



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA DE PERALTA C/ LEY N° 4317/11 QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO Y LA LEY N° 5386/2015 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015". AÑO: 2015 – N° 1062.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Novecientos sesenta y ocho. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cuatro días del mes de Setiembre del año dos mil diecisiete, cuando 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: "IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA DE PERALTA C/ LEY N° 4317/11 QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO Y LA LEY N° 5386/2015 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado José Ignacio Larrosa Martínez, en representación de la Señora Ignacia Eulalia Oliveira Vda. de Peralta.-----

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: El Abogado **JOSE IGNACIO LARROZA MARTINEZ**, en representación de la Sra. **IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA DE PERALTA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 4317/2011. "*Que fija beneficios económicos a favor de los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco*" y la Ley N° 5386/2015 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015*", alegando la violación del Art. 130 de la Ley Suprema.-----

Refiere el accionante cuanto sigue: "*... mi poderdante, la Señora IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VIUDA DE PERALTA, había solicitado el pago de haberes atrasados que le corresponde en su carácter de viuda de veterano de la Guerra del Chaco, señor Cantalicio Peralta y que le fuera denegado en las resoluciones N° 1615 de fecha 1 de junio y 2024 de fecha 20 de julio del presente año, respectivamente...*".-----

Ahora bien, de la lectura del confuso y desprolijo escrito de promoción de acción se infiere que la intención del recurrente fue la de atacar las resoluciones por las cuales el Ministerio de Hacienda le rechazara a su mandante el pedido de pago de haberes atrasados así como el de reconsideración, ya que son estas resoluciones las cuales le agravian.-----

La Resolución DPNC-B N° 1615 del 1 de junio de 2015: "*...Denegar por improcedente la solicitud de Pago de Haberes Atrasados, presentada por la Sra. IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA. DE PERALTA, con C.I.C. N° 2.435.405, por los motivos expuestos en el considerando de la presente Resolución...*". Contra la misma promovió el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue rechazado en virtud de la Resolución DPNC-B N° 2024 del 20 de julio de 2015.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Analizadas las constancias de autos, se aprecia que por Resolución N° 115 del 9 de enero de 2014 se acordó pensión a la Sra. IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA DE PERALTA, en carácter de viuda de extinto Veterano de la Guerra del Chaco.-----

Dada la naturaleza de la resolución cuestionada y sin entrar a juzgar la razón o no de la pretensión, se advierte que no existe en el caso de autos, una proposición de carácter constitucional que analizar. La accionante no ha dado cumplimiento a las disposiciones del Art. 561 del CPC. En efecto, la resolución dictada es recurrible ante el Tribunal de Cuentas en la instancia contencioso administrativa.-----

En las condiciones expuestas, al no haberse recurrido previamente contra la resolución atacada de inconstitucional ante la autoridad judicial competente, y en atención a la disposición legal citada anteriormente, no corresponde el estudio y la impugnación formulada. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado **JOSE IGNACIO LARROZA**, se presente en nombre y representación de la señora **IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA. DE PERALTA**, para promover Acción de Inconstitucionalidad contra la **Ley N° 4317/2011 "QUE FIJA BENEFICIOS ECONOMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LICIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO"**; y contra la **Ley N° 5386/2015 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015"**. Para el efecto arrima a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de "HEREDERA" de Veterano de la Guerra del Chaco.-----

Alega el representante de la accionante que las normas impugnadas cercenan los derechos de su representada, establecidos en el Artículo 130 de la Constitución. Y funda la acción diciendo que la afectada. "(...) *había solicitado el pago de haberes atrasados que le corresponde (...) que le fuera denegado en las resoluciones N° 1615 de fecha 21 de junio y 2024 de fecha 20 de julio del presente año (...)*".-----

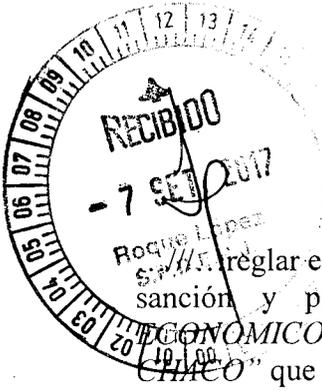
De las constancias de autos surge que, la **Resolución DPNC – B. N° 1615 de fecha 01 de junio de 2015** denegó por improcedente la solicitud de "pago de haberes atrasados" solicitada por la recurrente en su carácter de "heredera - viuda" de Veterano de la Guerra del Chaco, basándose en el Dictamen N° 2047 del 28 de abril de 2015 expedido por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, a través del cual se manifiesta la improcedencia de la solicitud en razón de que en cumplimiento a lo establecido en la Resolución DPNC – B. N° 115 de fecha 09 de enero de 2014, por la cual se acuerda pensión a la recurrente en su carácter de heredera – viuda de veterano de la Guerra del Chaco, se ha procedido a la "liquidación" de los haberes de pensión respectiva, desde enero de 2015, no existiendo deuda alguna por parte del Estado. Decisión que fuera confirmada por la **Resolución DPNC – B. N° 2024 de fecha 20 de julio de 2015.**-----

Ante lo resuelto en sede administrativa y en observancia a la pretensión de la recurrente de cobrar sus supuestos "haberes atrasados", es preciso destacar lo dispuesto en el Artículo 130 de nuestra Constitución que dice: "*De los beneméritos de la patria. 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...*" (Negritas y subrayado son míos).-----

De la interpretación letrista de la norma constitucional resulta que la misma, en forma clara y bien definida, acuerda a los veteranos, y en grado de sucesión a sus "viudas" "beneficios económicos", delegando a la autoridad administrativa la facultad de ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA DE PERALTA C/ LEY N° 4317/11 QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO Y LA LEY N° 5386/2015 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015". AÑO: 2015 – N° 1062.-----



reglar en forma discrecional el contenido del mandato constitucional. De ahí surge la sanción y promulgación de la Ley N° 4317/2011 "QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO" que establece la "forma y momento" en que será otorgado tal beneficio conforme a lo previsto en la norma constitucional:-----

"Art. 2°: Fijase el monto equivalente a 24 (veinticuatro) jornales mínimos vigentes para actividades diversas no especificadas en concepto de pensión mensual a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco" (Negritas y subrayado son míos).-----

"Art. 3°: 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" (Negritas y subrayado son míos).-----

Analizados los preceptos constitucionales y legales transcritos advertimos que la Ley N° 4317/2011 se encuentra ajustada al mandato constitucional, siguiendo la misma línea las resoluciones ministeriales mencionadas, Por lo tanto no percibimos en la norma impugnada vicios que pudieran haber lesionado o vulnerado alguna garantía de rango constitucional. Más aun teniendo en cuenta que el pago de haberes de pensión solicitado por la recurrente fueron satisfechos "a partir de la resolución ministerial correspondiente": Resolución DPNC – B. N° 115 de fecha 09 de enero de 2014 (conforme se desprende de la instrumental obrante a fojas 111/112 de los autos administrativos).-----

Es de entender que procede el control de constitucionalidad por parte de esta Sala cuando la norma impugnada es abiertamente contraria a lo que dicta la Constitución, situación que no se observa en el caso que nos ocupa.-----

Finalmente, cabe mencionar que la Ley N° 5386/2015, también impugnada, ya no se encuentra vigente, en razón de su carácter temporal, pues ha sido aplicada únicamente durante el ejercicio fiscal 2015. Las leyes que establecen los presupuestos generales de la Nación y sus disposiciones reglamentarias son anuales, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento al respecto por haber perdido total virtualidad jurídica.-----

Por lo tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. 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:-----

De previo, conviene advertir que de la lectura del escrito de promoción de la acción se infiere la intención de la accionante de impugnar, además del artículo 3 de la Ley N.º 4317/2011, las resoluciones del Ministerio de Hacienda, Dirección de Pensiones No Contributivas Nros. 1615/2015 y 2024/2015, al sostener: "(...) la acción obedece en razón de que mi poderdante, señora IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VIUDA DE PERALTA, había solicitado el pago de haberes atrasados que le corresponde en su carácter de viuda

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO PRÉTES
Ministro

GLADYS E. BARRERO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

de veterano de la Guerra del Chacho, señora Cantalicio Peralta, y que le fuera denegado por las resoluciones N.º 1615 de fecha 21 de junio y 2024 de fecha 20 de julio del presente año.-----

En atención a lo dicho, 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 C.N.-----

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 el caso de no existir reglamentación en 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 garantizaría el remedio de sus agravios.-----

