



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “LUCIO FLORES MORINIGO C/ RES. DPNC-B N° 1100 DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE FECHA 10 DE ABRIL DE 2005; LEY N° 5386/15”. AÑO: 2016 – N° 140.-**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** noventa y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~02~~ <sup>09</sup> días del mes de ~~enero~~ <sup>septiembre</sup> del año dos mil diez y ocho, 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: “LUCIO FLORES MORINIGO C/ RES. DPNC-B N° 1100 DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE FECHA 10 DE ABRIL DE 2005; LEY N° 5386/15”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Palmira Acosta Recalde, en nombre y representación del Señor Lucio Flores Morinigo.-----

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: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Abogada Palmira Acosta Recalde en nombre y representación del señor Lucio Flores Morínigo, contra la Resolución DPNC–B. N° 1100 de fecha 10 de abril de 2015 “*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pago de haberes atrasados, presentada por el Sr. Lucio Flores Morínigo*” y la Ley N° 5386/2015 “*Que aprueba el presupuesto de la Nación para el ejercicio fiscal 2015.*”-----

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 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

*Dr. Gladys E. Bareiro de Módica*  
Ministra

*Peña*

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Dr. Miryam Peña Candia*  
Ministra C.S.J.

*Ing. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

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, el accionante impugna la Resolución DPNC-B. N° 1100 de fecha 10 de abril de 2015, por la cual se le deniega la solicitud de pago de haberes atrasados desde el fallecimiento de su padre, el Veterano Cornelio Flores. La mentada resolución fue dictada de conformidad con lo dispuesto en el Art. 3° de la Ley 4317/2011 "*Que fija beneficios económicos a favor de los Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco*", la Ley N° 5386/2015 "*Que aprueba el presupuesto de la Nación para el ejercicio fiscal 2015*" y su Decreto Reglamentario N° 2929/2015.-----

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 pago de los haberes atrasados.-----

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

El 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). En el mismo sentido, el Art. 124 de la Ley N° 5386/2015 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015*" dice: "...Los beneficios económicos al heredero se liquidarán a partir de la resolución dictada por el Ministerio de Hacienda por la cual se otorga el beneficio, de conformidad con el artículo 3° de la Ley N° 4317/2011...". Asimismo, el Art. 254 del Decreto Reglamentario N° 2929/2015, establece: "...La pensión otorgada en consecuencia 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...".-----

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 devienen inconstitucionales.-----

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



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “LUCIO FLORES MORINIGO C/ RES. DPNC-B N° 1100 DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE FECHA 10 DE ABRIL DE 2005; LEY N° 5386/15”. AÑO: 2016 – N° 140.-**

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. -----

Con relación a los artículos de la ley presupuestaria y su decreto reglamentario, al no estar ya en vigencia, no amerita un pronunciamiento al respecto por parte de esta Sala.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que el Art. 3° de la Ley 4317/2011 deviene inconstitucional al quebrantar el Art. 130 de la Constitución Nacional; asimismo, la Resolución DPNC-B. N° 1100 de fecha 10 de abril de 2015 dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, por estar fundada en dicho precepto legal, debe ser declarada igualmente inconstitucional y, por ende, inaplicable respecto al accionante Lucio Flores Morínigo. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta la Abog. **PALMIRA ACOSTA RECALDE**, en nombre y representación del Sr. **LUCIO FLORES MORINIGO**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DGJP N° 1.100 de fecha 09 de Julio de 2015, “*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pensión de Haberes Atrasados*” y contra la Ley N° 5386/2015 “*Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015*” Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.-----

La Resolución DGJP N° 1.100 de fecha 10 de Abril de 2015 dispuso: “...*Denegar por improcedente la solicitud de Pago de Haberes Atrasados, presentada por el Sr. LUCIO FLORES MORINIGO, con C.I.C N° 2.225.711, por los motivos expuestos en el considerando de la presente Resolución...*”.-----

Analizadas las constancias de autos, se aprecia que por Resolución DPNC – B N° 3926 de fecha 07 de noviembre de 2014; por la cual se revoca la Resolución DPNC-B N° 1124 de fecha 22 de setiembre de 2008, y su reconsideración, Resolución DPNC- B N° 1377 de fecha 17 de julio de 2009, se acordó pensión como heredero de veterano de la Guerra del Chaco al Sr. **LUCIO FLORES MORINIGO**.-----

