

CAUSA: "AMPARO CONSTITUCIONAL  
PROMOVIDO POR EL ABG. PEDRO  
BENÍTEZ ALDANA C/ LA CAJA DE  
JUBILACIONES Y PENSIONES DEL  
PERSONAL MUNICIPAL". N°  
2815/2024.-

ASUNCION, 3 de Enero de 2025

S.D. N°: 1

**VISTO:** El Amparo Constitucional promovido por el **ABG. PEDRO BENÍTEZ ALDANA, y.-**

**CONSIDERANDO:**

A través del escrito de promoción de esta demanda, la parte actora argumentó entre otras cosas cuanto sigue: "...Que, es de conocimiento PÚBLICO, y NOTORIO, que los JUBILADOS Y PENSIONADOS de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal han dejado de PERCIBIR/COBRAR SUS HABERES EN TIEMPO Y FORMA, cuya circunstancia apenante había comenzado en diciembre del 2023, continuo todo el año 2024, llegando a los últimos meses, retrasándose los pagos de hasta tres o cuatro meses (octubre, noviembre y diciembre, inclusive aguinaldo, que se abonó este 26/12/24), tal como se acompaña COMUNICADOS emitidos por las autoridades de la Caja Municipal, publicaciones periódicas impresas, que al mismo tiempo tuvo eco en los cañales de televisión, abierto y por cable, radios, fotos de manifestaciones realizadas para exigir estos pagos, etc., que se adjuntan.-Que, debido a la falta de comunicación, información, etc. en fecha 26/12/2024, a las 10,18 hs, se presentó una intimación por 24 hs. a los efectos de que al menos se dignen las autoridades de la Caja Municipal a avisar a los jubilados y pensionados cómo y cuándo se estaría abonando los salarios o haberes atrasados, pero como la respuesta fue - si se puede tener como respuesta, pues la intimación ya fue antes del comunicado- (se adjunta la presentación) se está utilizando esta vía extraordinaria para que la justicia interceda a los efectos de intimar a los miembros del Consejo de Administración de la Caja Municipal a que consideren obligatorio resolver sobre estas cuestiones de máximo interés..."-.

Por providencia de fecha 27 de diciembre de 2024, este Juzgado resolvió tener por iniciada la acción de amparo constitucional y corrió traslado de la misma a la parte demandada.-

En fecha 30 de diciembre de 2024 presentado ante la Oficina de Atención Permanente y ante la secretaria del Juzgado



en fecha 02 de enero del 2025 el Abg. **ALEXIS ESTIGARRIBIA** en representación de la **CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL**, contestó el traslado corrido a la entidad demandada de la presente Acción de Amparo Constitucional, realizándolo en los siguientes términos: "...Que, el artículo 16 de la citada normativa, dispone: "Plazo y entrega. Toda solicitud deberá ser respondida dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación..." Por su parte, el artículo 23 de la citada normativa expresa: "Competencia. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública".- Notese, que el art. 23 de la Ley 5282/2014, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, no se refiere específicamente al procedimiento de amparo como regla de trámite de la acción judicial prevista para los casos de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, tal como lo advirtió el voto del Prof. Dr. Marcos RIERA HUNTER en el Acuerdo y Sentencia N° 111 del 11 de junio de 2020, dictado por el pleno de la Excmá. Corte Suprema de Justicia (disponible en la base de datos de La Ley Paraguaya, cita online PY/JUR/69/2020) - existiendo otras normas que disciplinan el trámite a seguir en ausencia de remisión expresa legal a la disciplina del amparo, que en cuanto excepcional no admite interpretación extensiva, de acuerdo con el art. 5° del Código Civil.- Peor aún, en la presente causa, además de que el RECURSO DE AMPARO NO ES LA VÍA, ni siquiera es posible hablar de denegación alguna, considerando que el amparista presento su nota requiriendo información pública en sede administrativa en fecha 26 de diciembre de 2024 y antes de transcurrido el plazo establecido en el art. 16 de la Ley de Acceso a la Información Pública, en fecha 27 de diciembre de 2024 (al día sgte. de haber presentado su pedido en sede administrativa), ya se presentó en sede judicial a plantear el presente Recurso de Amparo; es decir, planteó el recurso SIN AGOTAR LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA.- Que, en esa línea de ideas, el Dr. Enrique Sosa, en su obra dice: "El amparo así concebido constituye un remedio de carácter excepcional por lo que, como señala Alsina, sólo debe ser procedente en los casos en que de un modo claro preciso, manifiesto, se acredite la restricción ilegal a los derechos individuales o una amenaza inminente y grave de aquello que razonablemente puede ocurrir, y cuando no exista en los procedimientos administrativos o judiciales normales, la vía necesaria para la protección de los derechos afectados o amenazados. Por esta última característica, es decir, por la de que sólo procede ante la ineficacia o insuficiencia de los otros procedimientos arbitrados para la protección de los



derechos, es que ha sido calificado igualmente de "residual"... nuestros Tribunales han destacado en forma reiterada este carácter." (sic, ver obra citada, pag.55).- EL AMPARO NO ES LA VÍA, considerando que la misma fue establecida por el Legislador sólo para casos extraordinarios y cuando las vías ordinarias son inidóneas para una tutela judicial. El Amparo es un instituto pergeñado de naturaleza extraordinaria, y como ya he señalado en líneas precedentes, citando el voto del Prof. Dr. Marcos Riera Hunter, la Ley de Acceso a la Información Pública, no establece al procedimiento de amparo como regla de trámite para los casos de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública.-Que, el Art. 134 de la C.N. establece: "...DEL AMPARO. Toda persona que, por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la Ley y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria podrá promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito y de acción popular para los casos previstos en la Ley. El magistrado tendrá facultad para salvaguardar, el derecho o la garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral. El amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación sanción y promulgación de las leyes. La ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el amparo no causarán estado. Surge de la disposición constitucional transcripta que el amparo se halla supeditado a la concurrencia de los siguientes requisitos: a) acto u omisión manifiestamente ilegítimo; b) lesión grave o peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en la Constitución Nacional o en la ley; c) que el caso no pudiese remediarse por la vía ordinaria; y d) urgencia. La falta de alguno de ellos por improcedente el amparo. - A decir del Dr. Luís María Argaña (El Amparo, sus antecedentes y la Ley 340, su fundamentación parlamentaria, Editorial El Foro, Asunción 1986) "...el Amparo no constituye un recurso ni una acción, ni tampoco propiamente una demanda, sino una petición elevada a la categoría de Institución, cuya finalidad es garantizar la protección de los derechos individuales con rango Constitucional cuando fueren conculcados por un acto ilegítimo, grave, irreparable, emanado de un particular o de una autoridad a través de un procedimiento breve, sumario y gratuito en el cual el Juez de 19 Instancia tiene la facultad de restablecer inmediatamente los derechos violados a fin de mantener la vigencia de la Constitución Nacional, siendo en el sentido de la urgencia y la gravedad injusta lo que determinará a los Jueces decidir sobre la procedencia del amparo".- V.S. del análisis de las circunstancias fácticas y jurídicas del presente amparo, se constata que al día de la fecha no se han



agotado las instancias administrativas para la promoción de la presente Garantía Constitucional. Si bien el amparista ha presentado una nota en Sede administrativa, no se observa el cumplimiento del requisito esencial para la viabilidad del amparo, cual es el agotamiento de las vías ordinarias, es decir, que el recurrente NO HA AGOTADO LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA Y/O JUDICIALES ORDINARIAS para la presentación de la presente acción de amparo, tal como lo exige la Constitución Nacional, y HA RECURRIDO POR UNA VIA INIDÓNEA, EL AMPARO NO ES LA VIA. Que, en lo que respecta a las costas en el presente juicio, el sistema de imposición de costas regulado por nuestra ley procesal se basa, fundamentalmente en la teoría objetiva del vencimiento; en ese sentido y en base a la teoría del riesgo objetivo asumido en el evento por el amparista, al recurrir por una vía inidónea y sin haber agotado la instancia, la misma debe ser impuesta a la parte perdedora de conformidad con las normas contenidas en el art. 22 de la Ley 340 y el art. 192 del C.P.C...".-

#### ANALISIS DEL JUZGADO

El Art. 134 de la Constitución Nacional establece: "**...DEL AMPARO. Toda persona que, por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la Ley y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria podrá promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito y de acción popular para los casos previstos en la Ley. El magistrado tendrá facultad para salvaguardar, el derecho o la garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral. El amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación sanción y promulgación de las leyes. La ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el amparo no causarán estado...**".-

Surge de la disposición constitucional transcrita que el amparo se halla supeditado a la concurrencia de los siguientes requisitos: a) **acto u omisión manifiestamente ilegítimo**; b) **lesión grave o peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en la Constitución Nacional o en la ley**; c) **que el caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria**; y d) **urgencia**. La falta de alguno de ellos torna improcedente el amparo.

A decir del Dr. Luís María Argaña (El Amparo, sus antecedentes y la Ley 340, su fundamentación parlamentaria, Editorial El Foro, Asunción 1986) "**...el Amparo no constituye un recurso ni una acción, ni tampoco propiamente una demanda,**



*sino una petición elevada a la categoría de Institución, cuya finalidad es garantizar la protección de los derechos individuales con rango Constitucional cuando fueren conculcados por un acto ilegítimo, grave, irreparable, emanado de un particular o de una autoridad a través de un procedimiento breve, sumario y gratuito en el cual el Juez de 1ª Instancia tiene la facultad de restablecer inmediatamente los derechos violados a fin de mantener la vigencia de la Constitución Nacional, siendo en el sentido de la urgencia y la gravedad injusta lo que determinará a los Jueces decidir sobre la procedencia del amparo".-*

Ahora bien, entrando al estudio de la pretensión, en cuanto a la acción de **Amparo Constitucional**, promovido por el Abg. **ABG. PEDRO BENÍTEZ ALDANA** contra la **CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL** tenemos que, el amparista solicita que la Caja de Jubilados y Pensiones del Personal Municipal se expida respecto a la fecha del cobro de los haberes jubilatorios correspondientes al mes de octubre, noviembre, diciembre y más aguinaldo de 2024.-

En ese sentido y de las constancias obrantes en autos, esta Magistratura advierte que al día de la fecha no se han agotado las instancias administrativas para la promoción de la presente Garantía Constitucional. Si bien el amparista ha presentado una nota dirigida al **Consejo de Administración de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal**, de la lectura de la misma se coteja no se ha dado cumplimiento del requisito esencial para la viabilidad del amparo, cual es el **agotamiento de las vías ordinarias**, es decir, que el recurrente no agotó las instancias administrativas y/o judiciales ordinarias para la presentación de la presente acción de amparo, tal como lo exige la Constitución Nacional.

A modo de cierre, se establece que la acción de amparo constitucional posee un carácter excepcional destinada a la protección inmediata de derechos fundamentales vulnerados o amenazados de manera grave e inminente. Sin embargo, su procedencia está supeditada al cumplimiento de requisitos específicos, entre los cuales destaca el agotamiento de la vía administrativa previa. En el caso concreto, el accionante Pedro Benítez Aldana, ha interpuesto este recurso sin haber cumplido con el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa, tal como lo establece la **Ley N° 6715/2021**. Esta normativa legal regula de manera detallada el procedimiento administrativo, estableciendo los plazos y los recursos a los que puede recurrir el administrado para hacer valer sus derechos.-

