CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: «LUIS FERNANDO MANUEL MILTOS ZAVALA C/ DICTAMEN Nº 172 DE FECHA 09/05/2022 Y OTROS DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES»

RECIBIDO ESTADÍSTICA CORTE 13-09-2024 Roque Báez Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Trescientos cincuenta y uno

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ..... días, del mes de ....., del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en Sala de Acuerdos los señores Ministros de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA**, por Ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: **«LUIS FERNANDO MANUEL MILTOS ZAVALA C/ DICTAMEN Nº 172 DE FECHA 09/05/2022 Y OTROS DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES»,** a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 205 de fecha 11 de septiembre de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear las siguientes;

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la Sentencia apelada?

En caso contrario, ¿se halla ella ajustada a Derecho?

Practicado el sorteo de Ley para determinar el orden de la votación, dio el siguiente resultado: **LLANES OCAMPOS, BENÍTEZ RIERA y RAMÍREZ CANDIA**.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Doctora MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: Que, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas expresó agravios con respecto al recurso de nulidad, tal como se entresaca de fs. 109-111. De tales aparentes fundamentaciones se desprende que la parte nulidicente se limitó a verter consideraciones doctrinarias y jurisprudencia, sin expresar de manera concreta de qué modo se encuentra viciado de nulidad el Acuerdo y Sentencia recurrido.

Así pues, esta Magistratura lo tiene sostenido ya en reiterados fallos constantes, que el mero disenso con el modo en que fue resuelto el fondo de la cuestión en un expediente dado sin una crítica razonada y sin puntualizar de manera concreta en qué manera se

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand.
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

encuentra viciado de nulidad el fallo atacado, ello no se erige en motivo suficiente para declarar la nulidad de una resolución judicial.

Muy por el contrario a lo pretendido por la parte demandada, en el Acuerdo y Sentencia recurrido no se observan vicios o defectos que ameriten el pronunciamiento de la nulidad, en los términos autorizados por los artículos 15, 113 y 404 del Código Procesal Civil, por lo que, tratándose solo de una fundamentación aparente que no cumple con los requisitos establecidos por el artículo 419 del Código Procesal Civil, corresponde DECLARAR DESIERTO el recurso de nulidad interpuesto por la representación del entonces Ministerio de Economía y Finanzas. ES MI VOTO.

A sus turnos los Ministros BENÍTEZ RIERA y RAMÍREZ CANDIA manifiestan que se adhieren al voto de la distinguida Ministra preopinante por los mismos fundamentos.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra LLANES OCAMPOS prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia N° 205 de fecha 11 de septiembre de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala resolvió: *«1.- HACER LUGAR a la presente demanda presentada por el Sr. Luis Fernando Manuel Miltos Zavala y, en consecuencia; 2.- REVOCAR los actos administrativos impugnados. 3.- IMPONER las costas a la perdidosa, de conformidad al Art. 192 del C.P.C. 4.- ANOTAR, notificar, registrar...».*

ARGUMENTOS DE LAS PARTES:

AGRAVIOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS:

La representación del Ministerio de Economía y Finanzas expresó sus agravios de apelación tal como se desprende de fs. 111-115. Al respecto y luego de transcribir gran parte del fallo recurrido, su parte argumentó: «Nos agravia de sobremanera el fallo recurrido, teniendo en cuenta que el Tribunal a través de dos de sus miembros, se aparta de la correspondiente normativa aplicable al caso...».

En ese orden de ideas, argumentó que el propio Tribunal había reconocido que el Certificado de Discapacidad expedido por la SENADIS -presentado en autos- no determina el momento de inicio de la discapacidad del actor. Por otro lado, agregó que la Administración en ningún momento negó el derecho a la jubilación al señor Miltos Zavala, por lo que no puede hablarse que se violó el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni los artículos 95 y 103 de nuestra Constitución Nacional.

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 13 -09- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Trescientos cincuenta y uno

Por otra parte, destacó que los requisitos establecidos por la Ley Nº 6648/2020 exigen que el interesado acredite que su ingreso a la función pública se haya dado en condiciones de discapacidad, y que precisamente al efecto, el certificado arrimado al presente caso no refleja dicho requerimiento, con lo cual la Administración considera que el actor de autos no cumplió con tal condición establecida en el artículo 9 de la referida Ley Nº 6648/2020.

Finalmente, la representación de la Administración trajo a colación jurisprudencia recaída en otros casos, tras todo lo cual finalizó su escrito de agravios solicitando la revocación del Acuerdo y Sentencia Nº 205 de fecha 11 de septiembre de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala, con la consecuente confirmación íntegra de los actos administrativos impugnados en la presente demanda, con imposición de costas a su contraparte, en ambas instancias.

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA:

Por providencia de fecha 23 de febrero de 2024, se corrió traslado de los agravios del Ministerio de Economía y Finanzas a la parte actora, quien se presentó a contestarlos conforme al escrito agregado a fs. 119-122 de estos autos.

Por una parte, la representación de la parte actora señaló que «…el apelante transcribe los fundamentos del miembro disidente e inclusive parcialmente del voto en mayoría, pero sin el análisis razonado de la resolución, omitiendo a su vez exponer los motivos que tiene para considerar injusta o viciada y sin exponer concretamente el agravio…» (fs. 120).

La representación de la parte actora destacó por otro lado que el voto mayoritario del Tribunal ha aplicado correctamente la ley, además de apreciar y valorar correctamente los hechos y las pruebas rendidas en autos. Seguidamente, y contrario a la posición asumida por la Administración, la parte actora prosiguió: *«…Esta situación es de consideración puesto que el Estado le niega el derecho al accionante porque no reconoce que el mismo haya ingresado a la función pública ya con la discapacidad, sin embargo, en el proceso administrativo y en el presente juicio quedó demostrado como bien expresa el fallo 205 de fecha 11 de setiembre de 2023 dictada por el Tribunal de Cuentas Primera Sala, que el demandante SUFRE DE DISCAPACIDAD AUDITIVA YA MUCHO ANTES de haber*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ingresado a la función pública, al decir de la prueba obrante a fs. 85, "Conforme a nuestros registros, el paciente Luis Fernando Manuel Miltos Zavala usa audífono desde la NIÑEZ"» (fs. 121).

En tal entendimiento – prosiguió la parte actora – el Tribunal de Cuentas aplicó correctamente la Ley N° 6648/20 al caso concreto, basándose además en el sistema legal de protección a las personas con discapacidad que se encuentra consagrado en nuestra Constitución Nacional y en tratados internacionales.

En virtud de todo lo argumentado *in extenso*, la parte actora solicitó el rechazo del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, con la consecuente confirmación del fallo apelado, e imposición de costas a la contraria.

ANÁLISIS JURÍDICO:

Luego de analizar la resolución apelada, los documentos obrantes en autos, así como los argumentos esgrimidos respectivamente por las partes, se observa que al señor Luis Fernando Manuel Miltos Zavala – funcionario de la Contraloría General de la República – se le había iniciado el proceso de jubilación obligatoria (véase fs. 5-9 de autos). En el marco de dicho procedimiento, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones dictó la Resolución Particular N° 4658 de fecha 06 de agosto de 2021, por medio de la cual se acordó jubilación ordinaria al señor Miltos Zavala (fs. 11-12 de autos).

Luego de interponer recurso de reconsideración, la Administración se expidió en los términos del Dictamen N° 172 de fecha 09 de mayo de 2022, en el sentido de rechazar el recurso interpuesto, siendo dicha determinación refrendada y adoptada por la máxima autoridad de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones por providencia de la misma fecha (véase fs. 15-16).

Considerando conculcados sus derechos, el señor Luis Fernando Manuel Miltos Zavala se presentó ante el fuero de lo contencioso-administrativo a efectos de instaurar la presente demanda. La pretensión del actor se basa en que el mismo solicita a la Administración la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 6648/2020 "De jubilación ordinaria de trabajadores y trabajadoras con discapacidad en la función pública, jubilación de trabajadores y trabajadoras con discapacidad en grado al 33% en adelante", ello en virtud a que el actor padece de una discapacidad auditiva del orden del 43% - discapacidad que ya existía al momento de su ingreso a la función pública. La Administración, por el contrario, argumenta que no le resultan aplicables las disposiciones de la ley señalada, puesto que el certificado de discapacidad expedido por la autoridad competente no da cuenta de que el actor padecía de la discapacidad al momento de su ingreso a la función pública.

REGISTRADO ESTADÍSTICA CIVIL 13-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Trescientos cincuenta y uno

Por Acuerdo y Sentencia Nº 205 de fecha 11 de septiembre de 2023, el Tribunal de Cuentas-Primera Sala resolvió hacer lugar a la demanda y revocar los actos administrativos impugnados, tras concluir que quedó probado en autos lo alegado por el actor (discapacidad desde antes de haber ingresado a la función pública), por lo que sí le resultan aplicables las disposiciones de la Ley Nº 6648/2020.

Frente al fallo que resultara adverso a su parte, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda) interpuso recurso de apelación, motivándose así el análisis de estos autos ante esta máxima instancia jurisdiccional.

Tras lo señalado, nos detenemos ante la pregunta: ¿Se encuentra ajustado a derecho el Acuerdo y Sentencia Nº 205/23 apelado, o corresponde que dicho fallo sea revocado?

La cuestión de autos gira en torno a las disposiciones contenidas en la Ley Nº 4468/2020, que en lo pertinente dispone:

«Artículo 7°.- Se denomina "Certificado de Discapacidad", al documento oficial que la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), otorga. Este documento será solicitado por el usuario a las autoridades competentes y se materializará en un documento único, diseñado y proporcionado por la Dirección de Valoración de Discapacidad y Registro Nacional.»

«Artículo 8°.- Para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria, el/la trabajador/a debe reunir los siguientes requisitos:

a. *Tener cumplidos 55 (cincuenta y cinco) años de edad.*

b. *Haber realizado 20 (veinte) años de aporte jubilatorio.*

c. *Contar con el Certificado de Discapacidad con un porcentaje igual o mayor al 33% (treinta y tres por ciento) de discapacidad.»*

«Artículo 9°.- Serán beneficiarias las personas que, al ingresar a la función pública, cuenten con algún tipo de discapacidad, y que esta, sea comprobable a través del Certificado

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

de Discapacidad emitido por la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS).»

Los argumentos de la Administración para sostener su postura procesal, pueden sintetizarse de cuanto extraemos de sus agravios, a fs. 114: *«Con relación a este punto, corresponde señalar que no se han tenido en cuenta todos nuestros argumentos del por qué el señor Miltos tuvo que haber adjuntado a su presentación, el Certificado de Discapacidad emitido por la SENADIS, en fecha 16 de octubre de 2019, hecho que si bien certifica su discapacidad en ese momento, no se adecua a los requerimientos de la Ley Nº 6648/2020, cuya aplicación es reclamada por la actora para el otorgamiento del beneficio jubilatorio, sin embargo olvidan que la misma exige como condicionante que el sujeto, acredite que su ingreso a la función pública se dio en condiciones de discapacidad y justamente el certificado adjunto, no refleja tal requerimiento. El recurrente no acredito la condición exigida en el vigente artículo 9 de la citada Ley...».*

Tras analizar todas las constancias del expediente, se tiene que en autos se han producido como pruebas las testificales que se observan a fs. 79-82 de autos, en las que consta el testimonio de los señores Delfín De Jesús Guimaraes Larrea, Sixto Eduardo Gadea Blaires y Pablo Germano López Baruja; así también, a fs. 85 se encuentra obrante la prueba de informe expedida por el Primer Instituto Auditivo del Paraguay – de todo lo cual se desprende que el señor Luis Fernando Manuel Miltos Zavala padecía de una discapacidad auditiva, desde antes de su ingreso a la función pública.

Debe tenerse en cuenta un punto no menor que se desprende de las argumentaciones vertidas por la parte actora a fs. 121: *«Dicha Ley en su artículo 9 requiere que el beneficiario haya ingresado a la función pública con la discapacidad, en ese sentido el Certificado de Discapacidad y Potencial Laboral que se expide conforme a la Ley 2479/04 y su modificatoria la Ley 3585/08, se emitió el 16 de octubre de 2019, pero como consecuencia de una actualización puesto que dicho Certificado tiene una validez de 5 años como el mismo documento menciona. Y en el marco de un expediente o Legajo del señor Luis Fernando Manuel Miltos Zavala que data ya del año 2004, LEGAJO Nº P.3623/04, año en que empezó a exigirse dicho Certificado por ley 2479/04. // Esta situación es de consideración puesto que el Estado le niega el derecho al accionante porque no reconoce que el mismo haya ingresado a la función pública ya con la discapacidad, sin embargo, en el proceso administrativo y en el presente juicio quedó demostrado como bien expresa el fallo 205 de fecha 11 de setiembre de 2023...que el demandante SUFRE DE DISCAPACIDAD AUDITIVA YA MUCHO ANTES de haber ingresado a la función pública, al decir de la prueba obrante a fs. 85...».*

RECIBIDO ESTADES CIVIL 13-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Trescientos cincuenta y uno

Nótese con todo lo hasta aquí expuesto, que la postura de la Administración con relación al presente caso es la de denegar al actor su pretensión de que se le apliquen las disposiciones de la Ley Nº 6648/2020, haciéndole pesar negativamente y en su contra el hecho de que, al momento de su ingreso a la función pública no existía el registro ni el mecanismo de certificación establecido en la Ley Nº 2479/04[1] (y su modificatoria Ley Nº 3585/08).

Vale destacar por su parte que el artículo 1 de la Ley Nº 6648/2020 establece: *«Esta Ley tiene por objeto la anticipación de la edad de jubilación para las personas con discapacidad en la función pública, debido a la reducción de la esperanza de vida, con los años existe mayor posibilidad de que aparezcan enfermedades crónicas, que conllevan un posterior mal estado de salud general, además por lo general ingresan tarde en el ámbito laboral debido a la falta de oportunidad y preparación a temprana edad»*. Se puede apreciar así claramente el punto de conexidad entre las tres piezas de legislación: las leyes 2479/04 y 3585/08 guardan relación con el ingreso a la función pública en condición de discapacidad, en tanto que la ley 6648/2020 dispone respecto a la jubilación especial acordada a tales funcionarios en condición de discapacidad.

Así pues, y con todo ello en mente, reluce que el espíritu contemplado dentro del artículo 9 de la Ley 6648/2020 y que ya fue transcripto precedentemente, es que la condición de discapacidad del beneficiario esté acreditada de manera indefectible y fehaciente. Sin embargo y tal como ya se ha visto, la discapacidad del actor de estos autos existía con anterioridad a la vigencia de todas las normativas hasta aquí señaladas. ¿Cómo entonces ha de resolverse la controversia suscitada en estos autos?

Para el efecto, debemos remitirnos a lo que dispone la última parte del artículo 1 de la Ley Nº 3585/08, el cual modifica el artículo 1 de la Ley Nº 2479/04 y que en lo pertinente dispone: ***«...Si se suscitare dudas sobre la interpretación o aplicación de las normas contenidas en la presente Ley, prevalecerá el criterio que sea más favorable a las personas con discapacidad»*** (el destaque en negritas me corresponde).

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

[1] Ley 2479/04 "Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas". Ley Nº 3585/08 "que modifica los artículos 1, 4 y 6 de la Ley Nº 2479/04".

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Tal como lo hemos señalado, en estos autos quedó acreditado con las pruebas testificales y con la prueba de informe, que el actor padecía de discapacidad al momento de darse su ingreso a la función pública – circunstancia que debe concatenarse con todas las consideraciones expuestas hasta aquí – tras lo cual no cabe más que concluir que al mismo le resultan aplicables las disposiciones de la Ley N° 6648/2020. Ante ello, la Administración debe dar acogida favorable a lo pretendido por la parte actora, tal como lo tiene entendido el Tribunal de Cuentas-Primera Sala en el voto mayoritario.

POR TANTO, en virtud de las consideraciones expuestas y de las disposiciones legales vigentes, esta Magistratura concluye que se debe RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, siendo procedente en consecuencia CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° 205 de fecha 11 de septiembre de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala. En cuanto a las costas, corresponde imponerlas a la parte perdidosa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 203 inciso a) del Código Procesal Civil. ES MI VOTO.

A su turno, el Ministro Dr. Luis María Benítez Riera expresó su adhesión al voto de la Ministra preopinante, por compartir sus mismos fundamentos.

A su turno, el Ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia dijo: me adhiero al voto de la Ministra preopinante **DRA. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** en que corresponde **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 205 de fecha 11 de septiembre de 2023 ya que el accionante cumplió con los requisitos establecidos en la Ley N° 6648/2020 (arts. 8 y 9) para que se le otorgue su jubilación conforme a lo establecido en la norma. Sin embargo, disiento en relación a las costas, pues considero que deben ser impuestas en el **ORDEN CAUSADO** en virtud al art. 193 del C.P.C., ante la interpretación normativa aplicable al caso. ES MI VOTO.

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: «LUIS FERNANDO MANUEL MILTOS ZAVALA C/ DICTAMEN Nº 172 DE FECHA 09/05/2022 Y OTROS DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES»

ACUERDO Y SENTENCIA Nº....351

Asunción, 13 de setiembre de 2024.-

RECIBIDO ESTADÍSTICA 13 -09- 2024 Roque López Franco Asistente

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede; la Excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1) **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas.

2) **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, y en consecuencia;

3) **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 205 de fecha 11 de septiembre de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.

4) **IMPONER** las costas a la perdidosa, de conformidad al artículo 203 inciso a) del Código Procesal Civil.

5) **ANOTAR**, registrar y notificar.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL REPÚBLICA DEL PARAGUAY SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA