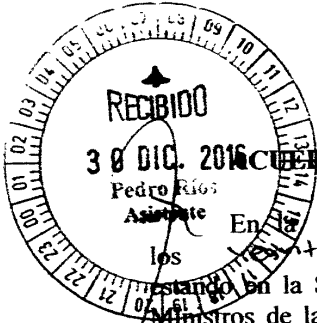




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"FLORENTINA NUÑEZ DE SOBARZO C/
ARTS. 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345/2003;
DECRETO N° 1579/2004 Y LEY N° 3692/2009".
AÑO: 2009 - N° 923.**



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Dos mil sesenta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 30 días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FLORENTINA NUÑEZ DE SOBARZO C/ ARTS. 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345/2003; DECRETO N° 1579/2004 Y LEY N° 3692/2009"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Florentina Núñez de Sobarzo, 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 plantada el Doctor **FRETES** dijo: La accionante **FLORENTINA NUÑEZ DE SOBARZO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 10 de la Ley N° 2345/2003, el Decreto Reglamentario N° 1579/2004 y la Ley N° 3692/2009.

Justifica su legitimación con la Resolución de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones N° 401 del 16 de febrero de 2009, documento que acredita que la misma es Jubilada de la Administración Pública.

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución Nacional.

Manifiesta que ha sido nombrada por Decreto de la Presidencia de la República N° 6033 del 25 de abril de 1979 a fin de prestar servicios en la Dirección de Impuestos Internos y que ha prestado incansablemente servicios en dicha dependencia por el plazo de 29 años hasta que por Resolución del Ministerio de Hacienda N° 137 ha sido aceptada su renuncia, siendo beneficiada con el programa del retiro voluntario. Asimismo expresa que inició los trámites concernientes a la jubilación, y que en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 2345/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004 se le ha acordada una suma inferior a la cual le correspondía dados los años de aportes. Arguye que durante toda su carrera pública la ley que rigió y se encontraba vigente fue la Ley N° 200/70 -en virtud de la cual se establece que la jubilación se acordará teniendo en cuenta el último salario percibido en actividad- contrariamente a lo establecido en la Ley N° 2345/2003 -la cual establece otros parámetros a fin de realizar el cálculo correspondiente a la jubilación- y que con la aplicación de esta ley se vulneran derechos adquiridos por la misma, asignándole una jubilación irrisoria.

En primer lugar, recordemos que el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 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

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretaría

de remuneración imponible". Considero que la norma transcrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien la recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente la recurrente acceda a la misma.-

En cuanto a la objeción del Art. 10 de la ley en cuestión, salvo su cita en el acápite inicial de la acción, la recurrente en momento alguno ha mencionado en el desarrollo de la demanda cual es el agravio que el mismo le causa. 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 recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

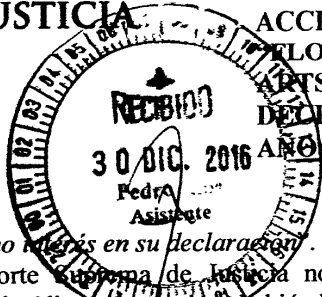
En prosecución del estudio y analizando las pretensiones de la accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea la aplicación de los textos impugnados siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

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...!!!...*"



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
FLORENTINA NUÑEZ DE SOBARZO C/
LEYES 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345/2003;
DECRETO N° 1579/2004 Y LEY N° 3692/2009”.
AÑO: 2009 – N° 923.



...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 sufrirlas. Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito *sine qua non* ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que los solicitantes no han enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como “perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual”. En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.

Por otra parte, surge que la presente demanda se plantea también contra la aplicación de la Ley N° 3692/2009 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009”. Cabe señalar que la disposición atacada forma parte de un cuerpo normativo de vigencia temporal cual es de un año, transcurrido este plazo y acorde a lo que expresa la ley, por medio de los canales competentes aquel perderá su vigencia al ser derogado automáticamente por una nueva normativa contenedora del plan presupuestario a aplicarse durante el ejercicio fiscal correspondiente al siguiente año.

Debemos tener en cuenta que a la fecha en que se dicta el presente fallo, el presupuesto general de gastos cuestionado ha sido plena e innegablemente ejecutado en su totalidad, por lo que el agravio sustentado por la accionante carece del requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones.

Esta Sala ha mantenido en anteriores fallos el criterio de que resulta relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo tanto al momento de la impugnación como de su resolución. En el caso de

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
 Ministra

Miryam Peña Candia
 MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez
 Secretario

autos si bien la reacción de la accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo con relación a la resolución del *thema decidendum*, tenemos entonces que las normativas cuya nulidad pretende han dejado de afectarle al ser expulsadas del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual.-----

Tal situación impide que la Corte se expida respecto a la constitucionalidad o no de dicha ley, ya que al momento de pronunciarnos acerca de la constitucionalidad o no de la misma ya no existiría un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una vulneración, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados por la ley de presupuesto para el ejercicio fiscal ya que la misma ha sido íntegramente cumplimentada en el campo temporal, y por otro extremo, a la fecha rige en materia presupuestaria una nueva disposición la cual no forma parte del presente proceso.-----

Opino que no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad intentada, por los motivos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora FLORENTINA NÚÑEZ DE SOBARZO, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 10 de la Ley N° 2345/2003, contra el Decreto N° 1579/2004 y contra la Ley N° 3692/09. Acompaña el documento que acredita debidamente su calidad de jubilada de la Administración Pública.-----

Alega que se encuentran vulnerados los artículos 40, 45, 47,57, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

A la señora Florentina Núñez de Sobarzo se le ha otorgado la jubilación en fecha 16 de febrero de 2009.-----

Entrando a examinar los agravios formulados por el accionante en relación con las disposiciones legales impugnadas, cabe señalar en primer lugar que el Art. 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...*".-----

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 privada, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el 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 encuentra 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 previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

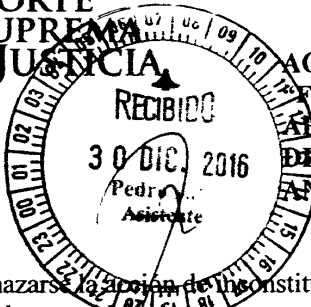
De ahí que la aplicación del Art 5° de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia al accionante, en cuanto esta disposición legal contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

En cuanto al Art. 10 de la Ley N° 2345/03 la acción no se encuentra fundada por lo que no corresponde su estudio y, respecto del mismo, la acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada.-----

En cuanto al Decreto N° 1579/2004 y a la Ley N° 3692/09, la accionante no ha expresado agravios por lo que no corresponde su análisis y, en consecuencia, debe...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
FLORENTINA NUÑEZ DE SOBARZO C/
ARTS. 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345/2003;
DECRETO N° 1579/2004 Y LEY N° 3692/2009”.
N°: 2009 - N° 923.

...///...rechazarse la acción de inconstitucionalidad presentada contra los mismos.-----
Por las consideraciones que anteceden, opino que debe hacerse lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, en consecuencia, debe declararse la inaplicabilidad del Art. 5° de la Ley N° 2345/03, en relación con la señora Florentina Núñez de Sobarzo. Corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 10 de la Ley 2345/03, contra el Decreto 1579/04 y contra la Ley N° 3692/09. **ES MI VOTO.**-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, 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:

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Dr. Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 2066

Asunción, 28 de diciembre de 2016.-

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.-----

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