En relación con el procedimiento administrativo y el escrito presentado por el señor Pedro Benítez Aldana en el marco de la garantía constitucional de amparo, se constata que no se ha dado cumplimiento al requisito de agotar la vía



administrativa previa. En efecto, el artículo 45 de la mencionada ley establece: "Iniciación del procedimiento. El procedimiento podrá ser iniciado por la parte interesada o de oficio por la autoridad competente", y el 46: "Presentación. El escrito de presentación del interesado expresará su nombre y apellido, domicilio, el hecho en que se presenta, la autoridad que se exige y la exposición sucinta de los hechos y derechos que invoca. Si existe prueba documental que respalde su derecho, la acompañará o indicará la oficina o lugar en que se encuentra. Si desea su desglose y devolución presentará copias que serán autenticadas por el encargado de la mesa de entrada o de la recepción del documento o por el funcionario que intervenga en el trámite". Posteriormente, en caso de que el órgano administrativo no emita respuesta alguna dentro del plazo legalmente establecido, se configura la figura prevista en el artículo 52, que regula el "silencio administrativo" que opera cuando la Administración no se pronuncia sobre una solicitud dentro del plazo legal, equiparándose a una resolución denegatoria.

A continuación, el artículo 68 regula expresamente el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes términos: "... Agotamiento de la vía administrativa. La vía administrativa quedará agotada en los casos siguientes: a) Cuando se trata de resolución dictada por la máxima instancia de un organismo o entidad del estado b) Cuando se trate de resolución que resuelva un recurso de reconsideración. siempre y cuando no quepa recurso jerárquico, c) Cuando se trate de resolución que resuelva un recurso jerárquico. d) Cuando se trate de actos administrativos contra los cuales no proceda ningún recurso en vía administrativa, conforme con lo dispuesto en la presente Ley o en leyes especiales...", mientras que el artículo 69 del mismo cuerpo legal prevé: "Acción Contencioso/Administrativa. Agotada la vía administrativa, podrá el interesado promover impugnación judicial por la vía de la acción contencioso-administrativa ante el órgano jurisdiccional competente, dentro del plazo de dieciocho días hábiles. El plazo se computará a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que tenga por agotada la vía administrativa. **En caso que la vía administrativa se agote por denegatoria ficta, el cómputo para plantear la acción contencioso-administrativa iniciará a partir del día siguiente del término otorgado a la Administración para dictar la resolución correspondiente, no obstante, el derecho a recurrir persistirá para el particular afectado hasta tanto se dé por notificado personalmente ante el Organismo o Entidad del Estado de la denegatoria ficta**", es decir, en caso de considerar la existencia de algún agravio, el interesado podrá promover la impugnación judicial mediante la acción contencioso-administrativa ante el órgano jurisdiccional competente.

En consecuencia, al no haberse agotado los recursos administrativos correspondientes, resulta evidente que el



amparo constitucional no es la vía procesal adecuada para resolver la controversia planteada.

En síntesis, la interposición del presente recurso de amparo resulta prematura y contraria a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Nacional, en concordancia con la Ley N° 6715/2021. El accionante debe, en primer lugar, agotar la vía administrativa para luego, en caso de persistir el agravio, acudir a la vía contencioso-administrativa.

En cuanto a la imposición de las costas procesales, se verifica que en el escrito de promoción de la Garantía Constitucional no se evidencian mala fe ni abuso en el ejercicio del derecho por parte del amparista. Asimismo, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal contestó en tiempo y forma el traslado, por tanto de conformidad a lo establecido en el **art. 193 del C.P.C., las costas deben ser impuestas en el orden causado.-**

Por tanto, atento a las consideraciones que preceden y a las disposiciones legales señaladas, el Juzgado Penal de Garantía N° 1 de la Capital en nombre y representación de la República del Paraguay;

**RESUELVE:**

**1) NO HACER LUGAR** a la Acción de Garantía Constitucional de Amparo promovida por el Abg. **ABG. PEDRO BENÍTEZ ALDANA** contra la **CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL**, conforme a las razones expuestas y con los alcances del exordio de la presente resolución.

**2) IMPONER COSTAS** en el orden causado.

**3) ANOTAR**, registrar, notificar y remitir copia a la Excm. Corte Suprema de Justicia.

---

CONSTANCIA: ESTA RESOLUCIÓN FUE REGISTRADA DIGITALMENTE EN LA DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA JUDICIAL.

