



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *noventa y dos*

RECIBIDO  
18 OCT 2018  
La Yareta

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *ocho* días del mes de *agosto* del año dos mil dieciocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ALBA STELA LEDESMA DE UGARTE C/ ART. 113 DE LA LEY N° 5554/2016"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Alba Stela Ledesma de Ugarte, 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 Sra. **ALBA STELA LEDESMA DE UGARTE** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 113° y 260° de la Ley N° 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° 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. 3° 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*", Decreto N° 5073/2010 y finalmente la Ley N° 3989/2010 que modifica los arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 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. 14°, 86°, 88°, 102° y 103° de la Constitución Nacional.-----

Respecto a la impugnación de los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*" y su modificatoria Ley N° Ley 3989/2010 en su Art. 1°, 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. 03, 04, 05 y 06), 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

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abogado  
-----

luego de su entrada en vigencia. La Sala ha verificado la conculcación de 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 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. Se 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora ALBA STELA LEDESMA DE UGARTE, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 113 y 260 de la Ley N° 5554/2016 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016"**, contra los **Artículos 2 inc. b) y 3 inc. d) del Decreto N° 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° 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"**, y contra los **Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA "**; **251 de la Ley N° 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN**

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. Antonio...  
Ministro

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO...  
Ministro

*[Signature]*  
Abogado...  
Escritor

*ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO*"; Para el efecto acompaña las instrumentales agregadas a autos de las que se desprenden que la jubilación de la accionante se encuentra en trámite administrativo.-----

Alega la accionante, entre otras cosas, que las normas impugnadas agravan su derecho a la estabilidad laboral. Manifestando al mismo tiempo la vulneración de los Artículos 14, 86, 88, 102, 103 de la Constitución.-----

Es oportuno aclarar que en la actualidad las disposiciones contenidas en los **Artículos 113 y 260 de la Ley N° 5554/2016**, impugnados en autos, han perdido total virtualidad por su carácter temporal, pues fueron aplicadas 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 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 las referidas disposiciones han perdido efecto, 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, pues es de entender que por mandato legal la Suprema Corte no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse.-----

Con respecto a las demás normas atacadas, tampoco corresponde su estudio, en razón de que las mismas están relacionadas al "régimen jubilatorio", cuestión no vinculada a la accionante, pues la misma no ha demostrado su calidad de JUBILADA del sector público, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos, por lo tanto dichas normativas no le son aplicables. Así las cosas, la accionante difícilmente puede sentirse agraviada por las mismas y mucho menos pretender estar dotada de legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad contra ella.-----

Por lo que entendemos que en el momento de accionar tenía la expectativa, no así el derecho adquirido a que se le aplicaran las normas impugnadas, las cuales regulan la jubilación en el sector público. Al respecto es preciso aclarar que se adquiere un derecho cuando se cumplen las condiciones consagradas en la Ley para acceder a él, de lo contrario se trata de meras expectativas. *"Las meras expectativas no constituyen en propiedad derechos, sino razonables previsiones, fundadas en normas vigentes, relativas a la adquisición de derechos"* (Ossorio, M. y otros *"Enciclopedia Jurídica Omeba"* Driskill: Buenos Aires (1990), T VIII, p. 284). *"No pasan de ser una esperanza o posibilidad de convertirse en derechos adquiridos e ingresar en el patrimonio de una persona cuando se reúnan los presupuestos legales correspondientes, las que mientras tanto no son sino una simple eventualidad"* (Cifuentes, S. *"Elementos de Derecho Civil. Parte General"* Editorial Astrea: Buenos Aires (4a ed-: 1999), p. 30).-----

Es de entender que las disposiciones contenidas en las normas atacadas solo podrían ser impugnadas por personas que accedieron al "régimen jubilatorio" y son beneficiarias de la jubilación, solo y únicamente a ellas podría perjudicar su aplicación. Si una persona no se encuentra acogida al régimen jubilatorio, se juzgará que su **"situación jurídica de jubilada" no ha quedado definida y consolidada bajo el imperio de la Ley N° 2345/03, su modificatoria y reglamentación.**-----

Por lo tanto, la recurrente al no ser titular del derecho que invoca y no estar afectada por la aplicación de las normas que impugna, no podría ser considerada por parte de esta Sala como sujeto legitimado para provocar el control de constitucionalidad, en estricto cumplimiento a lo previsto en el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: *"Toda persona lesionada en sus*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ALBA STELA LEDESMA DE UGARTE C/ ART. 113 DE LA LEY N° 5554/2016". AÑO: 2017 – N° 194".-----**

*legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los 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".-----*

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 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, corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad, por improcedente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores **FRETES** y **BAREIRO DE MÓDICA**, 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:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

  
~~Dr. Antonio Fretes~~  
Ministro

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Juan Carlos Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 920  
Asunción, 9 de octubre de 2018.-  
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.-----

  
Dra. Gladys E. Barreto de Mónica  
Ministra

  
María C. de Candia  
Ministra  


Ante mí: