



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARILDA IRACEMA CÁCERES ENCISO C/ RESOLUCION DGJP-B N° 2506 DE FECHA 6 DE JULIO DE 2017, EN SUS ARTS. 2° Y 3°, ART. 114 DE LA LEY N° 5554/2016 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 6715/2017". AÑO: 2017 - N° 1570.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** (Quinientos) noventa y tres. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~cuarenta y nueve~~ veinte y siete días del mes de Julio 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 **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARILDA IRACEMA CÁCERES ENCISO C/ RESOLUCION DGJP-B N° 2506 DE FECHA 6 DE JULIO DE 2017, EN SUS ARTS. 2° Y 3°, ART. 114 DE LA LEY N° 5554/2016 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 6715/2017"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Marilda Iracema Cáceres Enciso, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.---

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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte la Sra. Marilda Iracema Cáceres Enciso por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, en fecha 31 de agosto de 2017, a promover acción de inconstitucionalidad contra los **Arts. 2° y 3° de la Resolución DGJP-BN°2506 de fecha 6 de julio de 2017 "Por la cual se revocan las resoluciones DGJP-BN°1926 de fecha 02 de junio de 2015 y DGJP-BN°2789 de fecha 30 de julio de 2015, se acuerda pensión a la señora Marilda Iracema Cáceres Enciso, heredera de jubilado de la Universidad Nacional de Asunción y se ordena el pago de haberes atrasados a la misma", Art. 114 de la Ley N°5554/2017 "Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2016" y Decreto Reglamentario N°6715/2017.**-----

Manifiesta la accionante, que tras el fallecimiento de su padre, quien en vida fuera jubilado de la Universidad Nacional de Asunción, solicitó la pensión como heredera a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, pedido que le fue negado por Resolución DGJP-BN°1916 de fecha 02 de junio de 2015. Por ese motivo, planteó ante dicha institución, recurso de reconsideración, que también fue rechazado, esta vez por Resolución DGJP-B N°2789 de fecha 30 de julio de 2015.-----

Ante esta situación, planteó demanda contenciosa administrativa contra la Resolución DGJP-BN°2789 ante el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, y por Acuerdo y Sentencia N°270 de fecha 03 de agosto de 2016, dicho Tribunal de Cuentas resolvió hacer lugar la demanda, revocar las resoluciones DGJP-B N°1916 y DGJP-BN°2789 dictadas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones y en consecuencia, otorgarle pensión como heredera de jubilado fallecido. Continua diciendo, que el Ministerio de Hacienda interpuso recurso de apelación y nulidad contra la referida Resolución N°270 ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez resolvió por Acuerdo y Sentencia N°254 de fecha 04 de abril de 2017, rechazar los recursos interpuestos y confirmar la Resolución N°270 dictada por el Tribunal de Cuentas.-----

*Dr. Gladys E. Bareiro de Módica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*[Signature]*  
Secretario

Sigue manifestando la accionante, que a raíz de la resolución dictada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Dirección General de Jubilaciones dicta la Resolución DGJP- BN°2506, en cuyo Art. 2° se le acuerda pensión mensual por la suma de Gs.664.163 y por el Art. 3°, se ordena el pago de la suma de Gs.18.375.181 en concepto de haberes atrasados. Sostiene que la determinación de dichos montos, no tiene sustento legal y por tanto, son violatorias del Art. 103 de la Constitución Nacional ya que considera no haberse respetado el régimen de jubilaciones. Además considera que las disposiciones de la cuestionada resolución son arbitrarias porque no contienen detalles del cálculo efectuado ni menciona fundamento legal.-----

Finalmente, respecto al Art. 114 de la Ley N°5554/2016 considera que debe ser declarada inconstitucional porque no es funcional a principios constitucionales tales como la retribución al trabajo y por la asignación mensual inferior al salario mínimo vital, ya que el impugnado artículo de la ley presupuestaria, establece una asignación mensual inferior al salario mínimo vital fijado legalmente.-----

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 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 así 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 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 ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“MARILDA IRACEMA CÁCERES ENCISO C/  
RESOLUCION DGJP-B N° 2506 DE FECHA 6 DE  
JULIO DE 2017, EN SUS ARTS. 2° Y 3°, ART. 114  
DE LA LEY N° 5554/2016 Y DECRETO  
REGLAMENTARIO N° 6715/2017”. AÑO: 2017 –  
N° 1570.**-----

...///... 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 los Arts. 2° y 3° de la Resolución DGJP-BN°2506 de fecha 6 de julio de 2017, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se acuerda pensión mensual de Gs.664.163 y ordena el pago de la suma de Gs.18.375.181 en concepto de haberes atrasados a la Sra. Marilda Iracema Cáceres Enciso.-

En ese sentido, si bien la accionante manifiesta haber agotado todas las instancias administrativas y judicial llegando incluso hasta la Corte Suprema de Justicia, cabe señalar que la acción de inconstitucionalidad versa sobre otro acto administrativo – Resolución DGJP-BN°2506 – distinto a los recurridos en su oportunidad.-----

Hecha esta aclaración, debe tomarse en consideración que el planteamiento de la accionante se refiere a cuestiones que hacen al ámbito administrativo propiamente, referente al monto que le corresponde como heredera de jubilado conforme a la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado del año 1909, el cual tiene su propio ámbito de debate, quedando en todo caso expedita la vía contenciosa-administrativa ante el Tribunal de Cuentas, y no como cree que la accionante que las vías ordinarias ya han sido agotadas, dado que los anteriores planteamientos fueron interpuestos contra resoluciones en el marco de procesos en los que fueron tratados otras cuestiones, si bien constituyen antecedentes inmediatos del acto administrativo impugnado de inconstitucional.-----

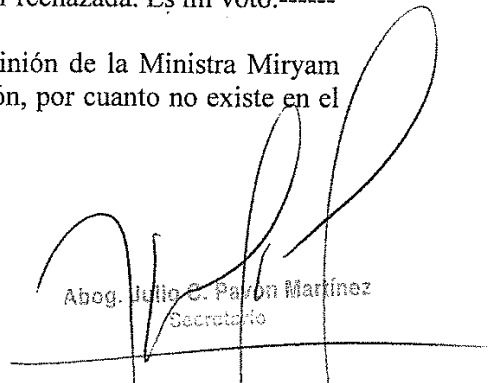
Por otro lado, si bien del escrito de promoción de la acción se desprende que la accionante considera inconstitucionales el Art. 114 de la Ley N°5554/2016 “Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2016” y Decreto Reglamentario N°6715/2017, no ha desarrollado o justificado la lesión concreta que le ocasionan los mismos; ya que, la accionante se ha limitado a indicar que las disposiciones normativas atacadas, vulneran artículos de la Constitución Nacional, sin aportar fundamento alguno, que no es otra cosa que una falta de motivación de su pretensión, por lo que, al no darse un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad al Art.552 del Código Procesal Civil y el Art. 12 de la Ley N°609/1995, considero que la acción respecto al Art. 114 de la Ley N°5554/2016 “Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2016” y Decreto Reglamentario N°6715/2017 debe ser rechazada.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que la impugnación de inconstitucionalidad respecto de los Arts. 2° y 3° de la Resolución DGJP-BN°2506 de fecha 6 de julio de 2017 “Por la cual se revocan las resoluciones DGJP-BN°1926 de fecha 02 de junio de 2015 y DGJP-BN°2789 de fecha 30 de julio de 2015, se acuerda pensión a la señora Marilda Iracema Cáceres Enciso, heredera de jubilado de la Universidad Nacional de Asunción y se ordena el pago de haberes atrasados a la misma”, Art. 114 de la Ley N°5554/2017 “Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2016” y Decreto Reglamentario N°6715/2017, debe ser rechazada. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Comparto la opinión de la Ministra Miryam Peña, en cuanto a los fundamentos para el rechazo de la acción, por cuanto no existe en el

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Julio C. Payson Martínez  
Secretario

caso de autos, una proposición de carácter constitucional que analizar, teniendo en cuenta que los argumentos de la accionante hacen referencia a cuestiones del ámbito administrativo. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Marilda Iracema Cáceres Enciso, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución D.G.J.P.-B N° 2506 de fecha 6 de julio de 2017 del Ministerio de Hacienda; Art. 114 de de la Ley N° 5554/16 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016" y su Decreto Reglamentario N° 6715/17.-----

Manifiesta la accionante en líneas generales que el Ministerio de Hacienda si bien le otorgó pensión como heredera de jubilado de la Administración Pública no ha respetado el régimen de jubilaciones correspondiente a los funcionarios y empleados públicos, no presenta los detalles del cálculo efectuado ni menciona en que fundamento legal se ha basado para otorgarle el 25 % del haber jubilatorio correspondiente a su extinto padre.-----

Así las cosas, 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 una "Acción Contenciosa-Administrativa" a fin de discutir el monto que debe recibir como pensionada, ya que alega una mala aplicación e interpretación de la ley por parte del Ministerio de Hacienda.-----

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 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 Marilda Iracema Cáceres Enciso debió recurrir ante la jurisdicción del Tribunal de Cuentas para discutir la cuestión aquí planteada, ya que a la misma no se le negó en ningún momento su calidad de heredera (pensionada), es decir, no existe violación de norma constitucional, razón por la cual voto por el rechazo de la presente acción.-----

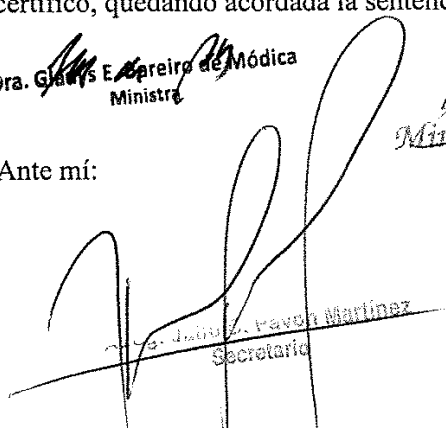
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

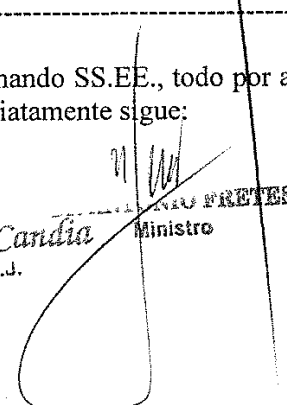
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Mirjam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ministro

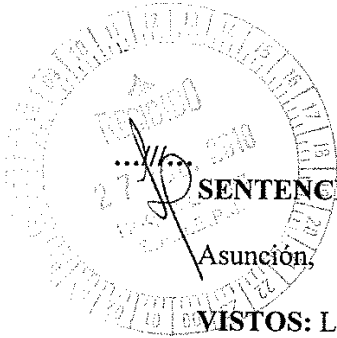
Ante mí:

  
Juan Pavez Martínez  
Secretario



...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARILDA IRACEMA CÁCERES ENCISO C/  
RESOLUCION DGJP-B N° 2506 DE FECHA 6 DE  
JULIO DE 2017, EN SUS ARTS. 2° Y 3°, ART. 114  
DE LA LEY N° 5554/2016 Y DECRETO  
REGLAMENTARIO N° 6715/2017". AÑO: 2017 -  
N° 1570.-----



SENTENCIA NÚMERO: 27/16.

Asunción, 19 de Julio de 2017.-

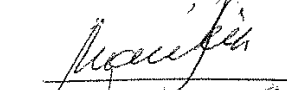
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.

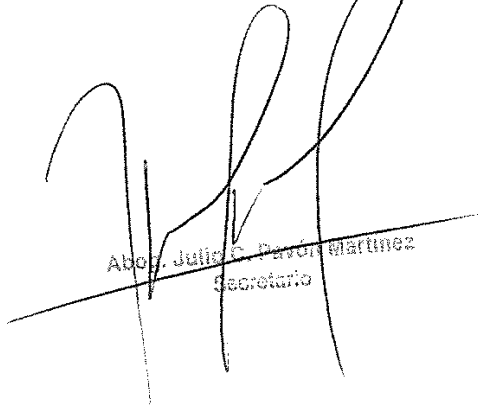
**ANOTAR**, registrar y notificar.

  
Dra. Gladys E. Barreto de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRUTES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Davon Martinez  
Secretario

