JUICIO: «MARÍA JOSÉ ROIG SÁNCHEZ C/ DICTAMEN Nº 383/21 DEL 26 DE OCTUBRE 2021 DICT POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES PENSIONES - DGJP»

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- 9 JUL 2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Doscientos veinte nueve.

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ..... nueve ..... días, del mes de ...julio....., 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: **«MARÍA JOSÉ ROIG SÁNCHEZ C/ DICTAMEN Nº 383/21 DEL 26 DE OCTUBRE 2021 DICT POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES PENSIONES - DGJP»,** a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por la parte actora en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 34 de fecha 09 de mayo de 2023 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: Que, a fs. 101 de autos, la recurrente argumentó que fue vulnerado su derecho a la defensa, puesto que el Tribunal no se expidió sobre todos los puntos solicitados. Por otra parte, señaló que la demanda se había planteado en contra de la providencia de fecha 26 de octubre de 2021, y sin embargo el Tribunal se expidió en el sentido de confirmar el Decreto Nº 383. Con ello, destacó que hubo una violación al principio de congruencia, por todo lo cual corresponde dictar la nulidad del fallo recaído en estos autos.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En contestación a los agravios de nulidad de la parte actora, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó se declare desierto el recurso de nulidad.

Observando los agravios de nulidad esgrimidos por la parte actora, no se constata que el Acuerdo y Sentencia impugnado se encuentre viciado de manera tal a que deba declararse la nulidad. Cabe recordar que la nulidad es la sanción más gravosa que puede recaer sobre una resolución judicial, y ella debe dictarse de manera restrictiva, toda vez que existan vicios que impidan emitir una sentencia válida.

De lo manifestado, reluce que a lo sumo tuvo lugar un error material al haberse consignado erróneamente la denominación del acto administrativo impugnado (el cual, huelga decir, pudo haberse subsanado oportunamente por la vía de la aclaratoria; sin que ello comporte un vicio de nulidad). Respecto a la argumentación de que el Tribunal no se expidió sobre todos los argumentos, vale señalar que el artículo 159 inciso c) del Código Procesal Civil permite al juzgador prescindir de aquellas argumentaciones que considera inconducentes para resolver la cuestión (no así, omitir expedirse sobre alguna de las pretensiones; lo cual, esto último, no es el caso de autos).

En virtud de lo expuesto, corresponde RECHAZAR el recurso de nulidad planteado por la parte actora en contra del Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 09 de mayo de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala. 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 compartir sus mismos fundamentos.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra LLANES OCAMPOS prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 09 de mayo de 2023, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala resolvió: *«1.- NO HACER LUGAR a la presente acción contenciosa administrativa instaurada en autos por la Sra. MARÍA JOSÉ ROIG SÁNCHEZ contra el Decreto N° 383 de26 de octubre de 2021, dictado por la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES – DGJP, por los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución, y en consecuencia; 2.- CONFIRMAR el Decreto N° 383 del 26 de octubre de 2021,*

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Doscientos veintinueve

- 9 07- 2024

dictado por la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES- DGJP por los argumentos supra mencionados. 3.- IMPONER las costas a la perdidosa. 4.- ANOTAR, registrar, notificar...».

ARGUMENTOS DE LAS PARTES:

AGRAVIOS DE LA PARTE ACTORA:

La parte actora expresó agravios de apelación en los términos del escrito presentado a fs. 101-104, y al efecto, argumentó que el Tribunal resolvió rechazar la demanda, sin tener en cuenta las pruebas producidas en el juicio y sin tener en cuenta el marco legal aplicable al presente caso.

Sobre esa línea argumentativa, remarcó que el Tribunal emitió su fallo tras considerar que no se daban los requisitos, habiendo mencionado únicamente que el contrato suscrito entre la actora y FEPASA era un contrato de prestación de servicios que no reunía las condiciones para que el vínculo contractual sea reconocido por el Ministerio de Hacienda, de modo a que pueda ser acogido a la Ley Nº 6085/18. Argumentó también que el Tribunal no tuvo en cuenta las pruebas testificales rendidas en autos, y sin embargo, omitió lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley Nº 6085/18. Al respecto, agregó que la ley no distingue los tipos de contratos, sino que solo refiere a que hayan tenido tiempo de trabajo anterior y que posteriormente hayan sido nombrados. Con ello – argumenta la actora – las disposiciones de la Ley Nº 6085/18 es aplicable al caso.

Por otra parte, se agravió respecto de la imposición de costas en la manera en que lo tuvo resuelto el Tribunal, argumentando que resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 32 inciso d) de la Ley Nº 6718/21 'De Procedimientos Administrativos', por lo cual dicho punto del fallo en cuestión debe ser revocado, o bien, las costas deben imponerse en el orden causado en virtud de lo dispuesto por el artículo 193 del Código Procesal Civil.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

CONTESTACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA:

Por providencia de fecha 02 de octubre de 2023 se corrió traslado de los agravios a la parte demandada, quien contestó en los términos del escrito agregado a fs. 108-115. En la oportunidad, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda) argumentó que tanto el fallo dictado en autos por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala como el actuar de la Administración, se han ceñido al Principio de Legalidad, todo lo cual quedó plasmado en el Acuerdo y Sentencia N° 34/2023.

Así, habida cuenta de las extensas consideraciones expuestas en su escrito de contestación, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó que se declare desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, por no contener una crítica razonada al fallo en cuestión. En ese orden de ideas, señaló que en el presente caso no existen agravios que deban ser reparados. Respecto al punto de las costas, refirió que el fallo del Tribunal igualmente debe ser confirmado, pues el Tribunal concluyó acertadamente que las costas debían imponerse a la parte vencida conforme al artículo 192 del Código Procesal Civil, no siendo aplicable lo dispuesto por el artículo 193 del mismo cuerpo legal.

En virtud de todo lo argumentado, finalizó solicitando se declare desierto el recurso y se confirme el Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 09 de mayo de 2023 del Tribunal de Cuentas-Segunda Sala.

ANÁLISIS JURÍDICO:

Tras el análisis de la resolución apelada, de los documentos obrantes en autos y de los argumentos esgrimidos respectivamente por las partes, en lo que respecta al presente caso se tiene que la actora María José Roig Sánchez había sido contratada por la firma Ferrocarriles del Paraguay Sociedad Anónima (en adelante referido como FAPASA) y por la Corte Suprema de Justicia, por un lapso total de 6 años y 3 meses, antes de pasar a ser nombrada como funcionaria del Instituto Forestal Nacional (INFONA). Luego, y conforme se desprende del escrito inicial de demanda, a fs. 29 vlto., la actora refirió: *«...por Resolución N° 2417 de fecha 14 de octubre de 2013 el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia resuelve trasladar a María José Roig Sánchez a un cargo vacante disponible en el Instituto Forestal Nacional, a partir del 1 de noviembre de 2013. Se adjunta copia autenticada de la*

- 9 07- 2024

Resolución N° 2417... Es importante destacar que la DGJP consideró el tiempo que la actora prestó servicios en la Corte Suprema para su antigüedad en la función pública...». Así también, a fs. 01-03 de autos consta la Resolución Nº 1747 de fecha 01 de noviembre de 2013, por medio de la cual se nombró a la Abg. María José Roig Sánchez como funcionaria permanente del Instituto Forestal Nacional.

Habida cuenta de todo ello, la Abg. María José Roig Sánchez se presentó ante la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del otrora Ministerio de Hacienda, a efectos de solicitar la posibilidad de realizar los aportes jubilatorios, en el marco de lo dispuesto en la Ley Nº 6085/18.

En un primer término, la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones se expidió en los términos del Dictamen AJ Nº 312 de fecha 30 de julio de 2020, en el sentido de denegar la solicitud efectuada por la actora de estos autos. Dicho dictamen fue refrendado por la máxima autoridad de dicha repartición estatal, tal como consta en la providencia de fecha 30 de julio de 2020 dictada por la Directora General de Jubilaciones y Pensiones (véase fs. 215 de los antecedentes administrativos).

Contra ello, la Abg. María José Roig Sánchez interpuso recurso de reconsideración, tras lo cual la Administración se expidió en los términos del Dictamen AJ Nº 383 de fecha 26 de octubre de 2021, nuevamente en sentido denegatorio a las pretensiones de la actora, siendo dicho dictamen refrendado por la providencia de fecha 26 de octubre de 2021 dictada por la Directora General de Jubilaciones del otrora Ministerio de Hacienda (véase fs. 264 de los antecedentes administrativos).

Tal es así que considerando conculcados sus derechos, la afectada se presentó ante el fuero de lo contencioso-administrativo, a efectos de instaurar esta demanda con el fin de obtener la revocación de la providencia de fecha 26 de octubre de 2021 que dispuso: *«La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones resuelve rechazar el pedido efectuado por la Sr. MARÍA JOSÉ ROIG SÁNCHEZ con base en las*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

consideraciones de hecho y de derecho señalados en el Dictamen AJ N° 383 del 26 de octubre de 2021. Notifíquese a la recurrente a los efectos legales».

Tramitados los estadios procesales de rigor, por medio del Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 09 de mayo de 2023, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala resolvió rechazar las pretensiones de la parte actora – es decir, rechazar la demanda y en consecuencia confirmar el acto administrativo impugnado. Luego, el fallo fue apelado por la parte actora, motivándose así el análisis de este caso ante esta máxima instancia jurisdiccional.

En este estado, nos detenemos ante la pregunta: ¿Se encuentra ajustado a derecho el Acuerdo y Sentencia N° 34/2023 del Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, o corresponde que el mismo sea revocado?

Para dar respuesta, hemos de remitirnos primeramente a la normativa en torno a la cual gira toda la controversia de autos.

En tal sentido, el artículo 1 de la Ley N° 6085-18 establecía la facultad de los contratados de poder efectuar aportes a la Caja Fiscal, en virtud al tiempo de servicio prestado en carácter de contratados. Así, dicha disposición señalaba:

«Los funcionarios y empleados del cuadro del personal permanente de las Instituciones de la Administración Pública, Empresas en que el Estado tenga acciones y otras Entidades del Estado, que hayan tenido períodos de trabajo en calidad de contratados, anteriores a sus respectivos nombramientos, podrán solicitar el reconocimiento de servicios anteriores, a ***los efectos del cálculo de sus años de servicios e incorporación a la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda o Caja Fiscal»*** (el destaque en negritas me corresponde).

Sin embargo, es importante destacar que lo analizado en autos es la situación de la actora, en cuanto al tiempo de servicio prestado y cumplido por la misma, en calidad de contratada ante la empresa pública Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA).

Corresponde, pues, pasar a analizar el nexo de vinculación laboral entre la actora de estos autos y FEPASA, para lo cual primeramente corresponde señalar que el texto de la ley se circunscribe a posibilitar los aportes a todos aquellos que tuvieron una vinculación con el Estado en carácter de **contratados pertenecientes al cuadro**

del personal permanente de la Administración Pública, Empresas y entidades del Estado.

De tal manera, la disposición normativa nos conduce indefectiblemente a examinar el nexo de la vinculación laboral entre María José Sánchez Roig y la empresa Ferrocarriles del Paraguay Sociedad Anónima. Centramos así nuestra atención en los contratos obrantes a fs. 172 y sgte, y fs. 174 y sgte. de los antecedentes administrativos glosados a estos autos por cuerda separada –que si bien no se tratan de los contratos primigenios que dieron origen a la vinculacion laboral, conducen sin lugar a dudas a dilucidar la naturaleza de la vinculación laboral, el cual es el punto que presentemente nos concierne.

Así pues, de la Cláusula Tercera los referidos Contratos de Prestación de Servicio, se entresaca textualmente: *«...La PROFESIONAL prestará sus servicios en su oficina particular y no cumplirá horario específico, pero se compromete a acudir al llamado de los funcionarios de FEPASA en caso de ser necesaria su presencia...»*. De tal modo, esto permite concluir que la accionante de estos autos había sido contratada en carácter de Asesora Jurídica **Externa** de la empresa FEPASA.

