CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**EXPEDIENTE: "VICTORIANO DANIEL SERVIÁN PORTILLO CONTRA DECRETO N° 8107, DEL 20/NOV./2017 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO". N° 694, AÑO 2023.----------**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO**.....Doscientos cuarenta y ocho

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los.....diez..... días del mes de.....julio..... del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los **Dres. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS,** por ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo a estudio el expediente caratulado: **"VICTORIANO DANIEL SERVIÁN PORTILLO CONTRA DECRETO N° 8107, DEL 20/NOV./2017 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO"**, a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia N° 29, de fecha 27 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

**CUESTIONES:**

¿Es nula la sentencia apelada?----------

En caso contrario, ¿Se halla ella ajustada a derecho?----------

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

**A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. BENÍTEZ RIERA dijo:** si bien el Abogado Rodolfo Barrios Duba, entonces Procurador General de la República y el Abogado Andrés Cabrera Navarro, en nombre y representación del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, interpusieron recurso de nulidad (fs. 422/23 y 424 respectivamente), posteriormente desistieron del mismo. Por otro lado, no se observa en la resolución recurrida vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad, en los términos autorizados por los artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil. Corresponde en consecuencia, tener por desistido del recurso de nulidad interpuesto. Es mi voto.----------

**A SU TURNO, LOS MINISTROS RAMÍREZ CANDIA y LLANES OCAMPOS**, manifestaron que se adhieren al voto que antecede, por los mismos fundamentos.----------

**A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. BENÍTEZ RIERA DIJO:** Por Acuerdo y Sentencia N° 29, de fecha 27 de marzo de 2023, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala resolvió: *"1. HACER LUGAR a la presente acción contencioso-administrativa en los autos caratulados: "Victoriano Daniel Servián Portillo c/ Decreto N° 8107 del 20/11/2017 dictado por el Poder Ejecutivo (Expte. N° 306, Folio 83 vlto., Año 2018 y, en consecuencia; REVOCAR el Decreto N° 8107 del 20 de Noviembre de 2017, en base a los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. 2. ORDENAR LA REINCORPORACIÓN del señor VITORIANO DANIEL SERVIÁN PORTILLO al cuadro activo de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera en el grado de Inspector General, con el correspondiente pago de salarios caídos (…)".*-----

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

*Dra. Ma. Carolina Llanes O.*
*Ministra*

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Contra esta decisión, los representantes de la Procuraduría General de la República y del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones interpusieron el recurso que se atiende, alegando principalmente que el Tribunal de Cuentas hizo una interpretación sesgada, literal y sin contexto de la Ley N° 5498/2015 "Que crea la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera y crea su carta orgánica". Al respecto afirmaron que: *"Si bien el art. 42 de la Ley n° 5498/15 hace referencia al sistema de jubilación que afecta a los Inspectores Nacionales de la Patrulla Caminera, esta disposición no implica que los mismos únicamente puedan ser pasados a retiro una vez que hayan cumplido con los 30 años de aporte, ni mucho menos que puedan acogerse al retiro de oficio con el solo cumplimiento de dicho requisito, independientemente de los años de servicio o la edad de los mismos (...) La carrera de Inspector Nacional dura 30 años. Cumplido el servicio, deben pasar a retiro, indefectiblemente. Esto, V. V. E. E. es lo que se dio en el caso que nos ocupa, en que el Inspector General Victoriano Daniel Servián Portillo, entre otros, fue pasado a retiro por haber sobrepasado los 30 años de servicio activo. De ninguna manera puede interpretarse que el art. 42 de la ley n° 5498/15 fije como requisito -único, además- para el pase a retiro de un Inspector Nacional haber cumplido con los 30 años de aporte (...)"*. Señalaron igualmente que el Decreto cuestionado acordó el retiro de los Inspectores Generales por haber alcanzado el tiempo máximo de servicio establecido en el art. 15 de la Ley N° 5498/15 y, al mismo tiempo, dispuso que se acogieran al sistema jubilatorio, de conformidad al artículo 42 del mismo cuerpo legal, en la proporción que corresponda, según los años de aporte. Por otra parte, manifestaron los apelantes que en el eventual caso de que se resuelva confirmar la decisión del Tribunal de Cuentas, se aplique el criterio constante y uniforme de la Sala Penal para la devolución de los salarios caídos, los cuales deben ser tasados como máximo en 12 meses. Finalmente solicitaron que se dicte resolución, revocando el Acuerdo y Sentencia N° 29, del 27 de marzo de 2023 (fs. 456/468).----------

El Abogado Humberto González Torres, al momento de contestar los agravios de los recurrentes, señaló -en resumidos términos- que el Aquo resolvió la demanda conforme a las normativas y las pruebas correspondientes. Insistió en que el pase a retiro del Inspector General Victoriano Daniel Servián Portillo, dispuesto por el Decreto N° 8107/17 del Poder Ejecutivo, resulta absolutamente infundado, carente de todo sustento fáctico y jurídico, denotando una contradicción entre los informes contenidos en la foja de servicio y los años de aportes. En conclusión alegó que, el Acta N° 1, de fecha 17 de noviembre de 2017, punto N° 5, numeral 19 y el Decreto N° 8107/17 del Poder Ejecutivo, adolecen del vicio de violación de la ley, por lo que corresponde el rechazo del recurso de apelación interpuesto y confirmar en su totalidad el Acuerdo y Sentencia N° 29, de fecha 27 de marzo de 2013 (fs. 507/517).----------

Antes de entrar a estudiar el fondo de la cuestión sometida a esta instancia, corresponde precisar las actuaciones administrativas que derivaron en la sentencia recurrida. Así, consta en autos que en fecha 27/09//2017, en sesión extraordinaria,

la Comisión de Calificaciones de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera, resolvió el pase a retiro de varios inspectores generales, entre ellos el actor de esta demanda, por haber cumplido con los treinta años de servicio en la Institución (Acta N° 01/2017, fs. 181). Posteriormente, por Decreto del Poder Ejecutivo N° 8107, del 20 de noviembre de 2017, se dispuso: *"Art. 1°. Acuérdase el retiro de Inspectores generales de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera, dependiente del Ministerio de obras Públicas y Comunicaciones, de conformidad con la nómina que se detalla a continuación, con antigüedad desde la fecha del presente Decreto: (...) 19. Inspector General Victoriano Daniel Servián Portillo (...) Art. 3°. Los Inspectores Nacionales mencionados en el Artículo 1° se acogerán al sistema jubilatorio de conformidad con las disposiciones generales de la Ley de Jubilaciones y Pensiones del sector público y a las especiales dispuestas por la Ley N° 5498/2015 "Que crea la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera y establece su carta orgánica"*. Contra el recién citado Decreto, el señor Victoriano Daniel Servián Portillo promovió acción contencioso administrativa, luego de haber agotado los recursos previos. ----------

El tema de debate se circunscribe a determinar si la decisión del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, está ajustada a Derecho. El Colegiado hizo lugar a la demanda promovida por el Sr. Victoriano Daniel Servían Portillo, revocó el Decreto N° 8107/2017 y, en consecuencia, ordenó la reincorporación del mismo al cuadro activo de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera. El fundamento principal se sustentó en el artículo 42 de la Ley N° 5498/2015 que expresa: *"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"*. Al respecto, arguyó el Tribunal en mayoría, que la norma es clara al establecer como requisito o presupuesto ineludible para el pase a retiro de los Inspectores Generales de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera -sin necesidad de conformidad de éstos- que hayan aportado al sistema jubilatorio por 30 años, independientemente a los años de servicio en la institución o la edad de los aportantes. Por otra parte, sostuvieron que, la Comisión de Calificaciones, al momento de la aprobación de la resolución de retiro, únicamente tuvo en cuenta los años de servicio prestados en la institución pero no los años de aporte, incumpliendo de este modo lo expresamente establecido en el artículo 42 de la Carta Orgánica, pues a tenor del Informe de la Oficina Jurídica de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, el Inspector General Servián Portillo contaba, en ese momento con 28 años y 9 meses de aporte jubilatorio. Por tanto, al momento de dictarse el Decreto impugnado, el actor de la demanda no había alcanzado lo requerido por la norma legal citada, en relación a los años de aportes. ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Del análisis del caso, resulta claro y categórico que la norma aplicable es la Ley N° 5498/15 "Que crea la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera y establece su Carta Orgánica", específicamente el artículo 42 arriba transcripto. No caben dudas de que la ley establece como requisito para acogerse a la jubilación, 30 años de "aportes" y no "de servicio" como sostienen los apelantes. En estos autos quedó demostrado que el actor no había cumplido con los treinta años de aportes, al momento de dictarse el decreto impugnado, según consta en los informes de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Economía y Finanzas. ----------

Respalda cabalmente lo anterior, el Dictamen D. A. J. N° 14, de fecha 9/01/2019 de la Dirección de Asesoría del propio Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (apelante) que en lo pertinente señala: *"(...) Encontramos que es procedente un estudio posterior acerca de lo solicitado por el Insp. General Victoriano Servián Portillo, por parte de la Comisión de Calificaciones de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera, y la derogación parcial del Decreto N° 8.107/2017, con relación al recurrente, dado que a la fecha de la emisión del mencionado decreto, el mismo no ha cumplido los requerimientos de treinta años de aporte jubilatorio establecido en el artículo 42 de la Ley N° 5.498/2015; ni la edad máxima establecida en la Ley N° 4.252/2010 para que opere la desvinculación obligatoria; además de no encontrarse evidencias acerca del deterioro del estado de salud del recurrente, que impida que el mismo ejerza sus funciones. Por tanto, se deberá proceder a la reincorporación del mismo al cuadro activo de la Dirección de Patrulla Caminera, hasta que se cumplan los treinta años de aporte correspondientes para el pase a retiro, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 5.498/2015 (...)"* (fs. 213). Por su parte y conteste con la línea asumida por la Dirección de Asuntos Jurídicos del M.O.P.C., la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, emitió el Dictamen DGAJ N° 1296/19 de fecha 9/12/2019, que recomienda: *"(...) allanarse a los distintos dictámenes jurídicos, provenientes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda – Caja de Jubilaciones y Pensiones, por hallarse todos ellos en un sentido acorde a las leyes que regulan este tipo de cuestiones jurídicas"* (fs. 270).----------

De todo lo precedentemente expuesto, se evidencia indiscutiblemente que existe una sustancial diferencia entre años de APORTE y años de SERVICIO, y que la ley que prescribe las condiciones para el pase a retiro del personal de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera, establece con claridad que son los años de APORTE los que deben computarse para otorgar la jubilación ordinaria, por lo que lo resuelto por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en la resolución apelada, se ajusta plenamente a derecho. ----------

Esta postura jurídica hemos sentando en el Acuerdo y Sentencia N° 848, de fecha 22 de diciembre de 2022, dictado en los autos caratulados: "DANIEL ELIODORO GALEANO LÓPEZ C/ DECRETO N° 8107/17 DEL 20 DE NOVIEMBRE DICT. POR EL PODER EJECUTIVO - MOPC", al cual nos remitimos como antecedente. ----------

En cuanto al pago de los salarios caídos, si bien el actor solicitó, además de su reincorporación, el pago de los mismos y el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, al resolver la cuestión le concedió dicho pedido, corresponde modificar parcialmente la decisión y disponer el pago al Sr. VICTORIANO DANIEL SERVIÁN PORTILLO del equivalente a doce (12) meses de salario. Dicho monto es fijado en razón al criterio de equidad para las partes, debido a que no pueden cargarse sobre las arcas del estado consecuencias del largo proceso, pero tampoco puede dejarse sin respuesta a quien haya sido apartado de su cargo de manera irregular. Este criterio es sostenido de manera reiterada y uniforme en los fallos de esta Sala.----------

Consecuentemente, por todo lo anteriormente expuesto y fundamentado, corresponde HACER LUGAR PARCIALMENTE al recurso de apelación interpuesto por los representantes de la Procuraduría General de la República y del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; CONFIRMAR PARCIALMENTE el Acuerdo y Sentencia Nº 29, de fecha 27 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en el sentido de reincorporar al Sr. VICTORIANO DANIEL SERVÍN PORTILLO al cuadro activo de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera en el grado de Inspector General, hasta tanto el mismo complete los años de aporte para la correspondiente jubilación, según lo establece la Ley Nº 5498/15, abonándole el equivalente a doce (12) meses de salario en concepto de salarios caídos. En cuanto a las costas, las mismas deberán ser impuestas en el orden causado, en atención a la forma en que quedó resuelta la cuestión (art. 203 inc. c) del CPC). Es mi voto.----------

**A SU TURNO, EL MINISTRO RAMÍREZ CANDIA dijo:** Me adhiero al voto del Ministro preopinante en el sentido de HACER LUGAR PARCIALMENTE al Recurso de Apelación y CONFIRMAR PARCIALMENTE el Acuerdo y Sentencia N° 29 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, con la consecuente reincorporación del accionante al cuadro activo de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera en el grado de Inspector General hasta completar los años de aportes para su correspondiente jubilación, conforme a la Ley N° 5468/15, pero me permito agregar cuanto sigue:----------

En relación a los salarios caídos, cabe señalar que dicho rubro corresponde a salarios devengados por el período de trabajo efectivamente realizado, pero no remunerado durante la vigencia de la relación laboral. Por consiguiente, el trabajador público para acceder a este rubro laboral debe acreditar que ha trabajado durante un determinado lapso temporal sin haber percibido su remuneración correspondiente. En el presente caso, no corresponde el otorgamiento de dicho rubro porque el accionante no ha probado haber trabajado después de su desvinculación. ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

*Dra. Ma. Carolina Llanes O.*
*Ministra*

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En este caso, lo que corresponde es la ***indemnización complementaria*** que es una especie de sanción a la patronal por no haber abonado los rubros laborales pertinentes a la fecha de la finalización de la relación laboral y que se ha retrasado en el cobro a causa de la contienda judicial. La misma debe calcularse por el plazo de duración legal del juicio tramitado ante el Tribunal de Cuentas, otorgando en este concepto lo equivalente a 12 meses de salario, pues la patronal no puede cargar económicamente por causa de la mora judicial. ----------

Así, los órganos judiciales tienen la obligación de dictar sus resoluciones dentro de los plazos judiciales y su demora no debe ser causante de perjuicios económicos para las partes del proceso judicial, por lo que la indemnización complementaria prevista en la legislación laboral debe ser establecida conforme al tiempo de duración legal del juicio y no al tiempo de duración efectiva causada por la mora judicial. ----------

En cuanto a las costas, corresponde imponerlas en el orden causado, en atención a la forma en que quedó resuelta la cuestión (art. 203 inc. c) del C. P. C.). Es mi voto.----------

**A SU TURNO, LA MINISTRA LLANES OCAMPOS** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, por los mismos fundamentos.----------

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando S. S. E. E. todo por ante mí que lo certifica y quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

**Luis María Benítez Riera**
**Ministro**

**Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi**
**MINISTRO**

***Dra. Ma. Carolina Llanes O.***
***Ministra***

**Abg. Norma Domínguez V.**
**Secretaria**

**ACUERDO Y SENTENCIA N° ... 248 ...**

Asunción, 10 de julio 2024.-

**VISTOS**: los méritos del Acuerdo que antecede, la Excelentísima;----------

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA PENAL**

**RESUELVE:**

**1. TENER POR DESISTIDOS** a los recurrentes del recurso de nulidad interpuesto.----------

**2. HACER LUGAR PARCIALMENTE** al recurso de apelación interpuesto por los Abogados representantes de la Procuraduría General de la República y del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y, en consecuencia,----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**EXPEDIENTE: "VICTORIANO DANIEL SERVIÁN PORTILLO CONTRA DECRETO N° 8107, DEL 20/NOV./2017 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO". N° 694, AÑO 2023.----------**

3. **CONFIRMAR PARCIALMENTE** el Acuerdo y Sentencia N° 29, de fecha 27 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en el sentido reincorporar al Sr. **VICTORIANO DANIEL SERVIÁN PORTILLO** al cuadro activo de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera en el grado de Inspector General, hasta tanto el mismo complete los años de aportes para la jubilación, conforme a la Ley N° 5468/15, abonándole lo correspondiente a doce (12) meses de salario, en concepto de salarios caídos.----------

4. **IMPONER** las costas de esta instancia en el orden causado.----------

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

Ante mí:

**Luis María Benítez Riera**
**Ministro**

*Dra. Ma. Carolina Llanes O.*
*Ministra*

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Can
MINISTRO

**Abg. Norma Domínguez V.**
**Secretaria**

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA