



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Seiscientos setenta y cinco.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a 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: "CÉSAR LÓPEZ LÓPEZ C/ RESOLUCIÓN DPNC-B N° 2390 02/12/2016 - MH; Y RESOLUCIÓN DPNC-B N° 415 23/03/2017"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el César López López, 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 el señor **César López López**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Resolución DPNC-B. N° 2390 del 02 de diciembre de 2016 "*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pensión como heredero de Veterano de la Guerra del Chaco, presentada por el Sr. César López López*"; y, la Resolución DPNC-B. N° 415 del 23 de marzo de 2017 "*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de reconsideración de la Resolución DPNC-B. N° 2390 de fecha 2 de diciembre de 2016, presentada por el Sr. César López López*", por reputarlos contrarios a las disposiciones contenidas en el Art. 130 de la Constitución Nacional.

El actor aduce que "*...en mi condición de hijo discapacitado y heredero de Veterano de la Guerra del Chaco, instrumentada ante el Ministerio de Defensa Nacional Exp: SIME N° 56.730 (2016) y los demás recaudos obrantes en el Expte., he solicitado el cobro de la pensión en mi condición de hijo discapacitado heredero de extinto Veterano de la Guerra del Chaco mi padre el Sdo. JUAN CANCIO LÓPEZ y que por resolución N° 2390 de fecha 02 de diciembre de 2.016, emanada del Ministerio de Hacienda hoy cuestionada, se ha denegado dicho pedido por improcedente en base a no ajustarse a derecho; por no cumplir el principal requisito expreso en las normas ut supra citadas, pues la enfermedad que padezco supuestamente es posterior a la fecha de fallecimiento del causante y que no reúne los requisitos expresos en el Art. 115 de la LEY 5554/16...*". (Sic.)-----

En primer lugar, 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Handwritten signature]*  
Abogado  
Secretario

ordinarios de la revocación o la anulación.-----

Ahora bien, se debe distinguir cada supuesto, a los efectos de considerar concluida la instancia administrativa. En materia contenciosa, es claro el Artículo 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 Artículos 41 y 45 de la Constitución.-----

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 su agravio constitucional esté dado por el fundamento legal utilizado por la autoridad administrativa.-----

Para ahondar sobre esta cuestión, si la irregularidad en la actuación de la administración se da a un nivel infraconstitucional, 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 inconstitucional, es decir, si la misma normativa que sirve de fundamento a la resolución administrativa se muestra contraria a los postulados de nuestra Carta Magna, es evidente que recurrir a lo contencioso administrativo no le resultará un mecanismo eficaz para remediar su agravio. -

Es por ello que no puedo compartir la exigencia general e indiscriminada, de que tratándose de actos normativos de carácter particular como lo son las resoluciones administrativas, y 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.-----

De hecho que dependerá del caso concreto, si el agravio del justiciable puede ser remediado por la vía ordinaria mediante el control de legalidad que es lo que básicamente ejerce el Tribunal de Cuentas; o si va a necesitar provocar el control de constitucionalidad mediante la promoción de la acción respectiva en forma directa, tal y como lo permiten los Artículos 550 y 551 del C.P.C., de manera a lograr su inaplicabilidad, que es lo que en definitiva va a satisfacer la pretensión del justiciable.-----

Resulta que respecto a las resoluciones emanadas de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, verificada la reglamentación específica vigente sobre la materia, no existe una disposición legal expresa que prevea la interposición del recurso de reconsideración ante la misma autoridad de la que emana la resolución. Por lo que siguiendo el criterio expuesto precedentemente, y a falta de reglamentación expresa, debemos considerar que el justiciable tiene expedita la vía de impugnación por medio de la acción de inconstitucionalidad en forma directa contra la resolución administrativa; máxime que en este caso lo que le agravia es la posible inconstitucionalidad de la normativa que aplica la Administración para justificar la denegación del derecho a percibir pensión.-----

Hecha la aclaración que precede, debemos analizar la cuestión planteada en la presente acción y, en este sentido, se constata que el señor César López López ha acreditado su calidad de hijo de extinto Veterano de la Guerra del Chaco, Soldado Juan Cancio López —según las instrumentales obrantes en el Expte. SIME N° 122525, Año 2017, adjuntado a autos—y, que agravia al mismo la negativa de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda a su petición de cobro de pensión, a través de la Resolución DPNC-B. N° 2390 del 02 de diciembre de 2016 y la Resolución DPNC-B. N° 415 del 23 de marzo de 2017, denegatoria del pedido de reconsideración de la resolución citada anteriormente.-----

Resoluciones administrativas que fueron dictadas en base a lo dispuesto en los Artículos 115 de la Ley N° 5554/2016 y 261 del Decreto Reglamentario N° 4774/2016, normas que exigen, como...///...



...///... requisito fundamental, para otorgar la pensión a los herederos, acreditar que la **condición de discapacidad, a más de ser del 100% para toda actividad laboral, se dio antes del fallecimiento del causante** y probar la misma, en porcentaje y tiempo aproximado de padecimiento, a través del informe emitido por la Junta Médica para Jubilaciones y Pensiones.

Al respecto, debe considerarse el exacto contenido y alcance de lo estatuido por el Artículo 130 de la Constitución Nacional, norma vinculada a los Beneméritos de la Patria. El texto normativo literal prevé: *"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..."*

Es así que, el Artículo 130 de la Constitución 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, la misma, pone énfasis al prescribir que *"...En los beneficios económicos les sucederán sus viudas e hijos menores o discapacitados [...] Los beneficios acordados a los beneméritos de la Patria no sufrirán restricciones y serán de vigencia inmediata, sin más requisito que su certificación eficiente..."* por lo que, a mi entender, la intención de los Convencionales era no hacer distingos entre Veteranos y sus herederos, sino más bien que la pensión pase a beneficiar a éstos íntegra e inmediatamente, sin restricciones ni otro recaudo que el establecido en la propia Constitución.

Por ello, las leyes —al igual que la Autoridad Administrativa—, habrán de limitarse en establecer las condiciones y mecanismos para operativizar el postulado constitucional, y no para restringirlo, de manera a que los herederos puedan 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 Nacional.

Además, es fundamental recordar que el derecho a percibir la pensión se adquiere por transmisión hereditaria, la cual opera desde el mismo momento del fallecimiento. En efecto, el Artículo 2446 del Cód. Civil determina: *"Desde la muerte del causante, sus herederos le suceden en sus derechos efectivos y en los eventuales. Son poseedores de lo que su autor poseía aun antes de ejercer efectivamente el derecho sobre las cosas hereditarias. El heredero que sobrevive un sólo instante al causante transmite la herencia a sus propios herederos"* (Negritas son mías).

En esa línea de razonamiento, cualquier disposición legal o administrativa que aduciendo como fundamento cuestiones no regladas en nuestra Carta Magna para el traspaso de los beneficios a los herederos de los Veteranos (como porcentaje de discapacidad y padecer la misma antes del fallecimiento del causante), desconociendo el legítimo derecho del heredero, no puede sino entrar en colisión con el mentado precepto constitucional y carecerá de validez conforme al orden de prelación que rige a nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 de la Constitución Nacional).

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, por ende, la Resolución DPNC-B. N° 2390 del 02 de diciembre de 2016 y la Resolución DPNC-B. N° 415 del 23 de marzo de 2017 deben ser declaradas inconstitucionales e inaplicables con respecto al accionante. **Voto en ese sentido.**

Dra. Gladys Z. Boreiro de Médica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor **CESAR LÓPEZ LÓPEZ** por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la **Resolución DPNC-B N° 2390 de fecha 02 de diciembre de 2016 "POR LA CUAL SE DENIEGA POR IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE PENSIÓN Y GASTOS DE SEPELIO COMO HEREDERO DE VETERANO DE LA GUERRA DEL CHACO, PRESENTADA POR EL SR. CESAR LÓPEZ LÓPEZ"**; y contra la **Resolución DPNC-B N° 415 de fecha 23 de marzo de 2017 "POR LA CUAL SE DENIEGA POR IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE RECONSIDERACION DE LA RESOLUCIÓN DPNC-B N° 2390 DE FECHA 2 DE DICIEMBRE DE 2016, PRESENTADA POR EL SR. CESAR LÓPEZ LÓPEZ"**, ambas dictadas por el Ministerio de Hacienda.-----

Alega el accionante que se encuentra vulnerado el Artículo 130 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo, entre otras cosas, que las resoluciones impugnadas le agravian al denegar su solicitud de pensión y gastos de sepelio, en su calidad de heredero discapacitado de Veterano de la Guerra del Chaco, por el supuesto motivo de que su discapacidad laboral se inició posteriormente a la fecha del fallecimiento del causante.-----

La **Resolución DPNC-B N° 2390 de fecha 02 de diciembre de 2016**, impugnada en autos, denegó por improcedente la solicitud de pensión y gastos de sepelio como heredero de Veterano de la Guerra del Chaco presentado por el accionante. Ante dicha decisión el señor **CESAR LÓPEZ LÓPEZ** promovió el correspondiente recurso de reconsideración, acaeciendo la **Resolución DPNC-B N° 415 de fecha 23 de marzo de 2017**, estableciendo que la pretensión del recurrente no se ajusta a derecho, fundándose en el criterio de que no corresponde el otorgamiento de la pensión por ser la discapacidad aducida posterior al fallecimiento del causante: **"la dolencia se ha iniciado hace 18 años aproximadamente (año 1.998), posterior al fallecimiento del causante (22/11/1.997)"**.-----

En primer término es dable mencionar que con respecto al beneficio de pago por gastos de sepelio solicitado por el recurrente, tal derecho se encuentra extinguido, en razón de haberse agotado el término de tiempo fijado por la ley para reclamarlo. Al respecto el Artículo 264 del "Anexo A" del Decreto N° 4774/16, que reglamenta la Ley N° 5554/16 **"Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016"** dice: **"La acción para reclamar el beneficio de gastos de sepelio para los herederos (...) prescribe a los 5 años del deceso del causante, computados a partir de la fecha del fallecimiento, a la fecha de la respectiva solicitud del beneficio"**. Disposición concordante con lo dispuesto en el Artículo 660 del Código Civil.-----

En los autos administrativos se advierte que el causante ha fallecido el **22 de noviembre de 1997**, habiendo sido el accionante declarado heredero el **13 de mayo de 2016**, según constatamos mediante la S.D. N° 6/2016 obrante a fs. 13. El accionante en su calidad de heredero, ha solicitado el pago de gastos de sepelio el **6 de junio de 2016**, según nota obrante a fs. 1. Por lo tanto, en estricta interpretación de la norma transcripta deducimos que la acción para reclamar el beneficio de gastos de sepelio ha sido incoada en forma extemporánea, es decir, fuera del plazo previsto en la Ley.-----

Es de resaltar, que esta Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, no puede subsanar la desidia demostrada por el recurrente al dejar transcurrir más de 10 años para reclamar el pago de los gastos ocasionados por el sepelio de su extinto padre.-----

En otro orden de cosas, es necesario traer a colación lo dispuestos por las siguientes normas:----

La **Constitución** en su Artículo 130 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).-----

La **Ley N° 4317/2011**, que establece el monto de la "pensión" y el derecho de los herederos a beneficiarse de ella, en estricta obediencia a lo previsto en la propia Constitución dice: -----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CÉSAR LÓPEZ LÓPEZ C/ RESOLUCIÓN DPNC-B N° 2390 02/12/2016 - MH; Y RESOLUCIÓN DPNC-B N° 415 23/03/2017". AÑO: 2017 - N° 451.

... Arts 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"

De la interpretación letrista de la norma constitucional y legal transcriptas, resulta que las mismas en forma clara y bien definida acuerdan a los veteranos, y en grado de sucesión a sus hijos discapacitados "beneficios económicos sin restricción alguna"

En los autos administrativos observamos que el accionante, ha acreditado fehacientemente su calidad de heredero de Veterano de la Guerra del Chaco mediante S.D. N° 6 de fecha 13 de mayo de 2016 ya mencionada, y ha demostrado su "discapacidad para el trabajo", mediante el Informe de la Junta Médica para Jubilaciones y Pensiones de fecha 5 de octubre de 2016, situación que le confiere al mismo la correspondiente legitimación activa para acceder al beneficio de "pensión" prevista legal y constitucionalmente a favor de los "hijos discapacitados" - sucesores - de Veterano de la Guerra del Chaco.

La disposición constitucional transcripta ya fue interpretada y suficientemente aclarada por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia mediante varios de sus fallos, encontrándose entre ellos el Acuerdo y Sentencia N° 245, del 7 de mayo de 1997, que dice: "El texto constitucional no deja lugar a dudas de que cualquier restricción que se imponga al pago de los beneficios económicos acordados a los veteranos de la guerra, sería inconstitucional"

Vemos entonces que ni la Constitución ni la Ley N° 4317/2011 establecen "plazos" y "tipos o grados de discapacidad" para acceder al beneficio de la "pensión" acordado a los veteranos de la Guerra del Chaco, y en grado de sucesión, a los hijos discapacitados, por lo que la restricción económica dispuesta por las resoluciones impugnadas no se ajusta a derecho. Razón por la cual concluimos que las mismas han dejado efectivamente de lado el texto legal y constitucional transcriptos, al denegar la pensión al recurrente fundándose en requisitos no enunciados por la Ley Fundamental.

Es de recordar que ningún acto administrativo puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se oponen a lo establecido en preceptos constitucionales carecerán de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución"

Por lo tanto, de conformidad a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde **hacer lugar** a la presente Acción de Inconstitucionalidad; y en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad de las resoluciones impugnadas **en la parte pertinente a la denegación de la solicitud de pensión**. 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.

Dra. Gladys E. Baraona de Mónica  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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:

*Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Juan C. Ramón Martínez*  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 675--

Asunción, 13 de agosto de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de la Resolución DPNC-B N° 2390 del 02 de diciembre de 2016 y de la Resolución DPNC-B N° 415 del 23 de marzo de 2017, con relación al accionante.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

*Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Juan C. Ramón Martínez*  
Secretario