Esta conclusión se refuerza al analizar el último de los contratos de prestación de servicio, obrante a fs. 60 del expediente de amparo igualmente adjunto a estos autos por cuerda separada: Contrato civil de prestacion de servicios de fecha 01 de marzo de 2011. Del considerando de este contrato, se entresaca textualmente cuanto sigue: *«...la Abogada María José Roig...manifiesta que sabe y conoce que la empresa FEPASA necesita de la prestación de servicios de asesoría y que teniendo disponibilidad de tiempo ofrece* ***realizar dichos servicios como trabajadora independiente****. FEPASA acepta que es verdad lo manifestado y lo contrata bajo las condiciones y cláusulas siguientes...»*. Nuevamente, se observa que la contratación se dio en carácter de asesoría jurídica externa o independiente.

Las puntualizaciones que anteceden resultan de relevancia pues si volvemos al texto del artículo 1 de la Ley Nº 6085-18, este -recalquemos- establecía la facultad de

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

los contratados de poder efectuar aportes a la Caja Fiscal, toda vez que se tratasen de funcionarios y empleados del cuadro del personal permanente de las diferentes reparticiones del Estado; a lo cual debemos señalar que la Asesoría Jurídica Externa (o cualquier denominación que pudiera dársele a tal prestación de servicios) precisamente por su naturaleza de profesional independiente no integran el cuadro del personal permanente.

Lo que es más, las conclusiones precedentemente vertidas se apuntalan sobre otro elemento más: a fs. 194 de los antecedentes administrativos se encuentra obrante la Nota NF N° 199/2019 de fecha 18 de diciembre de 2019, dictada por la presidencia de FEPASA y dirigida a la señora María José Sánchez Roig, y cuyo penúltimo párrafo reza: *«...La breve explicación es a fin de advertir que Ferrocarriles del Paraguay Sociedad Anónima FEPASA desde su creación no tuvo cargos previstos en el Presupuesto General de la Nación ni tiene recursos asignados por el mismo, y por ello las personas contratadas durante el periodo indicado por la recurrente no poseían un código de acceso al Sistema Integrado de Recursos Humanos (SINARH) del Ministerio de Hacienda...»*. Es decir, con ello queda más que patente que la relación laboral de la actora para con FEPASA era, como ya se dijo, en carácter de asesoría jurídica externa.

A la luz de todo lo referido, la pretensión de la actora de que se le permita realizar sus aportes jubilatorios, por el tiempo de servicios prestados en carácter de contratada ante FEPASA, NO es procedente, puesto que por el Principio de Legalidad, el artículo 1 de la Ley N° 6085/18 establece la posibilidad en favor de los contratados para poder efectuar aportes a la Caja Fiscal, toda vez que se tratasen de funcionarios y empleados del cuadro del personal permanente de las diferentes reparticiones del Estado, lo cual NO es el caso de la señora María José Sánchez Roig.

En virtud de las consideraciones hasta aquí expuestas, esta Magistratura estima que corresponde RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, por lo que corresponde igualmente CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 09 de mayo de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala.

En cuanto a las costas, estimo procedente imponerlas en el orden causado, en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 1462/35, concordante con los artículos 193 y 205 del Código Procesal Civil, considerando que el fondo de la

ACUERDO Y SENTENCIA Nº.....Doscientos veintinueve

cuestión versó sobre un tema de particular análisis relacionado al sistema jubilatorio y de seguridad social. 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 compartir sus mismos fundamentos.

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

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 09 de julio 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** el recurso de nulidad interpuesto por la parte actora.
2. **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y en consecuencia;

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

3. **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 09 de mayo de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala; todo ello por los fundamentos expuestos en la parte dispositiva de la presente resolución.

4. **IMPONER las costas** en el orden causado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 1462/35 en concordancia con los artículos 193 y 205 del Código Procesal Civil.

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA