CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RODOLFO GALLATI MARTÍNEZ C/ RESOLUCIONES N°391 16/02/2018 Y LA RESOLUCION N°2381 DEL 27/12/2017" AÑO: 2018.- N°:700.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos cincuenta y seis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días del mes de mayo del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CESAR DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS Y EUGENIO JIMENEZ ROLÓN** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RODOLFO GALLATI MARTÍNEZ C/ RESOLUCIONES N°391 16/02/2018 Y LA RESOLUCION N°2381 DEL 27/12/2017",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor RODOLFO GALLATI MARTÍNEZ 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: ----------

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **CESAR DIESEL JUNGHANNS, EUGENIO JIMENEZ ROLÓN Y GUSTAVO SANTANDER DANS.**----------

A la cuestión planteada, el **Doctor CESAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta el señor Rodolfo Gallati Martínez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Resolución DPNC-B. Nº 2381 del 27 de diciembre de 2017 "*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de pensión como heredero de Veterano de la Guerra del Chaco, presentada por el Sr. Rodolfo Gallati Martínez",* y, la Resolución DPNC-B. N° 391 del 16 de febrero de 2018 "*Por la cual se deniega por improcedente la solicitud de reconsideración de la Resolución DPNC-B. N°2381 de fecha 27 de diciembre de 2017, 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° 25133 (2017) y los demás recaudos obrantes en el Expte., he solicitado el cobro de la pensión en mi condición de hijo discapacitado heredero del extinto Veterano de la Guerra del Chaco mi padre el Tte. Segundo de Infantería RODOLFO GALLATI DUARTE y que por resolución N° 2381 de fecha 27 de diciembre de 2.017, 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 reúno los requisitos expresos en el Art 115 de la LEY 5554/16...*".----------

Analizada la cuestión planteada en la presente acción y, en este sentido, se constata que el señor Rodolfo Gallati Martínez, ha acreditado su calidad de hijo de extinto Veterano de la Guerra del Chaco, Tte. Segundo de Infantería RODOLFO GALLATI DUARTE -según las instrumentales obrantes en el Expte. SIME N° 25133, 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° 2381, del

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

27 de diciembre de 2017 y a Resolución DPNC-B. N° 391 del 16 de febrero de 2018, 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 Articulo 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 aún 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 legitimo derecho del heredero, no puede sino entrar en colisión con el mentado precepto constitucional y carecerán 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° 2381 del 27 de diciembre de 2017 y la Resolución DPNC-B. N° 391 del 16 de febrero de 2018 deben ser declaradas inconstitucionales e inaplicables con respecto al accionante. **Voto en ese sentido**.----------

A su turno, el **Doctor EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN**, dijo: Si bien coincido con el Ministro preopinante, respecto de la interpretación del art. 130 de la Constitución, en este caso concreto, el accionante no impugnó una norma jurídica, sino resoluciones administrativas dictadas por la Dirección de Pensiones No Contributivas, dependiente del Ministerio de Hacienda (fs. 10/15), por las cuales se le deniega una pensión como heredero discapacitado de veterano de la Guerra del Chaco. Por este motivo, eminentemente procesal, no puede acogerse favorablemente esta demanda.----------

En efecto, recordemos que los órganos jurisdiccionales solo pueden decidir el asunto sometido a su juzgamiento, sobre la base de los límites y conforme con la facultad de conocimiento, fijados por nuestro ordenamiento jurídico.----------

La regla general en cuanto a la competencia de la Sala Constitucional es la contenida en el art. 260 de la Carta Magna, que prescribe: "*Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte*". El art. 11 de la Ley 609/95, orgánica de la Corte Suprema de Justicia, repite textualmente la disposición constitucional.----------

Por su parte, el art. 132 de la Ley Fundamental reza: "*De la inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley*".----------

Esto no quiere decir que nuestra Constitución excluya del control de constitucionalidad a actos de autoridad que no son estrictamente normativos o resoluciones judiciales. En efecto, esta Corte Suprema de Justicia ha admitido y extendido el control constitucional sobre actos de poder que no se encuadran en ninguno de los supuestos denunciados (*vide*: Sala Constitucional, Auto Interlocutorio Nº 322 de fecha 16 de marzo de 12024).----------

Sin embargo, esa extensión de la competencia de la Sala Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, en su caso, está reservada para casos excepcionales, en los que, por las características, los afectados no cuentan con vías ordinarias de acceso a la justicia.--------

Por ello, si un acto de poder público cuenta con vías ordinarias de revisión, el afectado debe agotarlas, y la existencia de éstas, lo veda de recurrir directamente ante la Sala Constitucional.----------

En nuestro sistema, existe una jurisdicción especializada para juzgar la regularidad y legalidad de las resoluciones administrativas de carácter individual. La propia Constitución, en el art. 265, previó el establecimiento de los Tribunales de Cuentas, y delegó a la ley su composición y competencia. El Tribunal de Cuentas "*está concebido como una primera instancia y se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes, al mismo tiempo contradictorio e inquisitivo. El Tribunal examina las pretensiones del demandante que impugna una resolución administrativa previa, por cuya razón se trata de una acción y de un recurso a la vez. La jurisdicción tiene una función revisora y el particular puede aducir en esta vía para obtener la declaración de nulidad de los actos ilegítimos de la administración*" (CHASE PLATE, Luis Enrique. 2007. *La justicia constitucional y administrativa*. Asunción: Intercontinental Editora. P. 52).----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro C.J.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

En este caso concreto, la resolución dictada por la Dirección de Pensiones No Contributivas es un acto típicamente administrativo de carácter individual, que cuenta con una vía ordinaria de revisión; esta es la demanda contencioso administrativa que se deduce ante el Tribunal de Cuentas contra las resoluciones administrativas que reúnen los siguientes requisitos: a) que causen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas; b) que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas; c) que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto; d) que la resolución vulnere un derecho administrativo pre-establecido a favor del demandante (art. 3 de la Ley 1.462/35).----

Las acciones contencioso-administrativa y de inconstitucionalidad, no pueden promoverse indistinta ni alternativamente. Si el interesado o lesionado pretende la revocación de un acto administrativo debe recurrir ante los órganos ordinarios de revisión; y si, postula que la resolución administrativa se basa en una norma inconstitucional y, por tanto, pretende la inaplicabilidad de esta norma en el proceso ordinario de revisión, éste debe necesariamente provocar el control constitucional respectivo.----------

En este caso concreto, el accionante promovió la acción de inconstitucionalidad de manera directa contra resoluciones administrativas sin agotar las vías ordinarias de revisión; y; en esta demanda, no impugnó los actos normativos en los cuales se basan dichas resoluciones, que son - según se lee de las resoluciones impugnadas-, el art. 115 de la Ley 5554/2016 "*Que aprueba el Presupuesto General de La Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 y el art. 272 del Decreto N° 6715/2017 "Por el cual se modifica el Decreto N° 4776/2016 Que reglamenta la Ley N° 5554, del 05 de enero de 2016' vigente para el ejercicio fiscal 2017"* (f. 13 y vlta.).----------

El accionante debió recurrir ante la instancia contencioso-administrativa contra las resoluciones administrativas en la oportunidad prevista en el art. 4 de la Ley 1.462/35 y, si así lo consideraba, de manera autónoma, debió haber promovido la acción de inconstitucionalidad contra las normas citadas, para así obtener la inaplicabilidad de dichas disposiciones. Esta postura ya fue sostenida por este Magistrado en caso análogo al de autos (*vide*: Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia Nº 473 de fecha 05 de agosto de 2022).----------

En consecuencia, al no haberse agotado las vías existentes, ni impugnado normas en esta demanda, la presente acción contra las Resoluciones DPNC-B. N° 2381 del 27 de diciembre de 2017 y DPNC - B. N° 391 del 16 de febrero de 2018, debe ser desestimada en los términos precedentemente expuestos. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS**, dijo: Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 18/07/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 02/08/23.----------

Coincido con la solución dada por el Ministro Dr. Cesar Diesel, dado que el texto constitucional aplicable al caso extiende los beneficios económicos a las viudas, hijos menores o discapacitados de los veteranos, calificando a estos beneficios como irrestrictos y de vigencia inmediata, con lo que la resolución que en consecuencia se dicte es declarativa de la condición que se trate, no estándole permitido a la ley conferir menos de lo que el texto constitucional ya concedió.----------

Por lo que corresponde hacer lugar a la acción y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de las resoluciones DPNC-B N° 2381 del 27 de diciembre de 2017 y DPNC-B N° 391 del 16 de febrero de 2018, en lo que afecta a los derechos del señor **RODOLFO GALLATTI MARTINEZ**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 556.

Asunción, 22 de mayo de 2.024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

HACER LUGAR la Acción de Inconstitucionalidad promovida y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de la **Resolución DPNC-B N° 2381 del 27 de diciembre de 2017** y la **Resolución DPNC-B N°391 del 16 de febrero de 2018**, en relación al accionante el señor **RODOLFO GALLATI MARTÍNEZ**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC.----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario