



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PABLA ESCOBAR DE NUÑEZ C/ RESOLUCIONES N° 1474/14 Y N° 2078/16 DICTADAS POR LA DIRECCION DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2017 - N° 1127".-----

RECIBIDO  
27/10/2017  
D. López

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veintiocho~~ días del mes de ~~septiembre~~ 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, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PABLA ESCOBAR DE NUÑEZ C/ RESOLUCIONES N° 1474/14 Y N° 2078/16 DICTADAS POR LA DIRECCION DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ada Núñez Escobar, curadora de su madre, la Señora Pabla Escobar de Núñez.-----

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 BAREIRO DE MÓDICA dijo: La Señora Ada Núñez Escobar, Curadora de su madre la Señora Pabla Escobar de Núñez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DPNC-B N° 1474 de fecha 8 de abril de 2014 y Resolución DPNC-B N° 2078 del 31 de octubre de 2016, ambas dictadas por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, las cuales deniegan haberes atrasados a su madre como Viuda de Veterano de la Guerra del Chaco.-----

Manifiesta la accionante en líneas generales que el derecho al cobro de la pensión de su madre como Viuda de Veterano de la Guerra del Chaco debe ser desde la fecha del fallecimiento del causante y no desde la fecha de la resolución dictada por el Ministerio de Hacienda como lo sostiene dicha institución. Invoca la supuesta violación del Art. 130 de la Constitución Nacional.-----

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 judice 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 la procedencia o no del pago de sus haberes atrasados.-----

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

*Dra. Gladys Bareiro de Mónica*  
Ministra  
*Miryam Peña Candia*  
Ministra C.S.J.  
*Dr. Antonio Fretes*  
Ministro  
*Abog. Julio C. Martínez*  
Secretario

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 Ada Núñez Escobar debió recurrir ante la jurisdicción del Tribunal de Cuentas para discutir la cuestión aquí planteada, ya que a su madre no se le negó en ningún momento su calidad de heredera de Veterano de la Guerra del Chaco, es decir, no existe violación de norma constitucional, razón por la cual voto por el rechazo de la presente acción.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. **ADA NUÑEZ ESCOBAR**, curadora de su madre la Sra. **PABLA ESCOBAR DE NUÑEZ**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DPNC N° 1474 de fecha 08 de abril de 2014, *“Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pensión de Haberes Atrasados”*, y contra la Resolución Confirmatoria DPNC N° 2078 de fecha 31 de octubre de 2016 *“Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pensión de Haberes Atrasados”*. Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.-----

La Resolución DPNC-B N° 2078 de fecha 31 de octubre de 2016 y su antecedente Resolución DPNC-B N° 1474 de fecha 08 de abril de 2014, resolvieron disponer cuanto sigue: *“...Denegar por improcedente la solicitud de Pago de Haberes Atrasados, presentada por la Sra. PABLA ESCOBAR DE NUÑEZ, por los motivos expuestos en el considerando de la presente Resolución...”*-----

Dada la naturaleza de la resolución cuestionada y sin entrar a juzgar la razón o no de la pretensión, se advierte que no existe en el caso de autos, una proposición de carácter constitucional que analizar. La Accionante no ha dado cumplimiento a las disposiciones del Art. 561° del CPC. En efecto, la resolución dictada es recurrible ante el Tribunal de Cuentas en la instancia contencioso administrativa.-----

En las condiciones expuestas, visto el parecer del Ministerio Público, al no haberse recurrido previamente contra la resolución atacada de inconstitucional ante la autoridad judicial competente, y en atención a la disposición legal citada anteriormente, no corresponde el estudio y decisión de la impugnación formulada por la Sra. **ADA NUÑEZ ESCOBAR**, curadora de su madre la Sra. **PABLA ESCOBAR DE NUÑEZ**. En consecuencia, no corresponde hacer lugar a la acción intentada. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me permito disentir respetuosamente con quienes me han precedido en el estudio de la presente acción, puesto que entiendo que en este caso corresponde entrar a estudiar el planteamiento de fondo, y hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, con base en las siguientes consideraciones:-----

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.-----

Ahora bien, se debe distinguir cada supuesto, a los efectos de considerar concluida la instancia

RECEBIDO  
27/10/2017  
SECRETARÍA DE JUSTICIA

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. 41 y 45 de la Constitución Nacional.-----

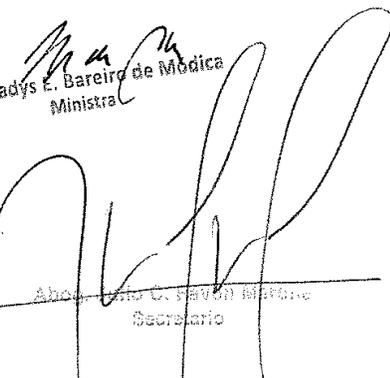
Pero a los efectos de la promoción de una acción de inconstitucionalidad, la interpretación debe ser siempre más garantista, acorde con el principio de tutela judicial efectiva. De ahí que haciendo una interpretación *in dubio pro actione*, el justiciable habrá de agotar los resortes recursivos en sede administrativa cuando se hallen expresamente contemplados en la ley respectiva. Pero en caso de no existir reglamentación con 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.-----

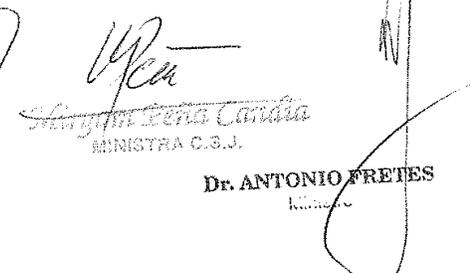
Para ahondar sobre esta cuestión, si la irregularidad en la actuación de la administración se da por una errónea aplicación o interpretación de las leyes, el agravio podrá ser subsanado por la vía ordinaria, esto es, ante el Tribunal de Cuentas. Pero si el agravio se produce por aplicación de una ley 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 garantizará el remedio de sus agravios.-----

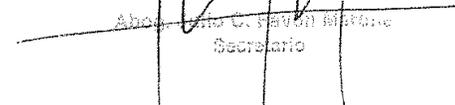
Es por ello que no puedo compartir la exigencia general e indiscriminada, de que tratándose de actos normativos de carácter particular, como lo son las resoluciones administrativas, una vez agotada la instancia administrativa, el afectado deba necesariamente recurrir ante el Tribunal de Cuentas por medio 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 la Resolución DPNC-B. N° 1474 de fecha 08 de abril de 2014 "*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pago de haberes atrasados, presentada por la Sra. Pabla Escobar de Nuñez*" y la Resolución DPNC-B. N° 2078 de fecha 31 de octubre de 2016 "*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de reconsideración de la Resolución DPNC-B. N° 1474 de fecha 08 de abril de 2014, presentada por la Sra. Pabla Escobar de Nuñez*". Las referidas resoluciones fueron dictadas de conformidad con 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*", las leyes presupuestarias y sus decretos reglamentarios correspondientes a los años fiscales 2014 (Ley N° 5142/2014 y Decreto N° 1100/2014) y 2016 (Ley N° 5554/2016 y Decreto N° 4774/2016), respectivamente.-----

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. Sin embargo, en lo que respecta a la presente acción de inconstitucionalidad, se verifica que la actora ha acudido en reconsideración ante la DPNC del Ministerio de Hacienda, y ésta, a través de la Resolución DPNC-B. N° 2078 de fecha 31 de octubre de 2016, ha denegado por improcedente la referida solicitud de reconsideración; por lo que, siguiendo el criterio expuesto precedentemente, debemos considerar que el justiciable tiene expedita la vía de impugnación por medio de la acción de inconstitucionalidad contra la resolución

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dra. Antonia Freies  
Ministra C.S.J.

  
Abogado C. Ramón Martínez  
Secretario

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 pago de los haberes atrasados.-

Paso así a abordar la cuestión de fondo, tomando en consideración lo expresado.-----

El referido Art. 3° de la Ley 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*". (Las negritas son mías).-----

Analizadas la disposición legal que sirvió 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, la norma constitucional señalada precedentemente —al reconocer derechos, privilegios y beneficios económicos a favor de 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 le sucederán sus viudas e hijos menores o discapacitados...*", entiendo que la intención de los Convencionales era no hacer distinciones 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 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 mentado precepto constitucional. -----

En relación con las leyes presupuestarias y decretos reglamentarios, al no estar ya en vigencia, no ameritan un pronunciamiento al respecto por parte de esta Sala.-----

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 DPNC-B. N° 1474 de fecha 08 de abril de 2014 y la Resolución DPNC-B. N° 2078 de fecha 31 de octubre de 2016, dictadas por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, por estar fundadas en dicho precepto legal, deben ser declaradas igualmente inconstitucionales y, por ende, inaplicables respecto a la accionante Pabla Escobar de Núñez. **Es mi voto.**-----

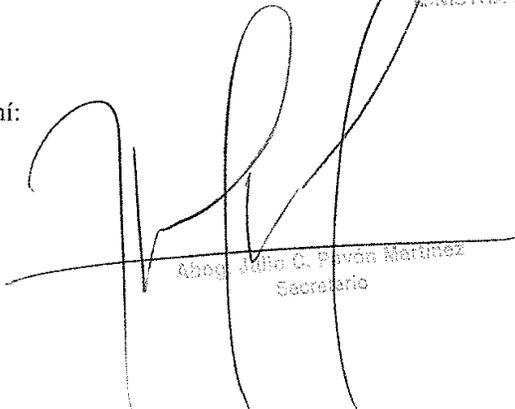
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Barreto de Médica  
Ministra

  
Dra. Gladys E. Barreto de Médica  
MINISTRA D.S.U.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
MINISTRO D.S.U.

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pivon Martinez  
Secretario



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PABLA ESCOBAR DE NUÑEZ C/ RESOLUCIONES N° 1474/14 Y N° 2078/16 DICTADAS POR LA DIRECCION DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2017 – N° 1127".-----

Recibido  
27 SEP 2018  
Sala Constitucional

SENTENCIA NÚMERO: 804

Asunción, 21 de Septiembre de 2018.-

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.-----

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*

Dr. Pablo Candia  
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Dr. Julio César Parón Martínez  
Secretario

