



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"BALBINA FERNANDEZ VDA. DE PEREZ C/
DECRETO N° 8202/06; DECRETO N° 7209/06 Y
LEY N° 3964/10". AÑO: 2010 - N° 1426.**-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Doscientos sesenta y seis*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *05* días del mes de *abril* del año dos mil diecisiete, *seis* reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "BALBINA FERNANDEZ VDA. DE PEREZ C/ DECRETO N° 8202/06; DECRETO N° 7209/06 Y LEY N° 3964/10"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Balbina Fernández Vda. de Pérez, 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 *Balbina Fernández Vda. de Pérez*, en su calidad de heredera de veterano de la Guerra del Chaco, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, presenta acción de inconstitucionalidad contra los Decretos N° 8202 del 26/09/06; Decreto N° 7209 del 03/03/06 y Ley N° 3964/10.-----

Refiere la accionante que en su carácter de viuda de Veterano de la Guerra del Chaco tiene derecho a percibir igual monto de la pensión que perciben los ex combatientes de la Guerra del Chaco. Sin embargo, la Presidencia de la República por medio de los Decretos N°s 8202/06 y 7209/06 ha autorizado al Ministerio de Hacienda la transferencia de créditos, el cambio de fuente de financiamiento y organismo financiador a partir del año 2006, reduciendo los montos correspondientes a las viudas e hijos menores o discapacitados de veteranos de la Guerra del Chaco, lo cual considera contrario al Art. 130 de la Constitución Nacional.-----

El Art. 550 del Código Procesal Civil dispone: "Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, 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".-----

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: "Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición."-----

En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción".---

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad de un interés particular y directo**, porque no cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado por la aplicación de la ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona.-----

En tal sentido, verificadas las constancias de autos, se observa que la accionante no

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

ha acreditado su **legitimación activa** para la promoción de esta acción, pues simplemente se limitó a cuestionar lo resuelto por el Poder Ejecutivo en los Decretos N°s 8202/06 y 7209/06, pero sin fundar la acción en un interés personal para acreditar su legitimación activa, pues es recién ahí cuando se produce la lesión concreta que genera el interés como elemento esencial de la acción. Sobre el punto, cabe señalar que la misma ni siquiera acompañó copia de una resolución administrativa donde supuestamente le hubieran sido aplicados los Decretos o la ley cuestionada, que de hecho fueron impugnados en forma general, sin especificar la parte que le agravia en forma directa.-----

En efecto, es un principio fundamental del derecho procesal que el interés es la medida de la acción y que por lo tanto no puede haber acción cuando no ha existido una lesión a los derechos de los demandantes. (Alsina, Derecho Procesal, Parte General, Tomo I, 2da. Ed. Pág. 392). Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: "**No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria**", lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad. (Subrayados y Negritas son mías).-----

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*". (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

El "*agravio atendible*" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso. El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro; *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Que, en consecuencia, al no haberse dado cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales citadas con anterioridad, y ante la falta de legitimación activa de la recurrente, opino que se debe rechazar la presente acción. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La accionante **BALBINA FERNANDEZ VDA DE PEREZ**, por derecho propio y bajo patrocinio de la Abogada **FANNY ACHAR**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Decretos N° 8202 del 26 de septiembre de 2006, N° 7209 del 3 de marzo de 2006 y la Ley N° 3964/2010 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2010".-----

Alega que posee la legitimación activa para accionar contra los mismos dada su calidad de viuda de Excombatiente de la Guerra del Chaco, y más aun teniendo en cuenta que quien en vida fuera su cónyuge ha sido beneficiado con la pensión correspondiente.-----

Manifiesta que dada la precaria situación de salud y habitabilidad en la que viven muchos de los Excombatientes de la Guerra del Chaco, el Estado se ha comprometido a brindarles una atención preferencial, creando al efecto a través de la Secretaría de Acción Social el "*Programa de atención a adultos mayores en situación de vulnerabilidad dirigido a excombatientes de la Guerra del Chaco-Aporte a lisiados y veteranos de la Guerra del Chaco*".-----

Del Informe Ejecutivo de la Presidencia de la República surge entre otras cosas que: "*La SAS en su carácter de institución encargada de diseñar e implementar políticas sociales destinadas a combatir la pobreza y vulnerabilidad como un Sistema Nacional de Protección y Promoción Social, propuso como alternativa para los Veteranos excombatientes sobrevivientes, la inclusión de un Programa de Transferencias ...///...*"



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"BALBINA FERNANDEZ VDA. DE PEREZ C/
DECRETO N° 8202/06; DECRETO N° 7209/06 Y
LEY N° 3964/10". AÑO: 2010 - N° 1426.-----**



Condonadas en el marco del Programa de la Red de Protección y Promoción Social (R.P.P.S.) vigente, donde las corresponsabilidades apuntan a que el monto recibido por el beneficiario a aporte monetario o subsidio sea destinado prioritariamente a los gastos relacionados con la salud de los veteranos y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, higiene y alimentación de ellos. El Programa está focalizado únicamente para los excombatientes sobrevivientes, no siendo este transferible a los herederos y terminando con el fallecimiento del beneficiario. La contribución está dirigida fundamentalmente a solventar los gastos orientados a contribuir al mejoramiento de calidad de vida (alimentación, higiene, habitabilidad y salud). Es por eso que por Decreto N° 8202 del Poder Ejecutivo, de fecha 26 de septiembre del 2006, se ha autorizado al Ministerio de Hacienda la modificación en la estimación de los Ingresos de la Administración Central, el cambio de fuente de financiamiento, organismo financiador, la transferencia de créditos y la modificación de las cuotas de ingresos y gastos del plan financiero aprobado por Decreto N° 7209 de fecha 3 de marzo de 2006, dentro del Presupuesto 2006 de la Presidencia de la República (Secretaría de Acción Social). Por medio de este decreto del Poder Ejecutivo, se ha autorizado al Ministerio de Hacienda la transferencia de créditos, el cambio de fuente de financiamiento y organismo financiador, a partir del presupuesto del año 2006 de la Presidencia de la República, lo cual permitió contar con los créditos presupuestarios necesarios para brindar asistencia a Adultos Mayores- Veteranos de la Guerra del Chaco...".-----

Expresa la accionante que con dicha maniobra legal, y específicamente a través de los Decretos N° 8202 y N° 7209, se desvían presupuestariamente los fondos acordados para la pensión, contrariando de esta manera totalmente lo dispuesto en el Art. 130 de la Constitución, habida cuenta de que el Programa pretende en forma arbitraria brindar atención preferencial únicamente a los excombatientes, no así a sus viudas e hijos menores o discapacitados, contrariando lo establecido en la disposición constitucional mencionada.--

El Art. 130 de la Ley Suprema, el cual supuestamente fuera violentado con el dictado de los Decretos N° 8202 y 7209, dispone cuanto sigue: "*Los veteranos de la Guerra del Chaco, y los de otros conflictos armados internacionales que se libren en defensa de la Patria, gozarán de honores y privilegios; de pensiones que les permitan vivir decorosamente; de asistencia preferencial, gratuita y completa a su salud, así como de otros beneficios, conforme con lo que determine la ley. En los beneficios económicos les sucederán sus viudas e hijos menores o discapacitados, incluidos los de los veteranos fallecidos con anterioridad a la promulgación de esta Constitución. Los beneficios acordados a los beneméritos de la Patria no sufrirán restricciones y serán de vigencia inmediata, sin más requisito que su certificación fehaciente...*".(Las negritas son nuestras).-

Resulta oportuno señalar que la Administración Pública entre el sinnúmero de atribuciones de las cuales se halla investida, cuenta con facultades que en razón de la regulación normativa pueden ser regladas o discrecionales.-----

En este momento, lo que nos compete es el estudio de la función administrativa discrecional, dado el caso en cuestión. Por este motivo, y a fin de comprender cabalmente a que se refieren dichas facultades transcribiremos fragmentos de obras de los más renombrados autores en materia administrativa.-----

José Roberto Dromi en su obra "Introducción al Derecho Administrativo" aclara cuanto sigue: "*En razón de la regulación normativa la función administrativa puede ser reglada o discrecional. A) Reglada: Cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta la conducta que el órgano administrativo debe seguir, se dice que su actividad es reglada. En este caso, el órgano no puede emplear su propio criterio acerca de lo que es*

DR. ANTONIO FRETES
MIEMBRO

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS BARRIBO de MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

más conveniente o mejor; no puede apartarse de lo que las normas le indican. Aquí, las normas determinan con precisión lo que deben hacer los órganos administrativos: dada una situación de hecho corresponde dictar tal acto administrativo, cuyo contenido y efectos serán tales o cuales. B) Discrecional: Cuando el órgano puede decidir, según su leal saber y entender, si debe o no debe actuar y, en caso afirmativo, qué medidas adoptar, se dice que su actividad es discrecional. La discrecionalidad es una libertad, más o menos limitada, de apreciación del interés público a los fines de valorar la oportunidad de la acción y del contenido a dar a la acción misma. La discrecionalidad es la libertad que el orden jurídico da a la Administración para la elección oportuna y eficaz de los medios y el momento de su actividad, dentro de los fines de la ley. Por ello, la actividad de la Administración cuando resuelve no actuar u omite pronunciarse, puede significar también ejercicio de potestades discrecionales". (José Roberto Dromi, "Introducción al Derecho Administrativo", Editorial Grouz, Madrid 1986, págs. 144/145).-----

Por su parte, y en cuanto a la facultad discrecional de la Administración Pública como función normal el insigne tratadista Rafael Bielsa en su obra "Derecho Administrativo", expresa cuanto sigue: "El Poder administrador y en un sentido más propio el Poder Ejecutivo, que es también administrador tiene, como tal, un poder discrecional, ya virtual, ya atribuido expresamente por la ley. Este poder se determina por la eficacia misma de su aplicación. Por lo demás, la reglamentación legal detallada puede ser una traba para la oportunidad de la actividad administrativa. El poder de administrar implica y comporta el de ejecutar en el ejercicio de facultades discrecionales. La ley no puede prever todas las situaciones que han de presentarse al Poder administrador; ella, en general, señala reglas o normas relativas a la competencia o a las atribuciones de los órganos administrativos, pero no puede prever hipótesis circunstanciales, hechos o complejos de hechos; de ahí que atribuya al Poder administrador cierta facultad discrecional. Luego es la naturaleza del ejercicio de todo poder -y especialmente del Poder administrador- el realizar discrecionalmente atribuciones propias. Pero lo discrecional siempre tiene límites "virtuales" que son los principios constitucionales, las reglas legales generales, los principios de moral administrativa, la objetividad, imparcialidad, igualdad ante la ley, la economía en los gastos, etc..." (Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", Editorial La Ley, Buenos Aires, 1964, Tomo II, págs. 6/7).-----

Claro ejemplo de las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo encontramos justamente cuando el mismo, a través de la Secretaría de Acción Social, considera oportuno crear el Programa de "Aporte a Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco" el cual se originara ante los reiterados reclamos por parte de los excombatientes con la finalidad de que los mismos reciban un aumento en sus pensiones.-----

Considero que la decisión del Poder Ejecutivo resulta oportuna, habida cuenta que son estas personas -excombatientes de la Guerra del Chaco- aquellas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.-----

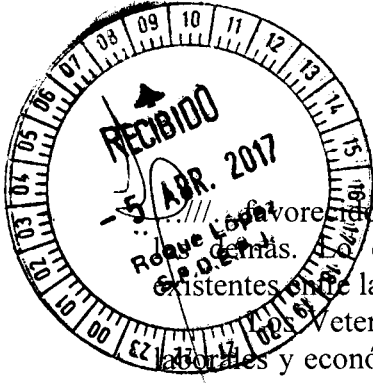
Conviene recordar que tiempo atrás, la finalidad de las declaraciones de derechos en favor de los hombres era al solo efecto de investirlos de prerrogativas "frente" o "contra" el Estado. Consecuentemente, el Estado tan solo tenía la obligación de no dañar al individuo. Luego, y con el transcurso de los años, el papel del Estado cambia radicalmente, ya que no solo bastaba con que respete a las personas, sino que además el mismo se encuentra obligado a realizar prestaciones positivas en favor de los titulares de los derechos, y más aún cuando surge la llamada "cuestión social".-----

Cabe traer a colación que en cuanto a la igualdad de las personas la Constitución en su Art. 46 dispone: "Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. **Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios**".-----

Lo que la disposición transcrita quiere dar a entender es que existen casos en que el Estado debe realizar ciertas prestaciones positivas respecto a aquellos menos ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“BALBINA FERNANDEZ VDA. DE PEREZ C/
DECRETO N° 8202/06; DECRETO N° 7209/06 Y
LEY N° 3964/10”. AÑO: 2010 – N° 1426.-----**



discriminados, sin que debamos entender que con este actuar se está discriminando a los que el mismo trata es de “compensar” justamente las desigualdades existentes entre las personas.-----

Veteranos son personas mayores que no cuentan con aptitudes y capacidades físicas y económicas como el resto de la población. Ahora bien, resulta lógico o natural el pensar que sus herederos son personas económicamente activas, las cuales por su edad o tan solo por la propia condición física puedan conseguir algún tipo de trabajo. Por lo tanto, la protección que se considera “desigual” en los beneficios económicos acordados a los lisiados y veteranos de la Guerra del Chaco en virtud de los decretos impugnados no tiene otra finalidad que “igualar” o equiparar su nivel de vida y cuidados a los del resto de la población.-----

Considero que la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo respecto del Ministerio de Hacienda en virtud de los decretos impugnados, es decir la de autorizar y aprobar la transferencia de créditos, el cambio de fuente de financiamiento y organismo financiador, a partir del presupuesto del año 2006 es a todas luces acertada, habida cuenta que en virtud de la misma se contó con los créditos presupuestarios necesarios para brindar asistencia a los adultos mayores y veteranos de la Guerra del Chaco, todo ello en virtud a las facultades discrecionales que le competen como poder administrador.-----

Consecuentemente, de forma alguna pueden los herederos de excombatientes pretender reclamar el derecho a percibir la pensión acordada en virtud del programa, habida cuenta de que como dijéramos ya anteriormente, el mismo está focalizado únicamente en los excombatientes sobrevivientes, a fin de que los mismos cuenten con los medios para costear los gastos de salud, habitabilidad, higiene y alimentación. Además, los herederos no se encuentran en una situación tan delicada como la de aquellos que han combatido en defensa de la Patria, personas de avanzada edad, partícipes de un episodio por demás traumático en sus vidas, el cual no solamente ha dejado heridas físicas sino también psicológicas a la mayoría de los mismos, experiencias que no pueden ser alegadas como propias por los herederos.-----

Por otra parte, surge que la presente demanda se plantea también contra la aplicación de la Ley N° 3964/2010 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2010”. 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 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.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida contra los Decretos N° 8202 del 26 de septiembre de 2006 y N° 7209 del 3 de marzo de 2006 así como tampoco contra la Ley N° 3964/2010 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2010". 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:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 266

Asunción, 04 de abril de 2.017.-

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.-----


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

