CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS C/ LEY N° 3217/2007, "QUE AMPLIA EL ARTICULO 6° DE LA LEY N° 2345/03 Y RESOLUCION DGJP - B N° 3040 DE FECHA 02 DE AGOSTO DE 2017". AÑO: 2022. N°: 3130. ----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 23-05-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos treinta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días, del mes de mayo, del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores, **GUSTAVO SANTANDER DANS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS,** , Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS C/ LEY N° 3217/2007, "QUE AMPLIA EL ARTICULO 6° DE LA LEY N° 2345/03 Y RESOLUCION DGJP - B N° 3040 DE FECHA 02 DE AGOSTO DE 2017",** a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Alice Dora Bella Viveros Llamosas, 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: ----------

C U E S T I O N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?.----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **SANTANDER DANS, RÍOS OJEDA y DIESEL JUNGHANNS**.----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo: Se presenta la Sra. ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS, bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Ley 3217/2007, "QUE AMPLIA EL ART. 6°, DE LA LEY N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y la Resolución DGJP - B N° 3040, de fecha 2 de agosto de 2017, en las partes que restringen las disposiciones constitucionales previstas en los Arts. 46, 47 inc.2, 48, 101, 102 y 103 última parte, señala que las disposiciones legales objetadas las despojan de sus derechos consagrados en los artículos constitucionales mencionados precedentemente. ----------

Explica la accionante que es heredera del extinto Efectivo retirado de la policía Nacional Diógenes Viveros Rodríguez, conforme lo demuestra con la copia de la Resolución DGJP- B N° 3040, de fecha 2 de agosto de 2017 y demás documentos que acompañan a esta acción.----------

Señala que la Ley N° 3217/2007 "Que amplía el Art. 6º de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público dice: Artículo 1 - Ampliase el artículo 6° de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", queda redactado de la siguiente manera : Artículo 6° - Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derecho a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria: Los sobrevivientes con derecho a pensión son; el cónyuge, los hijos y los padres siempre

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a la pensión los hijos deben ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos. En caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes...". ----------

Que la Resolución DGJP -B N° 3040, dictada Ministerio de Hacienda, - objetada de Inconstitucional -, en su parte medular, relacionada con la Accionante, dispuso en su parte Resolutiva: "Artículo 1- DENEGAR por improcedente, la solicitud de Pensión formulada por la Señora ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS, con C.I.C. N° 795.584, como heredera de efectivo retirado de la Policía Nacional, en base a los fundamentos expresados precedentemente". ----------

Al atender la vista, la Fiscalía General del Estado, dio su parecer en el sentido de no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Sra. Alice Dora Bella Viveros Llamosas, contra la Ley N° 3217/2007 y contra la Resolución N° DGJP- B N° 3040 de fecha 2 de agosto de 2017. ----------

Corresponde primeramente verificar la procedencia de la acción en atención a la disposición contenida en el Art. 551 del C.P.C.----------

En el caso que nos ocupa, la acción va dirigida contra una disposición de carácter general como resulta la Ley 3217/2007, "que amplía el Art. 6° de la Ley N° 2345/2003"', la misma fue materializada respecto a la accionante Alice Dora Bella Viveros Llamosas en la Resolución DGJP -B N° 3040 de fecha 2 de agosto de 2017, dictada por el Ministerio de Hacienda, las cuales han sido impugnadas.----------

La norma cuestionada, es de carácter general, tal como puede apreciarse claramente pero, una vez que ella es aplicada a la afectada, surge lo que conocemos como acto normativo de carácter particular. Precisamente este tipo de actos se encuentran reglados por la segunda parte del Art. 551 del C.P.C., que establece la prescripción de la acción a los seis meses, contados desde el conocimiento del acto por el interesado.----------

De la revisión de autos se constata que la resolución de carácter particular atacada data del 2 de agosto de 2017. Computando el lapso transcurrido desde entonces, tenemos que se dejó transcurrir el plazo establecido en el Art. 551 del C.P.C. segunda parte, debido a que esta acción recién fue promovida el 26 de diciembre de 2022, con lo cual queda constatado que la acción fue intentada fuera del plazo establecido por la Ley procesal, razón por la cual debe ser rechazada. ----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el dictamen de la Fiscalía del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida, Es mi Voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor VÍCTOR RÍOS OJEDA,** dijo: ----------

1. La señora ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3217/07** (que modifica el Artículo 6 de la Ley N° 2345/03 *DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*); y contra la **Resolución DGJP - B N° 3040 de fecha 02 de agosto de 2017** *"POR LA CUAL SE DENIEGA POR IMPROCEDENTE EL PEDIDO DE PENSIÓN FORMULADO POR LA SEÑORA ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS, COMO HEREDERA DE EFECTIVO RETIRADO DE LA POLICÍA NACIONAL"* en su calidad de hija - heredera del extinto efectivo retirado de la Policía Nacional. ----------