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. El 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.-----

Finalmente, respecto a la impugnación de la Ley N° 5386/2015 “*Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015*” el recurrente lo ataca en forma genérica, en ningún momento ha individualizado al artículo concreto, por lo tanto no acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional. Resultando así los argumentos del mismo desprolijos y poco concisos. Es decir, no se ha dado cumplimiento a los requisitos establecidos en el Art. 552° del Código Procesal Civil.-----

En las condiciones expuestas, en concordancia con 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 el Sr. **LUCIO FLORES MORINIGO**. En consecuencia, no corresponde hacer lugar a la acción intentada. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Abogada Palmira Acosta Recalde, en nombre y representación del Señor Lucio Flores Morínigo, conforme al testimonio de Poder General que acompaña, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DPNC-B N° 1100 de fecha 10 de abril de 2015 dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, la cual deniega a su mandante el pago de haberes atrasados como herederos de Veterano de la Guerra del Chaco.---

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

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 *“Judicim et vita”*, publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diciembre de 1995, N° 3, Pag. 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 el Lucio Flores Morínigo debió promover una *“Acción Contenciosa-Administrativa”* a fin de discutir la procedencia o no del pago de sus haberes atrasados.-----

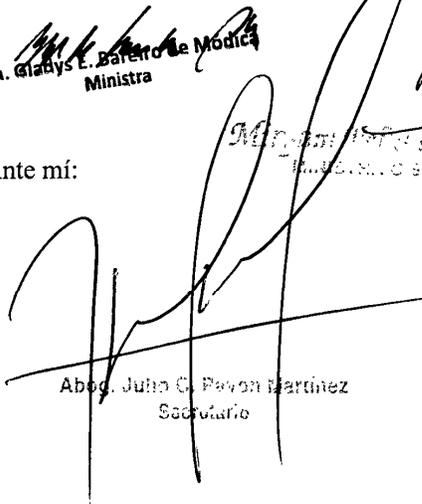
En ese orden de cosas, corresponde mencionar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional, **no así para ventilar cuestiones de fondo y de forma que tiene su ámbito natural de dilucidación en las instancias adecuadas.** Este alto Tribunal así lo 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...”*.-----

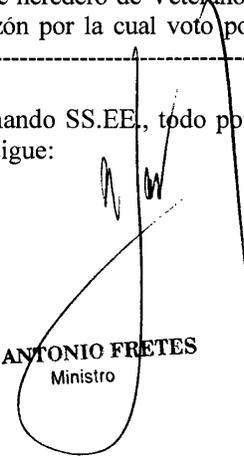
En consecuencia, y por todo lo expuesto, concluyo que el Señor Lucio Flores Morínigo debió recurrir ante la jurisdicción del Tribunal de Cuentas para discutir la cuestión aquí planteada, ya que al mismo no se le negó en ningún momento su calidad de heredero de Veterano de la Guerra del Chaco, es decir, no existe violación de norma constitucional, razón por la cual voto por el rechazo de la presente acción.-----

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. Bareiro de Mónica  
Ministra

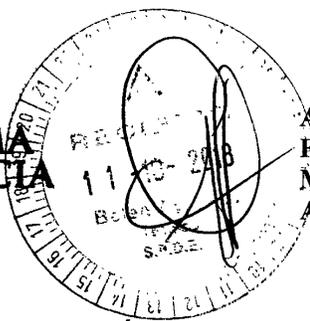
Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LUCIO FLORES MORINIGO C/ RES. DPNC-B N° 1100 DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE FECHA 10 DE ABRIL DE 2005; LEY N° 5386/15". AÑO: 2016 - N° 140.-**

**SENTENCIA NÚMERO: 939.**

Asunción, 8 de octubre 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 Ferragiro de Ródriga  
Ministra

*[Signature]*

*[Signature]*

Ante mí:

*[Signature]*  
Dr. Juan Pablo Candia  
Ministro

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

