



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IGNACIO BOBADILLA QUIÑONEZ C/ LA LEY N° 4317/2011 Y EL ART. 240 DEL DECRETO N° 8334/2012". AÑO: 2012 - N° 500.---

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescienta cincuenta.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* días del mes de *mayo* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IGNACIO BOBADILLA QUIÑONEZ C/ LA LEY N° 4317/2011 Y EL ART. 240 DEL DECRETO N° 8334/2012"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Ignacio Bobadilla Quiñonez, 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, el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta el Sr. **IGNACIO BOBADILLA QUIÑONEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a fin de promover 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 el Art. 240 del Decreto N° 8334/2012, en virtud del cual se reglamenta la Ley N° 4581/2011 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012*".-----

Manifiesta ser hijo discapacitado de Excombatiente de la Guerra del Chaco, conforme lo justifica con su carnet de heredera y otros documentos acompañados con el escrito de promoción de la acción y que por dicho motivo tiene el derecho a percibir igual monto de la pensión que perciben los Excombatientes, todo ello de conformidad al Art. 130 de la Constitución y las Leyes N° 431/73 y 217/93.-----

Expresa que no solo los veteranos de la contienda bélica se encuentran en precaria situación de salud y habitabilidad sino también sus viudas e hijos discapacitados, dada la poca atención que les brinda el Estado. Arguye que a partir del año 2012 se ha transferido la suma de Gs. 1.200.000 a cada uno de los veteranos, y que hasta el mes de diciembre de 2008 el monto era de Gs. 700.000 por tanto desde la implementación del programa los veteranos de la Guerra del Chaco percibían en concepto de pensión la suma total de Gs. 2.500.000 en forma mensual, y que luego, nuevamente se les ha incrementado con la entrada en vigencia de la Ley N°4317/2011, ascendiendo lo percibido a la suma de Gs. 3.444.012. Concluye haciendo notar su disconformidad con el programa, dado que no se ha aumentado la suma percibida por las viudas e hijos discapacitados en concepto de pensión, todo ello contrariando lo establecido en la Ley Fundamental que establece en su Art. 130 que no habrá restricciones en los beneficios económicos.-----

Si bien la recurrente ataca la totalidad de la Ley N° 4317/2011, de la atenta lectura del escrito de promoción de la acción surge que se refiere específicamente los Arts. 2 y 4 del citado cuerpo legal, los cuales establecen cuanto sigue: -----

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

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA  
Presidenta

*[Signature]*  
Abog. *[Signature]* Levera  
Secretario

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

*[Signature]*  
Abog. *[Signature]* Levera  
Secretario

Artículo 4° "...Fijase el monto equivalente a 30 (treinta) jornales mínimos vigentes para actividades diversas no especificadas en concepto de subsidio y asistencia social mensual a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco..."-----

Nada más oportuno que traer a colación lo establecido en los Arts. 3 y 6 de la ley en cuestión, los cuales disponen: -----

Artículo 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...**" (las negritas son nuestras).-----

Artículo 6: "...**La autoridad de aplicación de esta Ley es el Ministerio de Hacienda** y en tal concepto realizará todos los pagos fijados en esta Ley a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco y a sus beneficiarios..." (las negritas son nuestras).-----

Ahora bien, y sin entrar a analizar la constitucionalidad o no de la ley que fija beneficios económicos a favor de los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco, debemos tener en cuenta que el accionante se ha precipitado al impugnar la presente ley, habida cuenta de que la misma de manera alguna restringe beneficios económicos a los herederos de veteranos, sino todo lo contrario, claramente dispone que aquellos recibirán la pensión correspondiente una vez que obtengan un pronunciamiento o resolución del Ministerio de Hacienda, la cual será responsable de realizar dichos pagos.-----

Consecuentemente, y dado que el recurrente no ha agotado la instancia administrativa previa al no haber obtenido pronunciamiento alguno por parte del Ministerio de Hacienda, el cual de conformidad al Art. 6 de la Ley N° 4317/2011 "*Que fija beneficios económicos a favor de los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco*" se constituye en autoridad administrativa previa, no corresponde que esta Corte se expida acerca de la constitucionalidad o no de la misma.-----

Por otra parte, y en cuanto a la impugnación del Art. 240 del Decreto N° 8334/2012, debemos tener en cuenta que el mismo era reglamentario de la Ley N° 4581/2011 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012*". Respecto al punto, considero conveniente traer a colación lo dispuesto en la Ley 1535/99, la cual en su Art. 19, párrafo primero, expresa: "*Vigencia del Presupuesto General de la Nación. El ejercicio financiero o ejercicio fiscal se iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año*".-----

Debemos tener en cuenta 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.-----

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 del accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo con relación a la resolución del *thema decidendum*, tenemos entonces que la normativa cuya nulidad pretende (Art. 240 del Decreto Reglamentario N° 8334/2012) ha dejado de afectarle al ser expulsada del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual.-----

Ante tales extremos, en la actualidad el caso sometido a consideración de esta Sala, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad del Art. 240 del Decreto Reglamentario no tendría más efecto que el solo beneficio de la Ley. Concluyendo que a la vista de esta Sala, al momento de fallar no existiría ya un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una vulneración, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados ya que por un lado, la ley base para el ejercicio fiscal 2012 ha sido íntegramente ejecutada en el campo temporal, y por otro extremo, a la fecha rige en materia presupuestaria una nueva disposición, ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IGNACIO BOBADILLA QUIÑONEZ C/ LA  
LEY N° 4317/2011 Y EL ART. 240 DEL  
DECRETO N° 8334/2012". AÑO: 2012 - N° 500.---

...///... la cual no forma parte del presente proceso.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, y visto el Dictamen Fiscal, considero que no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.---

A su turno, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Disiento con el voto emitido por el Ministro Preopinante, y considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción debido al agravio constitucional ocasionado al accionante al limitar sus derechos como único heredero discapacitado de Excombatiente de la Guerra del Chaco. Asimismo el caso que nos ocupa amerita un estudio persaltum, porque estamos ante un agravio constitucional que lesiona los derechos del accionante y corresponde un análisis de la cuestión de fondo.-----

Se presenta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Sr. Ignacio Bobadilla Quiñonez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 4317/2011 "Que fija beneficios económicos a favor de veteranos" y el Decreto Reglamentario N° 8334/2012 en su Art. 240 "Que reglamenta la Ley N° 4581/2011, Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación -ejercicio 2012".-----

Alega el accionante que Ley N° 4317/2011 y el Decreto Reglamentario N° 8334/2012 en su Art. 240, son inconstitucionales "por cuanto restringen una disposición de la Ley fundamental referida a los herederos de los Beneméritos de la Patria." Considera que el monto de la pensión asignada le por la Dir. de Pensiones No Contributivas (DPNC) como único heredero e hijo discapacitado según resolución del Ministerio de Hacienda no corresponde de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional y asimismo reclama el monto en concepto de subsidio y asistencia social mensual a los veteranos como así también el aguinaldo como hijo discapacitado de Excombatiente de la Guerra del Chaco.---

La Resolución DPNC N° 813 de fecha 31 de mayo de 2011 resuelve: "Acordar pensión al Sr. Ignacio Bobadilla, con CI N° 571.251, hijo discapacitado (J/M N° 12/2011) del extinto Cabo 1° Marcelino Bobadilla, en la suma mensual de GUARANIES SEISCIENTOS MIL (Gs. 650.000), de conformidad con los Arts. 130 de la Constitución Nacional y 120 y 121 de la Ley N° 4249/2011, en concordancia con las Leyes N° 431/73 y N° 217/1993.-----

La Constitución Nacional establece en su Art. 130 que en los beneficios económicos les sucederán las viudas e hijos menores o discapacitados, sin más requisito que la demostración fehaciente de éste extremo y la calidad alegada, no hace discriminaciones de ningún tipo, ni con el porcentaje ni tampoco con la edad, ni mucho menos con el tiempo establecido para realizar el reclamo.-----

En el caso de autos, la acción gira en torno al caso de un hijo minusválido al que se le fijo el 50% de la pensión que le correspondía, basado en que su madre ya había sido beneficiada. Analizado el expediente, constatamos que la madre falleció según el Certificado de Defunción que obra a fs. 14 del Expediente Sime N° 18396/2009 y por tanto, conforme a la SD N° 237/2008 del Juzgado de Paz de Caacupé que obra a fs. 79 el accionante queda como único heredero. En base a estas consideraciones le corresponde la totalidad de la pensión al no existir otro beneficiario conforme a lo que establecía el Art. 129 de la Ley N° 4581/2011 y reglamentado por el Art. 239 del decreto correspondiente.---

El accionante si bien impugna la totalidad de la Ley, la acción tiene su medular agravio en el monto que la DPNC le asigno.-----

Ahora bien, la Ley N° 4317/2011 definitivamente no es inconstitucional sino el monto determinado en la Resolución de la DPNC N° 813/2011 al establecer solo el 50% de

GLADYS E. BARRERA de MORA  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Dr. ANTONIO FERRER  
Ministro

lo que realmente corresponde a un heredero como en el caso de autos. Se está limitando en sus derechos a un hijo discapacitado de Veterano de la Guerra del Chaco, a quienes la Constitución les reconoce como sucesores en los derechos que beneficiaban a los veteranos. Caso contrario se estaría discriminando y violentando los derechos que nuestra Carta Magna acuerda a los beneméritos y a sus herederos, cuya calidad sea demostrada. La Constitución y la ley reconocen una serie de ventajas que ninguna otra ley o acto administrativo puede desconocer, sin caer en el vicio de la inconstitucionalidad. A más de constituir una lesión gravísima al digno vivir de las personas con discapacidad, cuyos derechos también tienen rango constitucional, y por tanto, deben ser precautelados y protegidos por el Estado.-----

Con respecto al Art. 240 del Decreto Reglamentario N° 8334/2012, este establece: “Conforme al Art. 130 de la Ley N° 4581/2011 se fija en **Gs. 1.913.340** como **SUBSIDIO Y ASISTENCIA SOCIAL, no transferible, única y exclusivamente a veteranos.**-----

En el caso del subsidio y asistencia social a los veteranos, la norma regla en forma expresa concreta y taxativa los sujetos de derechos a quienes corresponde los beneficios otorgados. Y esto es así por la naturaleza programática del Art. 130 de nuestra Carta Magna que ante la expresión “conforme lo determine la Ley” esta se aplica acorde a su texto expresamente reglado que establece que el Subsidio y Asistencia Social a los veteranos es **exclusivo para ellos.**-----

En consecuencia, el contenido o expresión de la norma (Art. 240) del Decreto Reglamentario N° 8334/2011 de la Ley N° 4581/2011 de Presupuesto Gral. de Gastos de la Nación –ejercicio 2012– y sucesivamente el del Art. 252 del Decreto N° 10480/2013 que reglamenta la Ley de Presupuesto N° 4848/2013 –ejercicio 2013– no son inconstitucionales.-----

Resumiendo, voto por hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, respecto al monto de la pensión asignada en la Resolución DPNC N° 813/2011, que debe ser declarado inconstitucional y por tanto, inaplicable, por violentar los derechos conferidos a los herederos de veteranos establecidos en el Art. 130 de la Constitución. ES MI VOTO.-----

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Ignacio Bobadilla Quiñonez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueve acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 4317/11 “QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO” y contra el Art. 240 del Decreto Reglamentario N° 8334/12.-----

Manifiesta el accionante que en su calidad de heredero (hijo discapacitado) tiene derecho a percibir igual monto que perciben los Ex Combatientes de la Guerra del Chaco y que con la Ley N° 4317/11 existe una diferencia económica sustancial, ya que los veteranos perciben una pensión de 24 jornales más un subsidio de 30 jornales, mientras que los herederos (viudas e hijos menores o discapacitados) solamente perciben la pensión de 24 jornales. Invoca como fundamento de su pretensión el Art. 14 de la Ley N° 217/93.-----

Así pues, es preciso mencionar en primer lugar que el Art. 14 de la Ley N° 217/93 invocado por el accionante ya se encuentra expresamente derogado por el Art. 18 inc. t) de la Ley N° 2345/03.-----

Entonces, cabe traer a colación la Ley N° 4317/11 la cual establece fundamentalmente cuanto sigue:-----

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.-----

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.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"IGNACIO BOBADILLA QUIÑONEZ C/ LA
LEY N° 4317/2011 Y EL ART. 240 DEL
DECRETO N° 8334/2012". AÑO: 2012 - N° 500.---



Art. 4º: Fijase el monto equivalente a 30 (treinta) jornales mínimos vigentes para actividades diversas no especificadas en concepto de subsidio y asistencia social mensual a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco.-----

Por su parte, el Artículo 130 de la Constitución Nacional determina: "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...".-----

Haciendo una interpretación estricta de la disposición constitucional transcrita vemos pues que dicha norma contempla como único beneficio económico las "pensiones" para los veteranos, sus viudas e hijos menores o discapacitados como manera de brindar un reconocimiento por los servicios prestados a la patria durante la Guerra con Bolivia.-----

En consecuencia, al otorgar la Ley N° 4317/11 un subsidio y asistencia social mensual exclusivamente a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco y no a sus herederos no puede considerarse inconstitucional, puesto que la Carta Magna establece solamente el beneficio de la pensión para éstos, situación que está plenamente garantizada en la ley en cuestión.-----

Al contrario, creo que con la Ley N° 4317/11 el Estado Paraguayo se está reivindicando al otorgar a los Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco un subsidio adicional a la pensión que venían percibiendo, de manera a rendir un justo homenaje a quienes expusieron sus vidas por la patria de manera a que puedan llevar una existencia más digna.-----

Finalmente, el Art. 240 del Decreto N° 8334/12 ya no se encuentra vigente, debido a que las disposiciones que reglamentan las Leyes de los presupuestos generales de la Nación son anuales, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento al respecto.-----

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. 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:-----

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

GLADYS E. BARRERA RODRÍGUEZ
Ministra

Ante mí:

Abog. Arnaldo Leyera
Secretario

Dr. ANTONIO...
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 350

Asunción, 23 de mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

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

**NOTAR**, registrar y notificar.

GLADYS E. PABERO de MÓDICA  
Ministra

VICTOR M. JONÉZ R.  
MINISTRO

Ante mí:

Dr. ANTONIO...  
ABOGADO

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