RECIBIDO EN SECRETARIA CIVIL 23-05-2024

2.- Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47 inc.2, 48, 101, 102, 103 última parte de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que "(...) *siendo HEREDERA LEGÍTIMA de los derechos adquiridos de mi extinto padre, la Ley N.° 3217/2007 y por ende la Resolución DGJP - B N° 3040 de fecha 02 de agosto de 2017 no pueden restringir, limitar y menos derogar los beneficios reconocidos por la Constitución Nacional (...)".* ----------

3.- En primer término cabe resaltar que la acción promovida contra la **Resolución DGJP - B N° 3040 de fecha 02 de agosto de 2017** es extemporánea, en razón de que la misma siendo el acto normativo de carácter particular, debía plantearse en el plazo de 6 (seis) meses, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 551 del Código de forma. De las constancias de autos podemos observar que la resolución impugnada fue dictada en fecha 02 de agosto de 2017 y la presente acción fue promovida en fecha 26 de diciembre de 2022, sobrepasando el plazo que manda la ley. Al respecto cabe resaltar que, en el C.P.C. ha sido consagrado un plazo perentorio, que conlleva la imposibilidad de impugnar un acto administrativo de carácter particular después de transcurrido el mismo. Tal situación **desvanece la legitimación activa de la recurrente** para la promoción de esta acción contra este tipo de acto normativo y torna insustancial el planteo de inconstitucionalidad incoado. Por lo que esta instancia queda impedida para pronunciarse sobre el fondo de la cuestión respecto del mismo, ya que por mandato constitucional la "administración de justicia" deberá ser ejercida por la Corte Suprema de Justicia en la forma que establezcan la Constitución y la ley (Artículo 247 de la Ley Suprema). ----------

4.- Con relación a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3217/07** (que modifica el Artículo 6 de la Ley N° 2345/03), si bien el mismo fue modificado por **Ley N.° 4622/12** *"QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO, MODIFICADO POR LA LEY Nº 3217/07"* opino que corresponde su análisis, ya que la modificación no ha alterado en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, pues **la norma actual sigue manteniendo la enunciación taxativa de los requisitos que deben ser cumplidos para acceder a la "pensión de sobrevivientes"**, cuestión que agravia a la accionante conforme leo en su respectivo desarrollo argumentativo. Sobre el punto la norma prescribe lo siguiente:"(...) *Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos (...)".* ----------

5.- Como podemos apreciar en el dispositivo jurídico transcripto, el legislador estableció condiciones claramente definidas y orientadas a determinar con precisión a quien se debe reconocer el beneficio de la **"pensión de sobrevivientes"**, respondiendo a la finalidad de NO DEJAR DESPROTEGIDO A QUIEN DEPENDA DEL CAUSANTE, es decir, a quien tenga la imposibilidad de ejercer una subsistencia digna que satisfaga sus necesidades básicas sin el dinero que compone esta prestación. ----------

6. Entiendo que, con la creación de este tipo de pensión el legislador ha pretendido garantizar el bienestar del "grupo familiar", de tal manera que este no quede desamparado ante las contingencias que surjan por el fallecimiento del afiliado o pensionado. Para el

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

efecto, ha establecido como requisito de acceso a la **"pensión de sobrevivientes"** demostrar la "dependencia económica" del afectado. Cuestión omitida por la accionante.--

7. El tenor literal de la disposición atacada, nos induce a razonar que el hecho del parentesco con el causante no habilita el derecho a la **"pensión de sobrevivientes"**, sino Que es preciso cumplir con las condiciones establecidas en la ley para gozar de tal Beneficio: *"que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios"*. --------

8- **En el caso particular, la accionante ha omitido cumplir con las condiciones establecidas en la disposición legal acusada para beneficiarse con la pensión reclamada**. Si bien la misma se presenta en calidad de hija - heredera del extinto efectivo retirado de la Policía Nacional, dicha calidad no le habilita para gozar de tal pensión, pues el beneficio de la pensión que reclama ha sido reconocido previamente a favor de su madre, la señora OLGA BENITA LLAMOSAS VDA. DE VIVEROS, por parte del ente pensional mediante el dictado de la Resolución DGJP - B Nº 1204 de fecha 23 de abril de 2015, conforme se detalla en el contenido de la **Resolución DGJP - B N° 3040 de fecha 02 de agosto de 2017**, obrante a fs. 4/5 de autos. Ante la existencia de la beneficiaria, quien ha cumplido con todos los requisitos previstos en la ley para acceder a dicha prestación económica, queda claro que las argumentaciones esgrimidas por la accionante no tienen sustento factico, por ende, la accionante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión reclamada. Así las cosas, podemos concluir con grado de razonable certeza que no concurre en el caso vulneración alguna de derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable la tutela constitucional aquí pretendida. ----------

9.- La **"pensión de sobrevivientes"** es una prestación social, pues su objetivo principal es "proteger a la familia" como núcleo fundamental de la sociedad, ante la ausencia del apoyo económico del causante. De ahí que la disposición atacada lleva inmerso derechos como el mínimo vital, la igualdad, la familia y la seguridad social, consagrados en nuestra Constitución como "derechos fundamentales" de especial protección. En aras de facilitar la vigencia de estos derechos reconocidos a nivel nacional e internacional, el legislador ha creado la **"pensión de sobrevivientes"** con un alto contenido humanista y el pleno reconocimiento de la dignidad humana, inserta en el preámbulo de nuestra propia Constitución: *"El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana (...)"*. Razón suficiente para negar la pretensión de la accionante. ----------

10.- Además, siendo el derecho de acceso a la pensión un derecho social, estructurado como derecho programático, su operatividad se encuentra supeditada a la "libre configuración" del legislador. Así, en el razonamiento de que el constituyente otorgó al legislador la atribución de dictar la normativa impugnada, estableciendo éste los requisitos para acceder a los beneficios de la pensión de sobrevivientes, entiendo que ha actuado disponiendo sobre la materia que la Constitución le reservó, con la libertad que ella misma le otorgó, razón por la cual, esta Corte no puede satisfacer la pretensión de la accionante, pues de hacerlo estaría invadiendo injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de un Poder del Estado, en este caso, a favor del Poder Legislativo. ----------

11.- En virtud de lo manifestado, opino que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida. Es mi voto.----------

A su turno, el Ministro **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: Me adhiero al sentido del voto del Ministro Ríos, en cuanto considera que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Resolución DGJP-B N° 3040 de fecha 02 de agosto de 2017, por su presentación extemporánea, conforme a los argumentos esbozados por el colega. Igualmente, comparto la conclusión respecto al rechazo de la acción

planteada contra el Art. 1 de la Ley N° 3217/2007, por los argumentos que se exponen a continuación.----------

En primer término, coincido con el Ministro Ríos en cuanto expresa que con la creación de la "pensión de sobrevivientes" el legislador ha pretendido garantizar el bienestar del grupo familiar, respecto a aquellos miembros que realmente han demostrado su dependencia económica con el causante. Igualmente, coincido con su razonamiento respecto a que el parentesco -en el caso concreto, la calidad de hija soltera-, no habilita, por sí solo, el derecho a la pensión de sobrevivientes, sino que es preciso cumplir con las condiciones establecidas en la ley. En este sentido, la norma impugnada. -Art. 1 de la Ley N° 3217/2007-, incluso en su versión actual, con las modificaciones establecidas por Ley N° 4622/2012, establece que: *Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos* (el subrayado es propio). En consecuencia, se deduce que, en el caso de los hijos, solo podrán acceder al derecho a la pensión aquéllos que vivan a expensas del causante, siendo solteros y menores de edad. Este último requisito no aplica al caso de los hijos minusválidos.----------

En el caso de autos, si bien la recurrente alega su calidad de hija soltera, de la revisión de la resolución impugnada se observa que el verdadero motivo del rechazo de la solicitud de pensión obedece a que la misma no ha cumplido con el requisito de ser menor de edad, más no por la falta de consideración de un lenguaje inclusivo, como sostiene la accionante. La Administración ha argumentado que la interesada, al momento de solicitar la pensión como heredera de su extinto padre, quien en vida fuera efectivo retirado de la Policía Nacional, ya contaba con la mayoría de edad, por lo que el pedido deviene improcedente.-

Por otro lado, no puede considerarse que los requisitos arriba citados establecidos por ley sean inconstitucionales, puesto que, como ya lo he expresado en otros casos vinculados a la impugnación de normas que componen el complejo sistema de seguridad social, **por expreso mandato de la Constitución, la facultad de regular el régimen jubilatorio es delegada al Congreso, según el Art. 103 de la Carta Magna, que dice**: ***"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*** (el subrayado es propio).----------

En consecuencia, a tenor de la norma constitucional arriba transcripta, todo lo concerniente al sistema jubilatorio es materia delegada al Poder Legislativo, sin excepciones, en virtud del Principio de Reserva de ley. De ello se deduce que, en cuanto al tema que se analiza en el *sub examine*, la determinación de los requisitos para acceder a la pensión como herederos de un jubilado, queda circunscripta en la referida facultad, atribuida constitucionalmente al Poder Legislativo, por lo que no puede considerarse que el Congreso, al regular por ley tal cuestión, haya transgredido disposiciones de la Carta

Abg. Julio C. Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Magna. En suma, se trata de una cuestión que corresponde a la valoración política y legislativa, mas no al ámbito del juicio de constitucionalidad.----------

Por todo lo expuesto, considero que corresponde el rechazo de la acción intentada. 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. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 538

Asunción, 22 de mayo de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Señora **ALICE DORA BELLA VIVEROS LLAMOSAS,** conforme a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución. ----------

ANOTAR, registrar y notificar. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro