



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ALEJANDRA BENITEZ VDA. DE LEIVA C/  
DECRETO N° 8202 DEL 26/09/2006; DECRETO  
N° 7209 DEL 03/03/2006 Y LEY N° 4249/2011"  
AÑO: 2011 - N° 186.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecientos sesenta y tres*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de *Setiembre* del año dos mil diecisiete, estando 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: "ALEJANDRA BENITEZ VDA. DE LEIVA C/ DECRETO N° 8202 DEL 26/09/2006; DECRETO N° 7209 DEL 03/03/2006 Y LEY N° 4249/2011", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Alejandra Benítez Vda. de Leiva, 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 *Alejandra Benítez Vda. de Leiva*, 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

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

*Dr. Antonio Fretes*  
Ministro

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Abog. Julio C. Pavón Marín*  
Secretario

ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona.-----

En tal sentido, verificadas las constancias de autos, se observa que la accionante no 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 **ALEJANDRA BENITEZ VDA DE LEIVA**, 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 y N° 7209 del 3 de marzo de 2006 y la Ley N° 4249/2011.-----

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...///...*"



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ALEJANDRA BENITEZ VDA. DE LEIVA C/  
DECRETO N° 8202 DEL 26/09/2006; DECRETO  
N° 7209 DEL 03/03/2006 Y LEY N° 4249/2011".  
AÑO: 2011 - N° 186.**-----



...excombatientes sobrevivientes, la inclusión de un Programa de Transferencias Condicionadas en el marco del Programa de la Red de Protección y Promoción Social (RPPS) vigente, donde las corresponsabilidades apunten a que el monto recibido como aporte monetario o subsidio sea destinado prioritariamente a los gastos relacionados a 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**

*[Handwritten signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*[Handwritten signature]*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Handwritten signature]*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

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 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."-----...///...

las normativas cuya nulidad pretende han dejado de afectarle al ser expulsadas del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual.-----

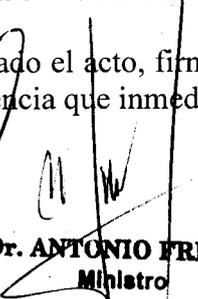
Tal situación impide que la Corte se expida respecto a la constitucionalidad o no de dicha ley, ya que al momento de pronunciarnos acerca de la constitucionalidad o no de la misma ya no existiría un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una vulneración, ni mucho menos principios ni garantías 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. Es mi voto.-----

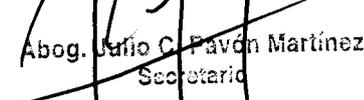
A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

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:

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÉDICA**  
Ministra

Ante mí:   
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 973. -

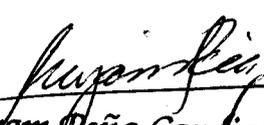
Asunción, 04 de setiembre de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

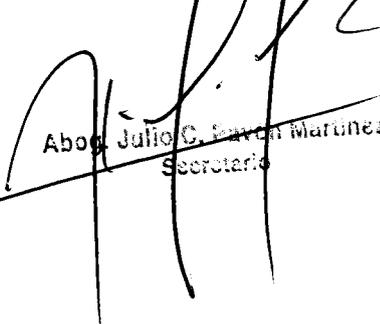


**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.  
**ANOTAR**, registrar y notificar

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÉDICA**  
Ministra

Ante mí:   
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario