JUICIO: «SILVIO RUIZ DÍAZ C/ RESOLUCIÓN FICTA DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA», Expte CSJ Nº 444, Folio 34, Año 2023.

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Cuatrocientos setenta yuno

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: **«SILVIO RUIZ DÍAZ C/ RESOLUCIÓN FICTA DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA», Expte CSJ Nº 444, Folio 34, Año 2023.,** a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por la Abg. Vivian Liz Becker Mussi en representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda), en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 111 de fecha 26 de abril de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda 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: La representación de la parte demandada expresó agravios de nulidad, conforme se desprende de fs. 88-91. La representación del Ministerio de Economía y Finanzas expresó que el Tribunal violó el artículo 3 de la Ley Nº 1462/35, al haber resuelto respecto de una resolución denegatoria ficta, siendo que en relación al presente caso, no ha existido una resolución denegatoria ficta.

En ese sentido, expresó que el actor había planteado un recurso de reconsideración en contra de la Resolución DGJP-B Nº 5655 del 25 de octubre de 2018; la Administración se había pronunciado al respecto conforme al Dictamen AJ Nº 323 del 27 de mayo de 2019 en el sentido de rechazar la reconsideración, tras lo cual la máxima autoridad de la DGJP

Luis María Benítez Riera

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

procedió a dictar la providencia de misma fecha, siendo habiéndose el actor notificado de ello en fecha 14 de junio de 2019. Así, tomando esta última fecha, la demanda fue promovida de manera extemporánea, por lo que el Tribunal tuvo que haberla rechazado.

En contestación a tales argumentaciones, la representación de la parte actora rechazó la postura pretendida por la Administración, conforme se desprende de fs. 102-103, poniendo de relieve además que lo pretendido por la demandada es esgrimir argumentos sobre los que nada había dicho en instancia ante el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, por lo que tal postura debe rechazarse.

En efecto, tal como se observa de las constancias obrantes en autos, lo aducido por la parte demandada en este punto, es una argumentación y una defensa que no fue instrumentada en el momento procesal oportuno, no habiendo utilizado las vías procesales para el efecto, cómo sí hubiese sido el caso de que la Administración opusiere, en tiempo y forma, una Excepción sobre la línea argumentativa instrumentada recién ante esta máxima instancia, habiendo quedado ya preclusa esa etapa.

En virtud de ello, no resultan procedentes los argumentos de nulidad expuestos por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas. Por otra parte, es de destacarse que no se observan vicios o defectos en la sentencia que ameriten su tratamiento de oficio, en los términos de los artículos 15, 113 y 404 del Código Procesal Civil, en virtud de todo lo cual corresponde RECHAZAR el recurso de nulidad interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda). **ES MI VOTO.**

A su turno, el Ministro DR. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA expresó su adhesión al voto de la Ministra Dra. María Carolina Llanes Ocampos, por sus mismos fundamentos.

A su turno, el Ministro DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo: Disiento con la opinión de la distinguida Ministra preopinante, Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, por los siguientes fundamentos.

Los abogados Vivian Becker y Fernando Benavente, representantes del Ministerio de Economía y Finanzas fundamentaron el recurso de nulidad a fs. 88//98 de autos, sosteniendo -entre otras cosas- que la sentencia recurrida debe ser nula, por haberse producido en autos la prescripción de la acción.

De lo expuesto por los recurrentes se observa que, el **argumento** versa sobre vicios en el proceso, por lo que debe ser verificado conforme a lo dispuesto en los artículos 113[1] y

[1] Art. 113. Nulidades declarables de oficio. La nulidad será declarada de oficio, cuando el vicio impida que pueda dictarse válidamente sentencia definitiva, y en los demás casos en que la ley lo prescriba.

404[2] del C.P.C. Además, considerando lo expuesto por los recurrentes, sobre el argumento de la extemporaneidad de la acción contencioso-administrativa, cabe aclarar que, aún en el supuesto que las partes no la hayan planteado, es deber del Tribunal de Cuentas analizar dicha cuestión, al ser un requisito de admisibilidad verificar si la demanda fue instaurada dentro del plazo que dispone la ley, antes de que se produzca la prescripción de la acción, es decir, su estudio debe ser realizado incluso de oficio.

