



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN C/ RESOLUCION DGJP N° 2509 DE FECHA 09 DE JULIO DE 2015, DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2015 - N° 1262.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: treinta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinte~~ **veinte** días del mes de ~~enero~~ **febrero** del año dos mil ~~dieciocho~~ **dieciocho**, estando reunidos 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: "GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN C/ RESOLUCION DGJP N° 2509 DE FECHA 09 DE JULIO DE 2015, DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Gabriela Aguayo Vda. de Bogarín, por derecho propio 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 **GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra la **RESOLUCIÓN DGJP N.º 2509 de fecha 09 de julio de 2015, "POR LA CUAL SE DENIEGA POR IMPROCEDENTE, EL PEDIDO DE PAGO DE HABERES ATRASADOS, PLANTEADO POR LA SEÑORA GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN"**, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

Alega la accionante que la resolución arbitraria viola el derecho al debido proceso y le deja sin poder ejercer sus derechos.-----

Que de las constancias de autos surge que la resolución atacada se fundan en el Dictamen AJ N° 1013 de fecha 15 de junio de 2015 expedido por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, a través del cual deniega el pago de haberes atrasados solicitado por la recurrente, "*por hallarse correctamente elaborada la liquidación practicada por el Departamento de Jubilaciones y Haberes de Retiro, teniendo en cuenta que el criterio seguido por la Administración es el de abonar los haberes devengados de la reintegración en planilla desde la fecha de presentación del pedido de reinclusión en planilla fiscal de pago*". Subrayado es mío.-----

La resolución impugnada menciona que la recurrente, en fecha 12 de diciembre de 2013, ha solicitado el pago de haberes atrasados "*desde abril del año 2007 hasta el mes de agosto del año 2013*", habiendo sido "*Reintegrada en Planilla de Pagos, en el mes de octubre de 2013, con una acumulación desde la fecha del pedido de Reintegración en Planilla, es decir, desde el 13 de agosto de 2013*" (subrayado es mío), cuya decisión ha surgido de la culminación de actuaciones desplegadas en el Expediente SIME N.º 37875/2013, mediante el Dictamen MH/SSEAF/DGJP/AJ N.º 1768 del 20 de setiembre de 2013, que tuvo como objeto la "**REINTEGRACIÓN EN PLANILLA**".-----

Mirya Peña Candia
MIRYAM PEÑA CANDIA
MINISTRA C.S.J.

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Gladys E. Bareiro de Mónica
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio Ramón Martínez
Abog. Julio Ramón Martínez
Secretario

Ante la pretensión de la recurrente de cobrar los haberes de pensión 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 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 ECONOMICOS 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. 2º: 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. 3º: 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 resolución impugnada no concibe vicios que pudiera haber lesionado o vulnerado alguna garantía de rango constitucional, considerándose por el contrario que el contenido de la misma se ajusta a derecho. Más aun teniendo en cuenta que el “pago de haberes atrasados de pensión” a favor de la recurrente fueron satisfechos desde la fecha de su pedido.-----

Es de entender que procede el control de constitucionalidad por parte de esta Sala cuando las disposiciones impugnadas son abiertamente contrarias a lo que dicta la Constitución, situación que no se observa en el caso que nos ocupa.-----

Por lo tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad por improcedente. Es mi voto.-----

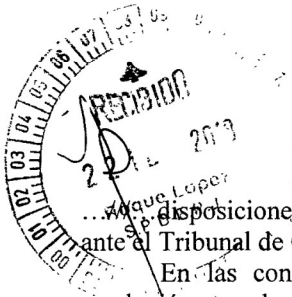
A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta la Sra. **GABRIELA AGUEYO VDA. DE BOGARIN**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DGJP N° 2509 de fecha 09 de Julio de 2015, “*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pensión de Haberes atrasados*”. Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.-----

La resolución DGJP N° 2509 de fecha 09 de Julio de 2015 dispuso: “*...Denegar por improcedente la solicitud de Pago de Haberes Atrasados, presentada por la Sra. **GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN**, por los motivos expuestos en el considerando de la presente Resolución...*”-----

Analizadas las constancias de autos, se aprecia que por Decreto Presidencial N° 15.384 del 06 de Noviembre de 1996 se acordó pensión a herederas de efectivos de la Policía Nacional a la Sra. **GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN**, en carácter de viuda del extinto Sub-Ofic. Mayor **RAIMUNDO BOGARIN**.-----

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 preposición de carácter constitucional que analizar. La accionante no ha dado cumplimiento a las ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN C/
RESOLUCION DGJP N° 2509 DE FECHA 09 DE
JULIO DE 2015, DICTADA POR LA
DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y
PENSIONES DEL MINISTERIO DE
HACIENDA". AÑO: 2015 - N° 1262.-----**



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 decisión de la impugnación formulada por la Sra. **GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN**. En consecuencia, no corresponde hacer lugar a la acción intentada. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me permito disentir respetuosamente con quienes me han precedido en el estudio, en cuanto rechazan la acción por considerar que la accionante debió promover la acción contencioso administrativa, al no hallar violación de norma constitucional. En efecto, entiendo que en este caso corresponde entrar a estudiar el planteamiento de fondo, con base en las siguientes consideraciones:-----

Se presenta ante esta Corte la Sra. Gabriela Aguayo Vda. de Bogarín por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, en fecha 17 de setiembre de 2015, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Resolución N°2509 de fecha 09 de julio de 2015, dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda (f.9), que dice: *"Art. 1°.- DENEGAR por improcedente, el pedido de Pago de Haberes Atrasados, formulada por la Señora GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARÍN, con C.I.C.N°1.438.328, en base a los motivos expresados precedentemente"*.-----

Agravia a la accionante la Resolución N°2509 de fecha 09 de julio de 2015, por la cual se le deniega por improcedente el pedido de pago de haberes atrasados, en razón de que el criterio seguido por la Administración es el de abonar los haberes devengados de la reintegración en planilla desde la fecha de presentación del pedido de reinclusión en planilla fiscal de pago.-----

Ahora bien, 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.-----

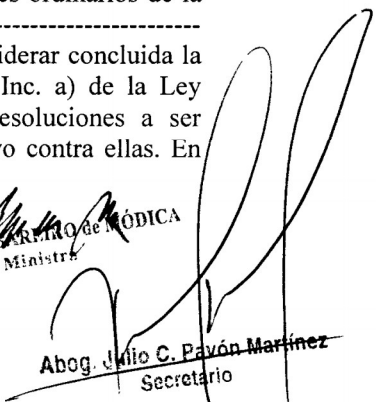
Asimismo, y ya en sede judicial, el particular afectado por una resolución administrativa tiene expeditas dos vías de impugnación, dependiendo de la causa de su agravio, lo que pretenda, y la materia a ser discutida: la acción de inconstitucionalidad, cuando el acto normativo tenga un fundamento legal 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.-----

Así pues, 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


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BARRERO DE MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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. 40 y 45 de la C.N.-----

Sin embargo, 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 con 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 garantizaría el remedio de los 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.-----

Ahora bien, volviendo al estudio del caso particular, si bien la accionante impugna la resolución administrativa emanada de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, a partir de los términos de la acción se puede inferir que lo que le agravia, es el fundamento legal utilizado por la Administración para denegarle el pago de haberes atrasados solicitado como heredera de efectivo de la Policía Nacional, el que transcrito textualmente dice: *"Sobre la base de lo expuesto, en virtud de las actuaciones y documentos agregados, esta Asesoría Jurídica al tiempo de ratificar los términos del DICTAMEN MH/SSEAF/DGJP/AJ N°78 del 10 de enero de 2014, recomienda denegar por improcedente el pedido de pago de haberes atrasados planteado por la Sra. GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARÍN, por hallarse correctamente elaborada la liquidación practicada por el Departamento de Jubilaciones y Haberes de Retiro, teniendo en cuenta que el criterio seguido por la Administración es el de abonar los haberes devengados de la reintegración en planilla desde la fecha de presentación del pedido de reinclusión en planilla fiscal de pago.."*. De ahí que cabe encuadrar el planteamiento así entendido, en la hipótesis prevista en el Art. 556 Inc. b) del CPC que dice: *"Acción contra resoluciones judiciales. La acción procederá contra resoluciones de los jueces o tribunales cuando: (...)* b) *se funden en una ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad, contrario a la Constitución en los términos del Art. 550"*. Por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 561 del mismo cuerpo legal, en este supuesto no es dable exigir que la accionante agote previamente las vías ordinarias.-----

Así, analizado el fundamento de 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 deviene inconstitucional.-----

En efecto, el Art. 130 de la Constitución Nacional 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 ...///..."*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GABRIELA AGUAYO VDA. DE BOGARIN C/
RESOLUCION DGJP N° 2509 DE FECHA 09 DE
JULIO DE 2015, DICTADA POR LA
DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y
PENSIONES DEL MINISTERIO DE
HACIENDA". AÑO: 2015 - N° 1262.-----**



...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 se liquidarán desde la fecha de presentación del pedido de inclusión en planilla fiscal de pago, desconociendo todo el tiempo transcurrido desde el fallecimiento, no puede sino entrar en colisión con el precepto constitucional.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que la Resolución N°2509 de fecha 09 de julio de 2015, dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda deviene inconstitucional al quebrantar el Art. 130 de la Constitución Nacional y, por ende, inaplicable respecto a la accionante. Es mi voto.-----

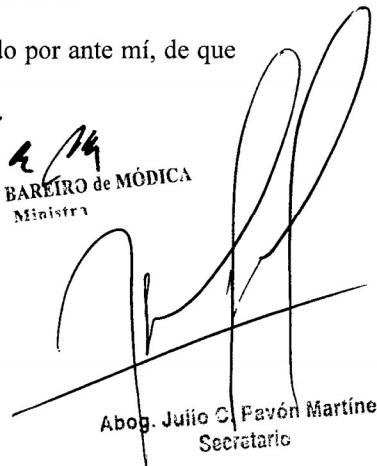
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 31
Asunción, 20 de Mayo de 2018.-


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.-----


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


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

