

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“PETRONILA AYALA VDA. DE SILVERA C/  
LA LEY N° 4317/2011, LEY N° 4581/2011,  
DECRETO REGLAMENTARIO N° 8334/2012 Y  
LEY N° 2527/2004”. AÑO: 2012 – N° 1063.-----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ochocientos treinta y nueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a treinta días del mes de junio del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PETRONILA AYALA VDA. DE SILVERA C/ LA LEY N° 4317/2011, LEY N° 4581/2011, DECRETO REGLAMENTARIO N° 8334/2012 Y LEY N° 2527/2004”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Petronila Ayala Vda. de Silvera, 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: La Sra. **PETRONILA AYALA VDA DE SILVERA** promueve 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*”; la Ley N° 4581/2011 “*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012*”, el Decreto N° 8334/2012 y la Ley N° 2527/2004 “*Que modifica el Artículo 2° de la Ley N° 2345/2003 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal*”, alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

Manifiesta ser viuda 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. Expresa que recibe la pensión mensual y que a través de la presente demanda pretende además el cobro del subsidio y la asistencia social mensual así como de la décimo tercera gratificación especial anual que perciben los Excombatientes, todo ello de conformidad al Art. 130 de la Constitución.-----

Los Arts. 1, 4 y 8 de la Ley N° 4317/2011, los cuales fueran cuestionados respectivamente disponen:-----

*Artículo 1° “...Establécese que esta Ley tiene por objeto fijar los beneficios económicos a favor de los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco, que les permita mantener una vida decorosa como beneméritos de la Patria...”*.-----

*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...”*.-----

*Artículo 8° “...Autorízase al Poder Ejecutivo a pagar en concepto de la decimotercera gratificación especial anual a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco, según lo establecido en la Ley N° 2527/04 “QUE MODIFICA EL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO...”*.-----

Cabe señalar que el veterano de la Guerra del Chaco **GUMERCINDO SILVERA ESCOBAR**- falleció en fecha 4 de noviembre de 1989 y asimismo ha cobrado su pensión hasta el mes de noviembre de 1989, según se desprende del informe de la Dirección de

Dra. Gladys Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Jubilaciones y Pensiones, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Por otra parte, de las propias manifestaciones de la Sra. **PETRONILA AYALA VDA DE SILVERA**, así como de la documentación acompañada al momento de incoar la acción, surge que la misma en virtud de la Resolución N° 86 del 11 de febrero de 1992 dictada por la citada repartición estatal se encuentra percibiendo la pensión que le corresponde como viuda de veterano de la Guerra del Chaco.-----

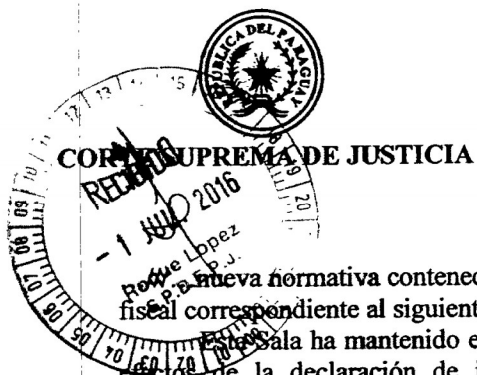
La ley impugnada, en este caso la N° 4317 “*Que fija beneficios económicos a favor de los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco*”, data del año 2011. Como dijéramos anteriormente, el veterano falleció en el año 1989, pasando posteriormente la pensión que el mismo percibía a beneficiar a su cónyuge y heredera, Sra. **PETRONILA AYALA VDA DE SILVERA**, la cual goza de dicha asignación desde el año 1992. La recurrente por medio de esta acción pretende también cobrar el subsidio y la asistencia social mensual así como la décimo tercera gratificación especial anual que perciben los Excombatientes, asignaciones que fueran acordadas específicamente por la Ley N° 4317/2011.-----

Alega la accionante que la citada ley contraviene lo dispuesto en el Artículo 130 de la Constitución. Resulta oportuno transcribir dicha normativa, la cual reza: “*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...*”. (las negritas y el subrayado son mías).-----

El argumento sostenido por la recurrente, en el sentido de que la misma es discriminada al no percibir el subsidio y la asistencia social mensual así como la décimo tercera gratificación especial anual –tal como lo perciben los excombatientes- no encuentra sustento constitucional alguno, puesto que de conformidad a lo que establece la Ley Suprema los herederos “sucedrán” en los beneficios económicos a los excombatientes. Aquí no nos encontramos ante el caso de una sucesión propiamente dicha, habida cuenta de que las asignaciones contempladas en la Ley N° 4317/2011 nunca formaron parte del patrimonio del veterano, puesto que el mismo falleció mucho antes de la promulgación de la ley atacada, motivo por el cual no podemos hablar del traspaso de dichos beneficios.-----