En ese contexto, es cierto que la verificación de oficio debió ser realizada al inicio del proceso por el Tribunal de Cuentas, al ser presentada la demanda, pues para que la instancia judicial sea habilitada debe reunirse los presupuestos de admisibilidad, debiendo haberse rechazado *in limine* la demanda de no ser cumplidos, en este caso, al no haber realizado esta verificación el órgano inferior, no existe impedimentos para que sea analizado en esta instancia, al constituir un requisito de admisibilidad.

Corresponde entonces verificar si la acción contenciosa-administrativa fue interpuesta de manera extemporánea, tal como sostuvieron los recurrentes (representantes del Ministerio de Economía y Finanzas).

En primer lugar, con respecto al plazo legal vigente para promover la acción contencioso administrativa, a partir de la promulgación de la Ley N° 4046/10, los distintos plazos establecidos en el sinnúmero de leyes que regulan el ámbito del derecho administrativo han sido derogados para unificarse en un plazo de 18 días para la promoción de la acción contencioso administrativa ante el Tribunal de Cuentas o los Tribunales Electorales, en su caso.

La mencionada Ley entró en vigencia en fecha 28 de julio de 2010, por lo tanto, se encontraba vigente al momento de la promoción de la presente acción, **y en consecuencia aplicable al caso de autos**. La citada norma establece en lo pertinente." ...***Igualmente, quedan derogadas todas las disposiciones legales que establecen un plazo distinto al establecido en la ley".***

Ahora bien, antes de verificar el cumplimiento del plazo, es oportuno mencionar que, el plazo para promover la acción se **computa en días corridos,** conforme a los motivos que paso a exponer. En varios precedentes de la Sala Penal (entro otros; cito los siguientes;

[2] Art. 404. Casos en que procede. El recurso de nulidad se da contra las resoluciones dictadas con violación de la forma o solemnidades que prescriben las leyes.

Luis María Benítez Riera

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Acuerdo y Sentencia Nro. 211/2020; Nro. 287/2020), ya he expuesto la postura que el plazo se debe computar en días corridos, porque no constituye un plazo procesal, pues el proceso recién se inicia con la presentación de la demanda, igualmente, existen otros elementos que refuerzan la posición de que el plazo de 18 días es de carácter corrido.

En ese sentido, a lo ya mencionado, se agregan los siguientes argumentos: 1) La Ley Nro. 4046/2010 no utiliza la expresión de que sean días hábiles; 2) No existe una disposición normativa de carácter aclaratoria que exprese que los plazos establecidos en días se entenderán como hábiles; 3) La norma legal modificada (Art. 4 de la Ley Nro. 1462/35) tampoco dispone que el plazo de 5 días para promover acción se entenderá como días hábiles; 4) El Articulo 147 del Código Procesal Civil que establece que el computo de los plazos no se computara los días inhábiles no resulta aplicable, pues la aplicación supletoria (Artículo 5 de la Ley Nro. 1462/35) es solo para el proceso judicial, que recién se inicia con la presentación de la demanda; 5) Como norma legal de aplicación general, en lo referente a la forma en que se computan los plazos, el Articulo 341 del Código Civil dispone: "*Todos los plazos serán continuos y completos, debiendo siempre terminar en la media noche del último día.* ***Se computarán los días domingos y feriados, salvo disposición expresa en contrario".***

Por tanto, como la ley que modificó el plazo para promover la demanda ante el Tribunal de Cuentas no contiene una indicación expresa respecto a la exclusión de los días inhábiles en el cómputo del plazo, y dada la inaplicabilidad del artículo 147 del C.P.C., corresponde aplicar la regla general respecto al cómputo de los plazos, y determinar que el plazo de 18 días para promover la demanda es de carácter corrido, es decir, se computan los días inhábiles.

Entonces, determinado que el plazo es de carácter corrido corresponde verificar si la demanda fue interpuesta dentro del plazo de 18 días. En ese sentido, se observa que: **1-** Por Resolución DGJP- B. Nro. 5655 del 25 de octubre del 2018 (fs. 44 A. Administrativo) la Directora General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda acordó la jubilación extraordinaria del señor Silvio Ruiz Díaz, por los 23 años, 11 meses y 19 días de servicios prestados a la Administración Pública, en base a lo establecido en el art. 1 de la Ley Nro. 4252/10. Dicha resolución fue objeto de recurso de reconsideración por parte del actor, por considerar que la Ley Nro. 5498/15 es la aplicable para determinar el régimen jubilatorio que le corresponde; **2-** Por medio del Dictamen A.J Nro. 323 de fecha 27 de mayo del 2019 se recomendó el rechazó del recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora y confirma la Resolución DGJP- B. Nro. 5655/2018 (fs. 8/15), siendo efectivamente rechazado el recurso por proveído firmado por la Directora General (fs. 15); **3-** Luego, la parte actora en fecha 24 de junio del 2019, presenta nuevamente el recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por la Directora General que fue rechazado por improcedente,

- 4 -12- 2024

sosteniendo que la instancia administrativa quedó agotada con la emisión del Dictamen A.J Nro. 323/2019 y la providencia recurrida.

Por consiguiente, desde la notificación del rechazo del recurso de reconsideración quedaba expedida la vía para recurrir ante el Tribunal de Cuentas, dentro del plazo de dieciocho (18) días corridos, en este caso, no se puede determinar la fecha de notificación por defectos en el acta de notificación obrante a fs. 72 de los A. Administrativos, pues no contiene fecha, solo el número 14, por lo que, se debe tomar la fecha de la interposición del recurso de apelación que data del 24 de junio del 2019, por lo que, el accionante tenía hasta el **12 de julio del 2019** para accionar judicialmente, y siendo interpuesta la presente acción contenciosa administrativa, ante el Tribunal de Cuentas, el **29 de agosto del 2019,** conforme al cargo de secretaria obrante a fojas 26 vlto de autos, la misma resulta extemporánea. Además, aún en caso de considerarse como punto de partida para realizar el cómputo la fecha del Dictamen AJ Nro. 489 (25 de julio del 2019) la demanda de igual manera seria extemporánea.

En efecto, realizado el cómputo del plazo (**24 de junio del 2019**) y la presentación de la demanda ante el órgano jurisdicción competente (**29/08/19**), se concluye que la acción fue presentada fuera del plazo legal establecida en la Ley Nº 4046/10.

Pues, al ser presentada la demanda en forma extemporánea, ha adquirido firmeza la Resolución DGJP- B. Nro. 5655/18 y la providencia dictada por la Directora General, por tanto, no se debió abrir la instancia contenciosa administrativa, el Tribunal de Cuentas no debió estudiar la cuestión sustancial al faltar un presupuesto para la admisión de la acción, debiendo por ello **ANULARSE todo el proceso**.

Por tanto, y en atención a todo lo expuesto precedentemente, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de nulidad interpuesto por la abogada representante del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda) y, en consecuencia, **Declarar la Nulidad** del Acuerdo y Sentencia Nro. 111 de fecha 26 de abril del 2022 y de todo el proceso, y teniendo en cuenta que se ha producido la prescripción de la acción, que lleva a la imposibilidad del estudio de la acción planteada, igualmente, corresponde el finiquito y archivo del presente proceso. En cuanto a las costas, teniendo en cuenta la forma en que fue resuelta la cuestión, corresponde que sean impuestas en el ORDEN CAUSADO en virtud a lo establecido en el Art. 193 del C.P.C. ES MI VOTO.

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra LLANES OCAMPOS prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia N° 111 de fecha 26 de abril de 2022, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala resolvió: *«1.- HACER LUGAR a la presente acción contencioso administrativa promovida por el señor SILVIO RUIZ DÍAZ, en consecuencia; 2.- REVOCAR el acto administrativo impugnado, la Resolución Particular N° 5655 del 25 de octubre de 2018 dictada por la DIRECCIÓN GENERAL de JUBILACIONES y PENSIONES – DGJP y su correspondiente resolución ficta, dejando establecido que el haber jubilatorio del señor SILVIO RUIZ DÍAZ es de Gs .7.600.000 (Guaraníes siete millones seiscientos mil) por los fundamentos expuestos. 3.- ORDENAR a la parte accionada abonar la diferencia correspondiente a los pagos no devengados desde diciembre de 2017 hasta la fecha de la presente resolución por los fundamentos expuestos en el exordio. 4.- IMPONER lcas costas en el orden causado. 5.- ANOTAR, registrar...».*

ARGUMENTOS DE LAS PARTES:

AGRAVIOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (EX HACIENDA):

La Abg. Vivian Liz Becker, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Hacienda) expresó agravios en los términos del escrito glosado a fs. 88-98. Específicamente con relación a la apelación, desde fs. 91 en adelante argumentó que el Tribunal resolvió hacer lugar a la demanda, basándose en falsas premisas.

El principal punto de agravios de la repartición ministerial se centra en que el actor de estos autos había tenido una larga trayectoria de carrera y funciones administrativas en la Administración Pública, pasando a cumplir funciones operativas recién desde 2017 en adelante. Con ello, la Administración argumentó que al actor no le corresponde que le sea aplicado lo dispuesto por la Ley N° 5498/15 y su modificatoria, sino que se le debe aplicar lo dispuestos por la Ley N° 2345/03.

En ese orden de ideas, a fs. 94 la representación del Ministerio de Economía y Finanzas expresó: *«...Queda más que claro que el A-quo extendió sobradamente y sin fundamentar su decisión, el motivo por el cual los aportes efectuados en cargos administrativos debe ser considerado para una jubilación establecida en la Ley N° 5498. Este elemento vislumbra un verdadero vicio de incongruencia del que adolece la Sentencia recurrida...con expresa violación a la ley de forma...».*

Así también, la representación ministerial argumentó que la designación del actor como agente operativo de la Patrulla Caminera se produjo recién con la Resolución N° 1881 de fecha 09 de noviembre de 2017; entonces, tomando en cuenta esto último, y considerando también que el actor había desempeñado funciones operativas del 17 de enero de 1984 hasta

- 4 DIC 2024

1996 en el cargo de Inspector Ayudante, se tiene que no se configura el tiempo de aportes establecido en el artículo 42 de la Ley 5498/15.

La Administración prosiguió argumentando que el actor adquirió derecho a la jubilación extraordinaria en virtud de lo dispuesto por la Ley Nº 2345/03. Es decir, sobre la tesis sustentada por la Administración, el actor no contaba con el mínimo de aportes requeridos para jubilación en la Ley Nº 5498 (cómputo de aportes por el tiempo que cumplió funciones operativas); por ello, le resulta aplicable la jubilación extraordinaria establecida por Ley Nº 2345/03.

Por último, el representante del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Hacienda) se agravió respecto de la imposición de costas, las cuales argumenta que deben imponerse a la parte actora.

En virtud de todo lo argumentado en su escrito de fundamentación de agravios, la parte demandada solicitó se haga lugar al recurso de apelación y se revoque el Acuerdo y Sentencia Nº 111 de fecha 26 de abril de 2022 del Tribunal de Cuentas-Segunda Sala.

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA:

Por providencia de fecha 16 de octubre de 2023 se corrió traslado a la parte actora, quien se presentó a contestar los agravios conforme escrito agregado a fs. 102-106. Contrario a lo sostenido y argumentado por su contraparte, el actor de autos señaló –entre otras consideraciones– que el actor Silvio Ruiz Díaz fue reconocido como Inspector de la Patrulla Caminera, ostentaba la jerarquía de Inspector General, y en autos, el Tribunal resolvió conforme al Principio de Primacía de la Realidad.

La representación de la parte actora, a fs. 104 igualmente sostuvo: *«...el legislador con muy buen tino, previó en la Ley Orgánica de la Patrulla Caminera, un régimen especial de jubilaciones equiparados al de las Fuerzas Públicas (FF.AA. y Policía Nacional), sin antes también prever en su artículo 51 el reconocimiento debido de derechos adquiridos por los Inspectores Nacionales, como se expuso en líneas arriba»*. Destacó así que lo cierto en lo que atañe al presente caso, es que al actor le es aplicable lo dispuesto por la Ley Nº 5498/215 y su respectivo decreto reglamentario, haciendo notar que a la fecha el salario equivalente para Inspectores Generales de la Patrulla Caminera en actividad asciende a Gs.

Luis María Benítez Riera

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes
Ministra

9.717.785 a partir del mes de diciembre de 2019. Seguidamente, trajo a colación jurisprudencia comparada con respecto al tema de jubilaciones.

Luego, a fs. 106 la parte actora concluyó: *«...En relación al recurso de apelación, la conclusión se centra en la firmeza de la argumentación respecto a la aplicación de la Ley Nº 5498 "Orgánica de la Patrulla Caminera". La jerarquía y antigüedad del Sr. SILVIO RUIZ DÍAZ, derivadas de la normativa y su decreto reglamentario, además de haber sido reconocidas por la Resolución Ministerial, respaldan su derecho a un régimen especial de jubilaciones...».*

En virtud de todo lo argumentado en el escrito de contestación, la parte actora solicitó la confirmación íntegra del Acuerdo y Sentencia Nº 111/22, con condena en constas al Ministerio de Economía y Finanzas.

ANÁLISIS JURÍDICO:

Tras el análisis de la resolución apelada, de los documentos obrantes en autos así como de los argumentos esgrimidos respectivamente por las partes, en el presente caso se tiene que por Decreto Nº 8107 de fecha 20 de noviembre de 2017 se decretó el pase a retiro del señor Silvio Ruiz Díaz, con el grado de Inspector General de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a consecuencia de lo cual, el actor de estos autos inició los trámites ante la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, en el marco de lo cual, la Administración dictó la Resolución Particular Nº 5655 de fecha 25 de octubre de 2018 (véase fs. 23, escrito inicial de demanda).

Mediante dicho acto administrativo, se acordó jubilación extraordinaria al señor Silvio Ruiz Díaz, asignándosele como haber jubilatorio la suma de Gs. 5.288.594, tras reconocérsele 29 años, 11 meses y 19 días de servicios prestados a la Administración Pública, en aplicación de la Ley Nº 2345/03 y sus modificaciones dadas por Ley Nº 4252/10.

Contra tal resolución, el señor Silvio Ruiz Díaz interpuso recurso de reconsideración, tras lo cual la Administración se expidió en los términos del Dictamen AJ Nº 323 de fecha 27 de mayo de 2019, refrendado por providencia de la misma fecha, dictada por la máxima autoridad de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones. Tanto el dictamen como la subsiguiente providencia, resolvieron rechazar el recurso de reconsideración planteado por el afectado. Tal como se desprende del escrito inicial de demanda, la parte actora expresó: *«...Vengo a promover demanda contenciosa administrativa en contra de la RESOLUCIÓN D.G.J.P. Nº 5.655/2018, contra la cual fue interpuesto recurso de reconsideración, el cual fue negado por proveído de fecha 27 de mayo de 2019. // Posteriormente se recurrió la*

mencionada PROVIDENCIA en grado de Apelación y Nulidad al superior jerárquico – Ministro de Hacienda– por los graves defectos que contenía la misma, órgano que por sanción ficta rechazó el recurso interpuesto» (sic, fs. 23).

Habiendo obtenido un pronunciamiento desfavorable en sede administrativa y considerando conculcados sus derechos, el señor Silvio Ruiz Díaz se presentó ante el fuero de lo contencioso-administrativo a fin de instaurar esta demanda, la cual fue resuelta por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala por medio del Acuerdo y Sentencia Nº 111 de fecha 26 de abril de 2022, en sentido favorable a las pretensiones de la parte actora, a saber: se revocó la Resolución Particular Nº 5655 del 25 de octubre de 2018 y su correspondiente resolución ficta, ordenando el pago de Gs. 7.600.000, conforme con las disposiciones de la Ley Nº 5489/15 y el Decreto Nº 8698/2018, con imposición de costas en el orden causado.

El fundamento del Tribunal para tal determinación se centra en que al actor de estos autos le resultan aplicables las disposiciones concernientes a la jubilación, contenidas en la Ley Nº 5498/15, específicamente su artículo 42, considerando que al actor le corresponde haber íntegro de retiro por sus más de 30 años de servicios prestados.

Contra el fallo del Tribunal, se alzó en apelación la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda), motivándose así el análisis del caso ante esta máxima instancia jurisdiccional.

En este estado, arribamos a la pregunta: ¿Se encuentra ajustado a derecho el Acuerdo y Sentencia Nº 111/23 del Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, o corresponde que el mismo sea revocado?

Para contestar, trascribiremos primeramente las disposiciones invocadas por cada parte para sostener su pretensión. Así, por un lado tenemos que la parte actora invoca la aplicación del artículo 42 de la Ley Nº 5498/15, que establece: *«En consideración a la función que realizan los/as inspectores/as de la Institución, su sistema de jubilación estará sujeto a los treinta años de aporte jubilatorio, deberá acogerse a los beneficios del retiro con el haber íntegro que corresponde al grado, a excepción del Director de la Patrulla Caminera nombrado por el Poder Ejecutivo».*

Luis María Benítez Riera

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

En contraposición, la Administración argumenta que se debe aplicar lo dispuesto por la Ley 2345/03 y su modificatoria dada por Ley N° 4252/10

A la luz de las normas citadas, se debe destacar que resulta procedente la posición asumida por el Ministerio de Economía y Finanzas en lo que respecta al presente caso, y en el particular se arriba a esta conclusión debido a una circunstancia fáctica que no se puede pasar por alto, la cual expresamos a continuación:

Por Decreto N° 8107 de fecha 20 de noviembre de 2017, se había acordado el pase a retiro del señor Silvio Ruiz Díaz, con el **grado de Inspector General** de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera, en tanto que su designación en dicho grado como agente de la Patrulla Caminera se dio mediante la Resolución N° 1881 de fecha 09 de noviembre de 2017.

Frente a las disposiciones de la Ley N° 2345/03 (y su modificación dada por Ley N° 4252/10) invocada por las Administración, se debe poner de resalto que es innegable la entrada en vigencia de la Ley N° 5498/15, ley que de manera específica legisla respecto al pase a retiro y el sistema jubilatorio de los Inspectores de la Patrulla Caminera, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

En ese orden de ideas, el Título VI, Capítulo Único, dispone acerca de los derechos y obligaciones de los Inspectores Nacionales de la Patrulla Caminera; específicamente, en el artículo 41 última parte, establece: *«La remuneración de jubilación de los Inspectores Nacionales de la Patrulla Caminera será la de su última jerarquía»*.

Sin embargo, el análisis de autos no puede detenerse allí, puesto que todo sistema de jubilaciones y pensiones se erigen sobre principios y presupuestos básicos que hacen a la sostenibilidad de todo el sistema que cobran particular y especial relevancia pues persiguen un fin de precautelar al propio sistema jubilatorio y al fondo del cual se sirve para cumplir con su misión de seguridad social.

Específicamente, uno de tales presupuestos básicos es el del Aporte o Cotización del Trabajador como principal fuente de recursos del fondo y del sistema de jubilaciones. Este presupuesto trae aparejada la noción de que el *quántum* de haber jubilatorio no puede consistir en una contraprestación desproporcional a lo efectivamente aportado por el cotizante, es decir, sin contar con la debida equivalencia y proporcionalidad en cuanto a los aportes cotizados por el trabajador durante su vida activa.

Sobre el punto, considero oportuno traer a colación el siguiente análisis: *«El sistema previsional paraguayo ejemplifica los desafíos del conjunto del sistema de protección social*

en términos de cobertura, financiación, fragmentación y gobernanza. La cobertura de la población activa es baja y ha evolucionado muy poco en los últimos años. ***La financiación se plantea como un doble desafío: la estabilidad de un sistema contributivo generoso pero asentado en contribuciones relativamente bajas*** *y lastradas por una baja cobertura, y la necesidad de un esfuerzo fiscal importante para asegurar la cobertura de la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad que se suma al aporte fiscal necesario para sostener ciertos segmentos del sistema contributivo...»*[3] (el énfasis en negritas me corresponde).

Cabe señalar que este caso en concreto reviste ciertas particularidades y este punto de las Contribuciones o Aportes resulta de importancia, pues si bien el actor cumplió con los requisitos para la jubilación estando en el cargo y rango de Inspector General de la Patrulla Caminera, se debe tener en cuenta que el mismo apenas aportó por 19 días, es decir, ni siquiera completó la cotización jubilatoria de un mes completo. A la luz de ello, cabe señalar que asiste razón a la Administración al referir que el señor Silvio Ruiz Díaz no puede ser beneficiado por la disposición de la Ley Nº 5489/15, debiéndose recalcar – no obstante – que el mismo sí goza de los derechos de jubilación en base a la Ley Nº 2345/03 y su modificación dada por la Ley Nº 4252/10.

Apuntalando lo referido en el párrafo precedente, hemos de traer a colación lo establecido tanto por el artículo 4 y 5 de la referida Ley Nº 2345/03, a saber:

«Artículo 4.- ***Los que aportan al sistema jubilatorio*** *administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda,* ***lo harán sobre la totalidad de su remuneración imponible****.»*

«A los efectos de la presente Ley, se entenderá por remuneración imponible aquella percibida en concepto de remuneración ordinaria, bonificación, gratificación, remuneración por horas extraordinarias y gastos de representación. No se incluirán como remuneración imponible los viáticos, el subsidio familiar y el subsidio para la salud.»

«Artículo 5.- La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

[3] Documento "Estudio Multidimensional de Paraguay, Volumen 3-Del Análisis a la Acción", Acápite 'Plan de acción para la reforma previsional en Paraguay', extraído de: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/07479fae-es/index.html?itemId=/content/component/07479fae-es .

Luis María Benítez Riera

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible».

Como comentario frente a tales disposiciones, traemos igualmente a colación las siguientes apreciaciones: *«Con respecto a la adecuación de los beneficios, mientras en los países de la OCDE es un problema la baja tasa de sustitución que al final no sustituye al salario, en nuestro país el problema es opuesto, es decir, tasas de sustitución muy altas e insostenibles. En efecto, es muy frecuente observar tasas entre el 80 y 100%". En comparación, para los países de la OCDE, para aquellos trabajadores que ganan el salario medio, la tasa promedio de sustitución sólo alcanza el 57,9%. El problema se complica cuando se observa el salario base que se toma en cuenta. El salario base es la cifra sobre la cual se deberá calcular el beneficio jubilatorio, y varía entre valores que llevan en cuenta sólo el último salario a aquellos que consideran los 60 últimos meses.* ***Tomar en cuenta sólo el último tramo de los salarios percibidos hace sobreestimar fuertemente el salario representativo de toda la vida del trabajador y por lo tanto, sobreestima el beneficio****, a no ser que los salarios muestren una evolución decreciente, lo cual no es el caso.* ***Es más, es un hecho conocido por todos que poco antes de jubilarse, los trabajadores negocian incrementos salariales, o declaran la totalidad de sus salarios, lo que exacerba la anomalía descripta»***[4].

Siendo así, a esta Magistratura no le cabe sino concluir que la tesitura adoptada por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala para la resolución de este caso NO se encuentra ajustada a derecho, y debe ser revocada.

POR TANTO, en virtud de las consideraciones que anteceden, así como de las normas legales citadas, esta Magistratura entiende que se debe HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda), debiéndose en consecuencia REVOCAR el Acuerdo y Sentencia Nº 111 de fecha 26 de abril de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, RECHAZAR la presente demanda y CONFIRMAR los actos administrativos impugnados. En cuanto a las costas, considero que las mismas deben imponerse en el orden causado en ambas instancias, de conformidad con la potestad conferida por el artículo 193 – concordante con el artículo 205 –del Código Procesal Civil, en especial atención de que, tratándose el fondo de la cuestión sobre derechos jubilatorios, el actor se encuentra amparado por las llamadas '100 Reglas de Brasilia'. ES MI VOTO.

---

[4] Op. cit. num 1.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: «SILVIO RUIZ DÍAZ C/ RESOLUCIÓN FICTA DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA», Expte CSJ Nº 444, Folio 34, Año 2023.

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... cuatrocientos setenta y uno.

- 4 -12- 2024

A su turno, el Ministro DR. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA expresó su adhesión al voto de la Ministra Dra. María Carolina Llanes Ocampos, por sus mismos fundamentos.

A su turno, el Ministro DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo: En atención al modo en que fue resuelto la cuestión anterior, resulta inoficioso el estudio del recurso de apelación. ES MI VOTO.

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

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 04 de diciembre de 2024.-

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) RECHAZAR por improcedente el recurso de nulidad interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas.

2) HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Hacienda) en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 111 de fecha 26 de abril de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, y en virtud de ello;

3) **REVOCAR** el fallo individualizado en el numeral que antecede y en consecuencia;

4) **RECHAZAR** la presente demanda y **CONFIRMAR** los actos administrativos impugnados.

5) **IMPONER** las costas en el orden causado en ambas instancias; todo cuanto por los fundamentos expuestos en la parte dispositiva de la presente resolución.

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

Luis María Benítez Riera

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

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