



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LUISA ALCARAZ VDA. DE FRETES C/  
RESOLUCION DPNC - B N° 3306/12". AÑO: 2012  
- N° 1669.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** mil noventa y siete.  
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de ~~septiembre~~ del año dos mil diecisiete, 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: "LUISA ALCARAZ VDA. DE FRETES C/ RESOLUCION DPNC - B N° 3306/12"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Luisa Alcaraz Vda. de Fretes, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.

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 Luisa Alcaraz Vda. de Fretes, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DPNC-B N° 3306 de fecha 21 de setiembre de 2012 dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda por la cual se deniega la solicitud de pago de haberes atrasados presentada por la misma.

Alega la accionante que el acto administrativo impugnado por su parte desconoce el mandato del Art. 130 de la Constitución Nacional, por la negativa del pago de los haberes atrasados que en carácter de heredera de ex combatiente de la Guerra del Chaco ha solicitado al Ministerio de Hacienda.

Al respecto, es del caso señalar, como es pacífica jurisprudencia de esta Corte y es doctrina unánimemente aceptada, aquella que exige para la promoción de la acción, la observancia del principio de definitividad, "que se aplica cuando se reclaman actos concretos de afectación de los derechos fundamentales, y que obliga a los promoventes, salvo supuestos excepcionales, a agotar los medios de defensa ante los órganos judiciales ordinarios previamente a la interposición de los instrumentos protectores en los tribunales o cortes constitucionales" (Héctor Fix-Zamudio, "Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en América Latina" en "Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano". Bogotá 1995, Pág. 49; el mismo principio es señalado, también, en "Iudicium et vita", publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diciembre de 1995, N° 3, Pág. 134).

Estimo que este principio, en el sub iudice no ha sido observado. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 1° de la Ley N° 1462/35 la accionante debió promover primeramente un Recurso de Reconsideración ante la autoridad administrativa (Ministerio de Hacienda), y una vez agotada dicha instancia, una "Acción Contenciosa-Administrativa" a fin de discutir la procedencia o no del pago de sus haberes atrasados.

En ese orden de cosas, corresponde mencionar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional, no así para ventilar cuestiones de fondo y de forma que tienen su ámbito natural de

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

**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

**Abog. Julio C. Pavón Martí**  
Secretario

**dilucidación en las instancias adecuadas.** Este alto Tribunal así lo entendió en el Acuerdo y Sentencia N° 186 del 16 de julio de 1998, dictado por esta Corte, que señala: "*La acción de inconstitucionalidad es una acción autónoma cuya finalidad esencial es la de cuidar la vigencia del orden constitucional que pudiera verse afectado por cualquier norma o decisión. Pero de ninguna manera puede sustituir a los órganos jurisdiccionales ordinarios, toda vez que éstos no configuren decisiones arbitrarias o aberrantes...*".-----

En consecuencia, y por todo lo expuesto, concluyo que la Señora Luisa Alcaraz Vda. de Fretes debió recurrir ante la jurisdicción del Tribunal de Cuentas para discutir la cuestión aquí planteada, ya que a la misma no se le negó su calidad de heredera de Veterano de la Guerra del Chaco, es decir, no existe violación de norma constitucional, razón por la cual opino que se debe rechazar la presente acción. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me permito disentir respetuosamente con quienes me han precedido en el estudio de la presente acción, puesto que entiendo que en este caso corresponde entrar a estudiar el planteamiento de fondo, y hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, con base en las siguientes consideraciones:-----

Como cuestión preliminar, me permito dejar en claro mi postura acerca del agotamiento de los recursos ordinarios cuando se impugnan resoluciones administrativas.--

Tratándose de actos normativos de carácter particular como lo son las resoluciones administrativas, como principio general, se exige al afectado el agotamiento previo de la instancia recursiva en sede administrativa de manera a tener un pronunciamiento definitivo de la Administración y habilitada la sede judicial, a los efectos de lograr la revisión del mismo.-----

Asimismo, y ya en sede judicial, el particular -afectado por una resolución administrativa- tiene expeditas dos vías de impugnación dependiendo de la causa de su agravio, lo que pretenda y la materia a ser discutida: la acción de inconstitucionalidad, cuando el acto normativo tenga un fundamento legal incompatible con los principios, garantías o normas de rango constitucional y lo que se pretenda sea su inaplicabilidad para el caso concreto; o, la acción contencioso administrativa, cuando la irregularidad en la actuación de la administración pueda ser subsanada mediante los resortes ordinarios de la revocación o la anulación.-----

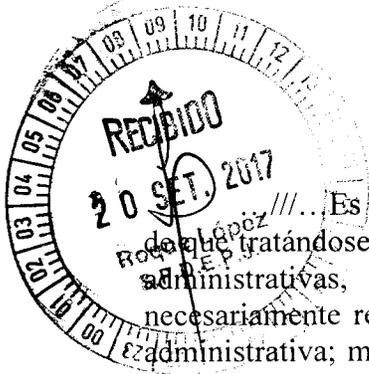
Ahora bien, se debe distinguir cada supuesto, a los efectos de considerar concluida la instancia administrativa. En materia contenciosa es claro el Art. 3° Inc. a) de la Ley N° 1462/1935 al prever, como requisito de admisibilidad, que las resoluciones a ser impugnadas causen estado, es decir, que no haya recurso administrativo contra ellas. En este sentido, habrá de agotarse los resortes recursivos conforme prevén las respectivas leyes orgánicas y demás reglamentaciones, e incluso a falta de reglamentación, siguiendo los principios generales sobre la materia y en consonancia con los Arts. 41 y 45 de la Constitución Nacional.-----

Pero a los efectos de la promoción de una acción de inconstitucionalidad, la interpretación debe ser siempre más garantista, acorde con el principio de tutela judicial efectiva. De ahí que, haciendo una interpretación *in dubio pro actione*, el justiciable habrá de agotar los resortes recursivos en sede administrativa cuando se hallen expresamente contemplados en la ley respectiva. Pero, en caso de no existir reglamentación con relación a los recursos a ser interpuestos ante la Administración, el justiciable se hallará habilitado a promover la acción de inconstitucionalidad en forma directa, cuando la resolución administrativa se fundamenta en una norma considerada inconstitucional por el agraviado.-

Para ahondar sobre esta cuestión, si la irregularidad en la actuación de la administración se da por una errónea aplicación o interpretación de las leyes, el agravio podrá ser subsanado por la vía ordinaria, esto es, ante el Tribunal de Cuentas. Pero si el agravio se produce por aplicación de una ley considerada inconstitucional, es decir, si la norma que sirve de fundamento a la resolución administrativa se entiende que es contraria a los postulados de nuestra Carta Magna, recurrir a lo contencioso administrativo no le garantizará el remedio de sus agravios.-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LUISA ALCARAZ VDA. DE FRETES C/  
RESOLUCION DPNC - B N° 3306/12". AÑO: 2012  
- N° 1669.-----



Es por ello que no puedo compartir la exigencia general e indiscriminada, de que tratándose de actos normativos de carácter particular, como lo son las resoluciones administrativas, una vez agotada la instancia administrativa, el afectado deba necesariamente recurrir ante el Tribunal de Cuentas por medio de la acción contencioso administrativa; máxime cuando esta vía no se muestra idónea para reparar el agravio del justiciable.-----

Hechas estas precisiones, y centrándonos en el caso de autos, la accionante impugna la Resolución DPNC-B. N° 1366 de fecha 3 de mayo de 2012, por la cual se le deniega la solicitud de pago de haberes atrasados desde el fallecimiento de su esposo, el Veterano Narciso Fretes Olmedo. La mentada resolución fue dictada de conformidad con lo dispuesto en el Art. 3° de la Ley 4317/2011 "*Que fija beneficios económicos a favor de los Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco*", la Ley N° 4581/2011 "*Que aprueba el presupuesto de la Nación para el ejercicio fiscal 2012*" y su Decreto Reglamentario N° 8334/2012.-----

Resulta que, respecto a las resoluciones emanadas de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, verificada la reglamentación específica vigente sobre la materia, no existe una disposición legal expresa que prevea la interposición del recurso de reconsideración ante la misma autoridad de la que emana la resolución. Por lo que siguiendo el criterio expuesto precedentemente, y a falta de reglamentación expresa, debemos considerar que el justiciable tiene expedita la vía de impugnación por medio de la acción de inconstitucionalidad en forma directa contra la resolución administrativa; máxime que en este caso lo que le agravia es la posible inconstitucionalidad de la normativa que aplica la Administración para justificar la denegación del pago de los haberes atrasados.-----

Paso así a abordar la cuestión de fondo, tomando en consideración lo expresado.---

El Art. 3° de la Ley 4317/2011 dice: "*Ante el fallecimiento del veterano o lisiado de la Guerra del Chaco le sucederán sus viudas e hijos menores o discapacitados en lo correspondiente al beneficio dispuesto en concepto de pensión mensual otorgada a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco, a partir de la resolución dictada por el Ministerio de Hacienda por la cual se otorgará el beneficio*". (Las negritas son mías). En el mismo sentido, el Art. 122 de la Ley 4581/2012 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012*" dice: "*...Los beneficios económicos al heredero se liquidarán a partir de la Resolución dictada por el Ministerio de Hacienda por la cual se otorga el beneficio, de conformidad con el Art. 3 de la Ley N° 4317/2011*". Asimismo, el Art. 232 del Decreto Reglamentario N° 8334/2012, establece: "*... La pensión otorgada en consecuencia se liquidará de la siguiente forma: a)... b) A los herederos, a partir de la Resolución dictada por el Ministerio de Hacienda por la cual se otorga el beneficio...*".-----

Analizadas las disposiciones legales que sirvieron de fundamento a la resolución administrativa impugnada, a la luz de los agravios esgrimidos y desde la perspectiva del Art. 130 de la Constitución Nacional, considero que efectivamente devienen inconstitucionales.-----

En efecto, la norma constitucional señalada precedentemente -al reconocer derechos, privilegios y beneficios económicos a favor de los veteranos de la Guerra del Chaco- no puede ser interpretada restrictivamente, sino más bien en forma amplia. De hecho, pone énfasis al prescribir que "*...Los beneficios acordados a los beneméritos de la Patria no sufrirán restricciones y serán de vigencia inmediata, sin más requisito que su certificación eficiente...*" Asimismo, al decir que "*...En los beneficios económicos le*

sucedrán sus viudas e hijos menores o discapacitados...”, entiendo que la intención de los Convencionales era no hacer distinciones entre -veteranos y sus herederos, sino más bien que la pensión pase a beneficiar a éstos íntegra e inmediatamente, sin restricciones ni otro recaudo que el establecido en la propia Constitución.-----

Por ello, las leyes al ser dictadas en su consecuencia, habrán de limitarse a establecer las condiciones y mecanismos para operativizar el postulado constitucional, y no para restringirlo, de manera que los herederos puedan igualmente acceder al beneficio económico sin mayores dilaciones, y sin otro recaudo que la acreditación fehaciente del vínculo con el causante, que sería el único requisito al que alude la Constitución.-----

Por otro lado, y siendo que el derecho a percibir la pensión se adquiere por transmisión hereditaria, la cual opera desde el mismo momento del fallecimiento, una normativa que disponga que los haberes recién se liquidarán desde la resolución que otorgue el beneficio, desconociendo todo el tiempo transcurrido desde el fallecimiento, no puede sino entrar en colisión con el mentado precepto constitucional.-----

Con relación a los artículos de la ley presupuestaria y su decreto reglamentario, al no estar ya en vigencia, no amerita un pronunciamiento al respecto por parte de esta Sala.-

Por las razones precedentemente expuestas, considero que el Art. 3° de la Ley 4317/2011 deviene inconstitucional al quebrantar el Art. 130 de la Constitución Nacional; asimismo, la Resolución DPNC-B. N° 1366 de fecha 3 de mayo de 2012 dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, por estar fundada en dicho precepto legal, debe ser declarada igualmente inconstitucional y, por ende, inaplicable respecto a la accionante Luisa Alcaraz Vda. de Fretes. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **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:

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

Ante mí:

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

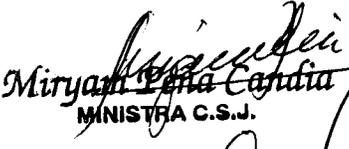
SENTENCIA NUMERO: 1097.

Asunción, 15 de setiembre de 2017.-

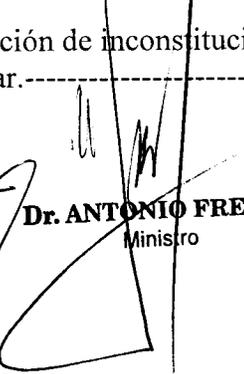
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Sala Constitucional  
**RESUELVE:**

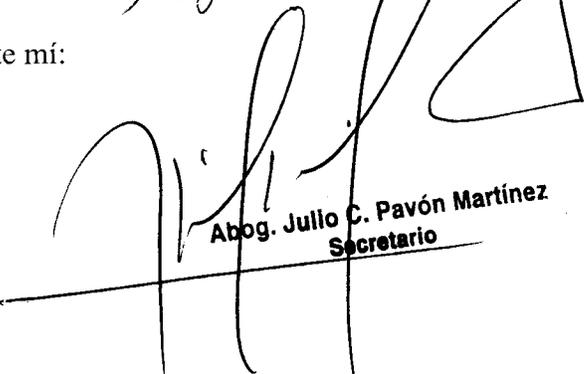
**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida  
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

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

Ante mí:

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