Es por ello que no comparto 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, del escrito de promoción se infiere, como fuera dicho, que la accionante impugna la Resolución DPNC - B N° 1615/2015, por la cual se le deniega el pago de haberes atrasados desde el fallecimiento de su marido, el Veterano Cantalicio Peralta. La mentada resolución fue dictada con base en lo dispuesto en el Art. 3 de la Ley 4317/2011 "QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS ...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"IGNACIA EULALIA OLIVEIRA VDA DE
PERALTA C/ LEY N° 4317/11 QUE FIJA
BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE
LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA
GUERRA DEL CHACO Y LA LEY N° 5386/2015
QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL
DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL
2015". AÑO: 2015 - N° 1062.-----



DE LA GUERRA DEL CHACO, la Ley de Presupuesto de Gastos del año 2015 y su Decreto reglamentario, y la Resolución DPNC - B N° 2024/2015, por la cual se le deniega el recurso de reconsideración.-----

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 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*". (el subrayado es mío). En el mismo sentido, el Art. 124 de la Ley 5386/2015 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015" 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. 254 del Decreto Reglamentario N° 2929/2015, establece: "...De conformidad al art. 124 de la Ley N.º 5386/2015, solamente se abonará en concepto de pago de haberes devengados hasta guaraníes cincuenta millones (G. 50.000.000.-), aunque los haberes sean de años anteriores, debidamente reclamados y justificados en tiempo y forma. Si hubiere remanente se abonará en los ejercicios posteriores. La pensión otorgada se liquidará de la siguiente forma: a)... b) A los herederos a partir de la Resolución dictada por el Ministerio de Hacienda por el cual se otorga el beneficio...". (el subrayado es mío).-----

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 C.N., considero que efectivamente deviene inconstitucional.-----

En efecto, el Art. 130 de la C.N. al reconocer derechos, privilegios y beneficios económicos a los veteranos de la guerra del Chaco, no puede ser interpretado 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 les sucederán sus viudas e hijos menores o discapacitados...". entiendo que la intención de los Convencionales no era hacer distinciones entre Veteranos y sus herederos, sino más bien que la pensión pase a beneficiar a estos íntegra e inmediatamente, sin 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.-----

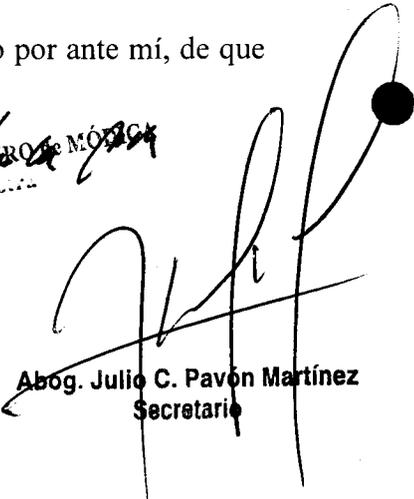
En relación a los artículos de las leyes presupuestarias y decretos reglamentarios, al no estar ya en vigencia, no amerita un pronunciamiento al respecto por parte de esta Sala. Por las razones precedentemente expuestas, considero que el Art. 3° de la Ley 4317/2011 deviene inconstitucional al quebrantar el Art. 130 de la C.N.; asimismo, las Resoluciones DPNC - B Nros 1615/2015 y 2024/2015 dictadas por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, por estar fundada en dicho precepto legal, deben ser declaradas igualmente inconstitucionales, y por ende, inaplicable respecto a la accionante. 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:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 968 -

Asunción, 04 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

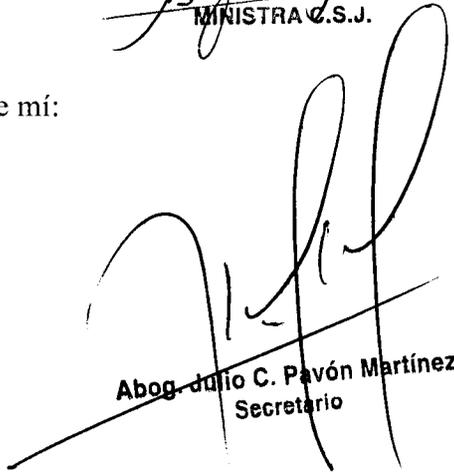
NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida;
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

