pero la misma no adjunto ninguna documentación que justifique su condición de jubilada. En este caso se presentan dos cuestiones que merecen consideración; la primera, guarda relación con la postura de esta Sala respecto a las disposiciones impugnadas por la accionante. Así, tal y como lo menciona, lo que puede corroborarse con sendos fallos contestes y uniformes emanados de la Corte Suprema, las normativas impugnadas han sido declaradas de inconstitucional invariablemente desde las primeras impugnaciones luego de su entrada en vigencia. La Sala ha verificado la conculcación de

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

**Abdo Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

disposiciones constitucionales en su contenido resolviendo en consecuencia. No obstante ello, la mecánica del control de constitucionalidad de los actos normativos dispone que la declaración de inaplicabilidad de los mismos se aplica restrictivamente, ello en virtud de lo que dispone ya en el inicio el artículo 555° de la Ley N°1337/88 cuando dispone tajantemente: “*La sentencia de la Corte Suprema sólo tendrá efecto para el caso concreto*”. Y ello igualmente en atención a que a diferencia de otras latitudes jurisdiccionales, la declaración de inconstitucionalidad de las normas no tiene en el Paraguay un efecto derogatorio, siendo esta potestad privativa de otro poder del Estado, lo que implica la obligación legal de impugnar la disposición cada vez que la misma resulte violatoria de los derechos consagrados constitucionalmente, lo cual evidentemente no puede ser obviado precisamente por la Sala Constitucional de la Máxima Instancia.-----

De igual modo respecto a la impugnación de los Arts. 2° inc. b) y 3° inc d) del Decreto N° 4947/2010, el Artículo 3° del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 2° del Decreto N° 5073/2010, todas estas normativas impugnadas guardan relación con el régimen jubilatorio de los funcionarios públicos que hayan cumplido con los requisitos que rezan las disposiciones vigentes relativas a la jubilación (Ley N° 2345 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*”). El Planteamiento de la impugnante resulta poco claro, debido a que la misma por un lado manifiesta que el porcentaje de jubilación que le corresponde la genera un perjuicio en sus haberes por realizar una liquidación que es inconstitucional y por otro lado, ni siquiera ha justificado su calidad de “Jubilada” para probar el perjuicio que le generan las disposiciones mencionadas más arriba. Por lo tanto no corresponde el estudio de estas impugnaciones, por no reunir los requisitos contemplados en el Art. 552° del C.P.C.-----

Finalmente la accionante formula agravios contra los arts. 113° y 260° de la Ley N° 5554/16 “*Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016*” no haciendo mención siquiera de qué manera le afectan las normativas impugnadas, en momento alguno ha expresado el supuesto perjuicio que representa para la misma su aplicación, tan solo se limitó a transcribir las disposiciones tildadas de inconstitucional. Esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada -----

En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 “*Que organiza la Corte Suprema de Justicia*” artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) **en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.**-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por la accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha...//...



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“MARIA ANGELICA BAREIRO RUIZ DIAZ  
C/ ARTS. 113 Y 260 DE LA LEY 5554/2016,  
ART. 2 INC. B) Y ART. 3 INC. D) DEL  
DECRETO N.º 4947/2010, EL ART. 3 DEL  
DECRETO N.º 1579/2004, LEY N.º3989 QUE  
MODF. EL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART.  
143 DE LA LEY N.º1626/2000, ART. 1 Y 2  
DEL DECRETO N.º 5073/2010”. AÑO: 2016 –  
Nº 1381.**-----



recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en “*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*”, pág. 488 *mutatis mutandi* 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 cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario” y agrega “No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El “agravio atendible” por esta vía excluye la consideración de cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso”. Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: “...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración...”.-----

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así “La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos” y agrega “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 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) 22/09/2005.).-----

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 sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos así como tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretenden.-----

Por todo lo precedentemente expuesto, en concordancia con el parecer del Ministerio Público, corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

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.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 126 .

Asunción, 21 de marzo de 2019 .-

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. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