La Ley N° 2527/2004 “*Que modifica el Art 2° de la Ley 2345/03, de reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal*”, en el artículo que fuera objeto de la acción dispone: “*Art. 2°.- La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de doce mensualidades anuales, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 12, inciso b) de esta Ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o heredero del sistema administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, con excepción de los Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco, quienes percibirán una remuneración extraordinaria anual.*” Sostengo el mismo criterio que en los párrafos anteriores, cuando me pronuncié respecto a la Ley N° 4317/2011 puesto que el veterano jamás accedió a dicha gratificación. Consecuentemente tampoco hubo una transmisión a su heredera.-----

Por otra parte, y en cuanto a la impugnación de la Ley N° 4581/2011 “*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012*” así como del Decreto Reglamentario N° 8334/2012, 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...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PETRONILA AYALA VDA. DE SILVERA C/  
LA LEY N° 4317/2011, LEY N° 4581/2011,  
DECRETO REGLAMENTARIO N° 8334/2012 Y  
LEY N° 2527/2004". AÑO: 2012 - N° 1063.-----**

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 de la accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo con relación a la resolución del *thema decidendum*, tenemos entonces que tanto la ley presupuestaria así como su decreto reglamentario han dejado de afectarle al ser expulsados del ordenamiento positivo.-----

Ante tales extremos, la eventual declaración de inconstitucionalidad de tales normativas presupuestarias no surge como controversial sino meramente abstracta y 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, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **PETRONILA AYALA VDA. DE SILVERA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 1, 4 y 8 de la Ley N° 4317/2011 "QUE FIJA BENEFICIOS ECONOMICOS A FAVOR DE LOS VETERANOS Y LICIADOS DE LA GUERRA DEL CHACO"**; contra **Artículos 123 y 130 de la Ley N° 4581/2011 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012"**; contra los **Artículos 233 y 240 del Decreto N° 8334/2012 "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 4581/11, QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012"**; y contra el **Artículo 2, ultima parte, de la Ley N° 2527/2004 "QUE MODIFICA EL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL"**. Para el efecto arrima a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de "HEREDERA" de Veterano de la Guerra del Chaco (fojas 8/11).-----

Alega la accionante que las normas impugnadas cercenan los derechos establecidos en el Artículo 130 de la Constitución.-----

En primer término 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...*".-----

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 e

Dra. **Clara Bareiro de Módica**  
Ministra

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

**Abog. Arnaldo Levera**  
Secretario

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

hijos menores o discapacitados las "pensiones que les permitan vivir decorosamente" como único "beneficio económico", delegando a la autoridad administrativa respectiva 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 otorga "otros beneficios" al Veterano de la Guerra del Chaco independientemente al de la "pensión" en estricta obediencia a lo previsto en la propia Constitución:-----

"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".-----

"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".-----

La Ley N° 4317/11 al otorgar un "subsidio y asistencia social mensual" "exclusivamente" a los veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco y no a sus herederos mal podría considerarse inconstitucional, pues nuestra Ley Suprema solo prevé "la pensión" para éstos, cuestión plenamente garantizada por las disposiciones contenidas en la Ley N° 4317/2011 y la Ley N° 2527/2004.-----

Soy de la opinión que con las leyes N° 4317/11 y N° 2527/2004 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 rendirles un justo homenaje en agradecimiento por su esfuerzo ante el conflicto internacional en defensa de la Patria, su sacrificio físico, psicológico y su heroica exposición al riesgo de muerte, enarbolando el tricolor nacional para dejar bien en alto el nombre del país, razones suficientes para apreciarlos como personas dignas de respeto, consideración y reconocimiento.-----

Finalmente, cabe mencionar que la Ley N° 4581/2011 y su reglamentación, Decreto N° 8334/2012 ya no se encuentran vigentes, en razón de su carácter temporal, pues han sido aplicados únicamente durante el ejercicio fiscal 2012. Las leyes que establecen los presupuestos generales de la Nación y sus disposiciones reglamentarias son anuales, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento al respecto por haber perdido total virtualidad jurídica.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde **rechazar** la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, 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.   
Ministra



Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

JJ. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog.   
SECRETARIO

...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PETRONILA AYALA VDA. DE SILVERA C/  
LA LEY N° 4317/2011, LEY N° 4581/2011,  
DECRETO REGLAMENTARIO N° 8334/2012 Y  
LEY N° 2527/2004". AÑO: 2012 - N° 1063.-----



SENTENCIA NÚMERO: 839

Asunción, 30 de junio de 2016.-

MINUTOS: 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.-----

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bazterre Rodica  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro



Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario