



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Seiscientos setenta y cuatro. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los trece días del mes de agosto del año dos mil dieciocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MARÍA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNÁNDEZ C/ RESOLUCIÓN N° 1058 DE FECHA 05 DE MARZO DE 2014 Y OTRAS DICTADAS POR LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Sebastián Fleitas Trigo en nombre y representación de la Señora Juliana Pintos Vda. de Fernández.-----

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 el Abog. Sebastián Fleitas Trigo en nombre y representación de la Sra. Juliana Pintos Vda. de Fernández, en fecha 11 de mayo 2016, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Resolución N°1058 de fecha 05 de marzo de 2014, dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda y el Acuerdo y Sentencia N°258 de fecha 26 de mayo de 2015, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por considerarlas violatorias del Art. 130 de la Constitución Nacional.-----

Agravia la accionante la Resolución N°1058 de fecha 05 de marzo de 2014, y su confirmatoria el Acuerdo y Sentencia N°258 de fecha 26 de mayo de 2015, por los cuales se le deniega el pago de haberes desde el fallecimiento de su marido, el Veterano Marcos Fernández, que fueron dictados en base en lo dispuesto en el Art. 3° de la Ley N°4317/2011 "*QUE FIJA BENEFICIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LISIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO*", a la Ley de Presupuesto de Gastos del año 2014 y su Decreto reglamentario.-----

El Art. 3° de la Ley N°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*". En el mismo sentido, el Art. 234 del Decreto Reglamentario N°1100/2014 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°5142/2014 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014"*", establece: "...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 la cual se otorga el beneficio...".-----

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Peña
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Julio C. Pavón Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Así, la Resolución DGJP –BN°1058 de fecha 05 de marzo de 2014 dictada por el Ministerio de Hacienda (fs.2/3), dispone “Art. 1°.- Denegar por improcedente la solicitud de Reconsideración de la Resolución DPNC-B. N°735 de fecha 20 de febrero de 2013, presentada por la SRA. MARIA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNÁNDEZ.....por los motivos expuestos en el considerando de la presente resolución...”-----

Y, el Acuerdo y Sentencia N° 258 de fecha 26 de mayo de 2015, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala (fs.8/13), resolvió: “1. NO HACER LUGAR la demanda contencioso-administrativa planteada por la Sra. María Juliana Pintos Vda. de Fernández, bajo patrocinio del abogado Sebastián Fleitas contra la RESOLUCIÓN N°1058 DE FECHA 05 DE MARZO DE 2014 Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA, y en consecuencia, 2. CONFIRMAR la RESOLUCIÓN N°1058 DE FECHA 05 DE MARZO DE 2014 Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA, de conformidad a los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. 3. IMPONER las costas a la parte perdedora. 4. ANOTAR...”-----

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 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.-----

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.-----//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: “MARÍA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNÁNDEZ C/ RESOLUCIÓN N° 1058 DE FECHA 05 DE MARZO DE 2014 Y OTRAS DICTADAS POR LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA”. AÑO: 2016 – N° 630.

...///... 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 y su confirmatoria dictada por el Tribunal de Cuentas, a partir de los términos de la acción se puede inferir que lo que le agravia, es el fundamento legal utilizado tanto por la Administración como por el Tribunal de Cuentas para denegarle el pago de haberes atrasados solicitado como viuda de Veterano de la Guerra del Chaco. 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 el accionante agote previamente las vías ordinarias.

Así, 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 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 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 precepto constitucional.

En cuanto 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.

Dra. Gladys E. Barreto de Mónica
Ministra

Abogada en lo Civil y Penal
Secretaría

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

Por las razones precedentemente expuestas, considero que el Art. 3° de la Ley N°4317/2011 deviene inconstitucional al quebrantar el Art. 130 de la Constitución Nacional; asimismo, la Resolución N°1058 de fecha 05 de marzo de 2014, dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda y el Acuerdo y Sentencia N°258 de fecha 26 de mayo de 2015, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala por estar fundadas en dicho precepto legal, deben ser declaradas igualmente inconstitucionales, y por ende inaplicable respecto a la accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado SEBASTIÁN FLEITAS, en nombre y representación de la señora MARIA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNANDEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la **RESOLUCIÓN DPNC – B. N° 1058 de fecha 5 de marzo de 2014** “*POR LA CUAL SE DENIEGA POR IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE RECONSIDERACION DE LA RESOLUCIÓN DPNC–B. N° 735 DE FECHA 20 DE FEBRERO DE 2013, PRESENTADA POR LA SEÑORA MARIA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNANDEZ*”; y contra el **Acuerdo y Sentencia N° 258 de fecha 26 de mayo de 2015** dictado en la causa caratulada: “*MARIA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNÁNDEZ C/ RESOLUCIÓN N.º 1058 DE FECHA 5 DE MARZO DE 2014 Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA*”.-----

El profesional abogado, en apoyo de las pretensiones de su representada dice: “*(...) la inconstitucionalidad alegada por esta representación surge como consecuencia de que por Resolución DPNC–B. N° 735 del 20 de febrero del 2013 la Dirección de Pensiones no Contributivas del Ministerio de Hacienda ha denegado el beneficio de los Haberes Atrasados solicitados por la señora María Juliana Pintos Vda. de Fernández correspondiente a los meses de NOVIEMBRE/2011 A DICIEMBRE/2011 Y ENERO/2012 A AGOSTO/2012 (...)*”.-----

De las constancias de autos surge que la **RESOLUCIÓN DPNC – B. N° 1058 de fecha 5 de marzo de 2014** impugnada, al denegar a la recurrente la solicitud de reconsideración de la **RESOLUCIÓN DPNC–B. N° 735 de fecha 20 de febrero de 2013**, por la que se le concede pensión a la misma en su calidad de viuda de veterano de la Guerra del Chaco, se encuentra fundada “*en la observancia del principio de legalidad y de la imposibilidad de innovar derechos que taxativamente no son mencionados en la Constitución Nacional; y los derechos pretendidos están reglados por leyes especiales*” (fs.2/3). Asimismo, observamos que el **Acuerdo y Sentencia N° 258 de fecha 26 de mayo de 2015** también impugnado, al confirmar la **RESOLUCIÓN DPNC – B. N° 1058 de fecha 5 de marzo de 2014**, menciona en su considerando que “*el requisito fundamental para otorgar la pensión a los herederos de Veterano de la Guerra del Chaco es que los mismos acrediten su vocación. En autos se presenta el caso de la Sra. María Juliana Pintos Vda. de Fernández, que ha acreditado tal condición, por lo cual fue beneficiada con la pensión correspondiente a los herederos de veteranos, la controversia aquí versa sobre el momento desde el cual debe otorgarsele dicho beneficio*”, concluyendo que la liquidación realizada por el Ministerio de Hacienda se ha hecho de acuerdo a los presupuestos legales que rigen la materia.-----

Ante lo concluido por las resoluciones impugnadas y vista la pretensión de la recurrente de cobrar los haberes de pensión desde el fallecimiento de su marido, 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...//...*”



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: “MARÍA JULIANA PINTOS VDA. DE FERNÁNDEZ C/ RESOLUCIÓN N° 1058 DE FECHA 05 DE MARZO DE 2014 Y OTRAS DICTADAS POR LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA”. AÑO: 2016 – N° 630.

...///... 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. 2°: Fíjase 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 las resoluciones impugnadas no conciben vicios que pudieran haber lesionado o vulnerado alguna garantía de rango constitucional, considerándose por el contrario que la decisión de ambas se encuentra ajustada a lo dispuesto en la Ley Suprema. Más aun teniendo en cuenta que el “pago de haberes de pensión” a favor de la recurrente fueron satisfechos “a partir de la resolución ministerial correspondiente: RESOLUCIÓN DPNC–B. N° 735 de fecha 20 de febrero de 2013.”

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** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, 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:

Dra. *Maryam Peña Candia*
Ministra

Peña

Maryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Julio C. Pavón Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 674.-

Asunción, 13 de agosto de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 3° de la Ley N° 4317/2011, de la Resolución N° 1058 de fecha 05 de marzo de 2014, dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda y del Ac. y Sent. N° 258 de fecha 28 de mayo de 2015, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Rodica
Ministra

Maryam Peña Candia
Maryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



Ante mí:

Julio C. Pavón Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario