CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO
ESTADISTICA CIVIL
13-05-2024

JUICIO: «RAÚL FRANCISCO CÁCERES FLEITAS C/ RES. Nº 3227 DEL 20 DE MAYO DE 2019 Y OTRA DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES - DGJP»

ACUERDO Y SENTENCIA Nº.....Ciento cincuenta y ocho.

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los .....9 y 7..... días, del mes de .....mayo....., 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: **«RAÚL FRANCISCO CÁCERES FLEITAS C/ RES. Nº 3227 DEL 20 DE MAYO DE 2019 Y OTRA DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES - DGJP»,** a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda), en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 309 de fecha 14 de septiembre 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**.

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Doctora MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: Que, conforme se desprende a fs. 82, la parte recurrente ha desistido expresamente del recurso de nulidad. Considerando 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, corresponde tener por desistido el recurso de nulidad. **ES MI VOTO.**

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

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° 309 de fecha 14 de septiembre de 2022, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala resolvió: *«1. HACER LUGAR a la presente demanda contencioso-administrativa promovida por RAÚL FRANCISCO CÁCERES, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado en consecuencia; 2. REVOCAR, la Resolución Particular N° 3227/19 del 20 de mayo y la Resolución Particular N° 9662/20 del 16 de diciembre, dictadas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda; y en consecuencia, 3. DISPONER la Jubilación Extraordinaria por invalidez al Señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas, conforme al Art. 11° de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", dicho pedido data en fecha 05 de diciembre de 2018. 4. IMPONER las costas a la perdidosa conforme al art. 192 del CPC. 5. ANOTAR, registrar, notificar...».*

ARGUMENTOS DE LAS PARTES:

EXPRESIÓN DE AGRAVIOS DE LA PARTE DEMANDADA:

La representación del Ministerio de Economía y Finanzas expresó agravios en los términos del escrito presentado a fs. 82-88. En el referido escrito, la representación ministerial expresó: *«...el Tribunal a-quo, en mayoría... sostiene que la jubilación por invalidez es un caso de acto reglado de la Administración, por lo que una vez constatados los presupuestos de dicho beneficio la Administración... lo debe otorgar sin más; sin embargo, como veremos y demostraremos más adelante, ello no es así a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la jubilación por invalidez en el derecho positivo paraguayo...»* (fs. 82).

En ese sentido, y luego de transcribir parte de la resolución apelada, remarcó que las normativas aplicables al caso son el artículo 11 de la Ley N° 2345/03, el Decreto N° 4584/2004 "Por el cual se reglamenta el funcionamiento de la Junta Médica para Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar

Social" y el artículo 304 del Decreto N° 1145/2019 que reglamenta la Ley N° 6258/19 (PGN).

Seguidamente, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas continuó sus argumentaciones refiriendo que de una interpretación racional del marco normativo, se infiere que el otorgamiento de la jubilación no puede ser considerado como el producto de un acto totalmente reglado de la Administración, porque si así fuese, ¿cuál sentido tendrían los Decretos N° 4584/2004 y N° 1145/2019?

A fs. 86, la Administración continuó: *«...En el caso de autos, el componente discrecional de la Administración a la hora de otorgar la jubilación por invalidez lo encontramos en la facultad de solicitar "la actualización del informe de la Junta Médica cuando lo considere pertinente", en los términos del Artículo 304 del Decreto N° 1145/2019. Allí se halla el aspecto discrecional de la potestad de la Administración en la especie "jubilación por invalidez"».*

En ese orden de ideas, la parte apelante remarcó que el Tribunal incurrió en grave arbitrariedad y falsedad argumentativa, por lo que corresponde la revocación del Acuerdo y Sentencia apelado.

En virtud de todo lo expuesto, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó se haga lugar al recurso de apelación, se revoque el Acuerdo y Sentencia N° 309 de fecha 14 de septiembre de 2022 y se rechace la demanda, con imposición de costas a la parte actora.

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA:

Corrido el traslado respectivo, el representante de la parte actora contestó los agravios vertidos por la Administración, en los términos del escrito glosado a fs. 92-93 de autos.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

La parte actora argumentó que la Administración cae en contradicciones en su análisis jurídico, cuando que el artículo 11 de la Ley N° 2345/03 claramente regla los presupuestos de la pensión por invalidez, los cuales en el presente caso se han reunido.

En virtud de las argumentaciones expresadas – aquí transcriptas a modo de síntesis – el representante de la parte actora solicitó el rechazo del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, con la consecuente confirmación del Acuerdo y Sentencia dictado en autos por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, con costas.

ANÁLISIS JURÍDICO

Luego del análisis de la resolución apelada, de los documentos obrantes en autos, así como de los argumentos expuestos respectivamente por las partes, se desprende que el señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas se había presentado ante la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del otrora Ministerio de Hacienda, a efectos de solicitar Pensión por Invalidez, tras haberse desempeñado como funcionario de la Dirección de Imprenta Nacional por 29 años, 4 meses y 27 días.

La Administración se había expedido primeramente en los términos de la Resolución Particular N° 3227 de fecha 20 de mayo de 2019, en el sentido de: *«Art. 1. Otorgar al señor Raúl Francisco Cáceres... la pensión por invalidez, hasta tanto se lleve adelante la reverificación de su condición de salud por la Junta Médica, por la suma mensual de G. 2.278.863... en mérito a los 29 años, 4 meses y 27 días de servicio prestados en la Presidencia de la República y sus 47 años de edad. // En caso que la Junta Médica no ratifique el Informe inicial, corresponderá revocar el beneficio y en consecuencia, recuperar los montos pagados con los alcances del Art. 304 del Decreto 1145/19, compensando dicha suma con los aportes que deberán ser devueltos de oficio al recurrente. // Art. 2. La Dirección General de Jubilación deberá emitir una Resolución General disponiendo el tiempo, que no deberá exceder el plazo de 60 días, en que se llevará a cabo la Junta Médica, así como los recaudos que serán necesarios cumplir para el efecto, a fin de que el recurrente tome conocimiento de ello...»* (véase fs. 2 de autos).

Posteriormente, en fecha 16 de diciembre de 2020, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones dictó la Resolución Particular N° 9662, por medio de la cual resolvió: *«REVOCAR la Resolución Particular N° 3227/19 por la cual se otorgó pensión por invalidez al Señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas por los motivos*

RECIBIDO 13-05-2024 Roque López Asistente

expuestos en el considerando de la presente resolución... DESCONTAR la suma de Gs. 53.398.442...». Como fundamento de este acto administrativo, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones argumentó que el señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas no había dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3 de la Resolución General N° 09 de fecha 09 de julio de 2019[1].

Considerando conculcados sus derechos, el señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas se presentó ante el fuero de lo contencioso-administrativo, a efectos de instaurar esta demanda, sosteniendo como pretensión conforme se desprende del petitorio de fs. 26 (escrito inicial de demanda): *«Dictar Acuerdo y Sentencia, previo trámites de rigor; haciendo lugar a la presente demanda contenciosa administrativa y en consecuencia DISPONER la revocación de los Actos Administrativos impugnados en lo pertinente, ORDENANDO la continuidad del pago de la PENSIÓN por INVALIDEZ con carácter PERMANENTE y sin ninguna condición, debiendo la Administración proceder a la inmediata DEVOLUCIÓN de los MONTOS RETENIDOS INDEBIDAMENTE con los intereses que correspondan...»*.

Luego de tramitados los estadios procesales de rigor, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala dictó el Acuerdo y Sentencia N° 309 de fecha 14 de septiembre de 2022, en el sentido de hacer lugar a las pretensiones de la parte actora, revocando los actos administrativos impugnados (Resolución Particular N° 3227/19 y Resolución Particular N° 9662/20) y disponiéndose el pago de 'Jubilación Extraordinaria por Invalidez' a favor del señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas.

Abog. Karinna Penoni Secretaria

El fallo dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala en estos autos fue apelado por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, motivándose así el análisis del caso ante esta máxima instancia jurisdiccional.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

[1] Resolución General N° 09 de fecha 09 de julio de 2019 "Por la cual se establece el procedimiento que deberán cumplir aquellos beneficiarios que accedieron a la pensión de invalidez o a la jubilación extraordinaria temporalmente, sujetos a revisión de Junta Médica". El artículo 3 primera parte disponía: *«Los beneficiarios señalados en el Art. 2 tendrán un plazo de 60 días hábiles para solicitar la revisión de la Junta Médica».*

En este punto, nos detenemos ante la pregunta: ¿Se encuentra ajustado a derecho el Acuerdo y Sentencia N° 309 de fecha 14 de septiembre de 2022 del Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, o corresponde que el fallo sea revocado?

Antes de dar respuesta, nos referiremos primeramente a las disposiciones legales que conciernen al caso, a saber:

El artículo 11 de la Ley N° 2345/03 dispone: *«Pueden acceder al beneficio de pensión de invalidez, ya sea común o por accidente de trabajo, los aportantes menores de sesenta y dos años que tengan una antigüedad mínima de diez años de servicio. La tasa de sustitución dependerá de la antigüedad... La invalidez deberá ser certificada por una Junta Médica del Ministerio de Salud, según una reglamentación que será redactada...».*

Luego tenemos el Decreto N° 4584/2004, cuyo artículo 9 dispone: *«Una persona podrá ser sometida a examen de la Junta Médica, hasta dos veces al año, con un intervalo mínimo de tres (3) meses entre uno y otro examen».*

Así también, el artículo 304 del Decreto N° 1145/2019 disponía en lo pertinente: *«...la DGJP podrá solicitar la actualización del informe de la Junta Médica cuando lo considere pertinente, conforme al procedimiento establecido para el efecto».*

Por último, el artículo 3 de la Resolución General N° 09 de fecha 09 de julio de 2019 establecía: *«Los beneficiarios señalados en el Art. 2 tendrán un plazo de 60 días hábiles para solicitar la revisión de la Junta Médica. // La DGJP procederá, de oficio, a la revocación de la Pensión de invalidez otorgada, en caso que los beneficiarios no soliciten la revisión de la Junta Médica dentro del plazo establecido. En estos casos, efectuará el proceso de devolución de aportes y compensará la suma resultante con el monto de las pensiones ya abonadas. // De la misma forma quedarán confirmadas las Resoluciones que otorgan la Jubilación Extraordinaria en caso que los beneficiarios no concurran en el mismo plazo».*

Pues bien, tal como ya se tiene relatado, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, ante la solicitud de la Pensión por Invalidez presentada por el actor de estos autos, dictó la Resolución Particular N° 3227 de fecha 20 de mayo de 2019 en el sentido de otorgar la pensión, pero supeditando la continuidad de la pensión por

13-05-2024
Roque López Franco
Asistente

invalidez a la reverificación de una nueva Junta Médica a efectos de que ésta se ratifique (o no) respecto de la condición de invalidez del solicitante. Hemos de referir que esto se ajusta a la legalidad, por estricta aplicación de las normativas ya referidas, por lo que – sobre el punto – no se observa irregularidad alguna.

Continuando entonces con el análisis, se tiene que en el artículo 2 de la Resolución Particular N° 3227/19 se establecía que la Administración habría de dictar una reglamentación a los efectos de la realización de una nueva Junta Médica, y de hecho, esto último tuvo lugar al haberse dictado la Resolución General N° 09 de fecha 09 de julio de 2019. Esta norma disponía que la nueva Junta Médica debía ser solicitada por la parte interesada, dentro del plazo de 60 días.

Sobre el punto, cabe destacar que la Resolución General N° 09/2019 es un acto administrativo de carácter general, por lo que como tal, el señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas se encontraba alcanzado por la normativa, no observándose en autos – por ejemplo – alguna acción de inconstitucionalidad en contra de dicha norma de alcance general, en virtud de lo cual la resultare inaplicable para el actor la carga de solicitar una nueva Junta Médica dentro del plazo establecido al efecto.

Ahora bien, es muy importante destacar que, tal como se observa a fs. 67 de los antecedentes administrativos, el señor Raúl Francisco Cáceres Fleitas había interpuesto un recurso de reconsideración contra la Resolución Particular N° 3227 de fecha 20 de mayo de 2019, solicitando la revocación del condicionamiento de tener que realizar un nuevo examen de Junta Médica. Al efecto, argumentó que el informe ya presentado con la solicitud de la Pensión por Invalidez era un instrumento público válido que no fue redargüido de falso por la Administración.

Abog. Karina Penoni
Secretaria

Conforme se desprende igualmente de los antecedentes administrativos, la tramitación del recurso de reconsideración derivó en la emisión del Dictamen AJ N° 592 de fecha 18 de septiembre de 2019 – dictamen el cual fue refrendado por la máxima autoridad de la DGJP en los términos de la providencia de fecha 23 de septiembre de 2019 (véase fs. 74-79 de los antecedentes administrativos).

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Es muy importante señalar el lapso de tiempo referido en el párrafo que antecede puesto que si bien transcurrieron los 60 días argumentados por la Administración sin que se realice el nuevo pedido de Junta Médica, ese lapso de tiempo se dio durante el mismo tiempo en que se encontraba en trámite el recurso de reconsideración, y el recurso de reconsideración versaba precisamente sobre la inaplicabilidad (o no) de la exigencia de una nueva realización de Junta Médica y el consecuente nuevo informe confirmatorio (o no) de la condición de salud del actor de autos.

A la luz de ello, podría decirse que el cómputo del término de 60 días tendría que haberse realizado a partir del día 24 de septiembre de 2019 (día siguiente al de la providencia que confirmaba el Dictamen N° 592/19); SIN EMBARGO, se debe resaltar dos circunstancias: la primera de ellas es que ni en los antecedentes administrativos ni en autos se observa constancia alguna de que el actor haya sido debidamente notificado de lo resuelto por el recurso de reconsideración ya referido, por lo que surge la duda: ¿tuvo ocasión el actor de tomar conocimiento que disponía de un plazo perentorio para solicitar una nueva revisión de Junta Médica? Ante la duda, esta Magistratura entiende que debe estarse en favor del Administrado; por otro lado – y que es acaso más grave – es que el Dictamen AJ N° 469 se había emitido en fecha 04 de noviembre de 2020, cuando aún no había transcurrido el plazo de 60 días, y sin embargo, en dicho dictamen ya se recomendaba la revocación de la Pensión por Invalidez concedida al actor de estos autos.

Todo lo apuntado lleva al convencimiento de esta Magistratura que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones no ha obrado conforme a las disposiciones legales vigentes, por lo que corresponde RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, y CONFIRMAR el fallo dictado en autos por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, siendo procedente que el actor continúe gozando de la Pensión por Invalidez, de conformidad con las fundamentaciones expuestas y las disposiciones legales referidas. En cuanto a las costas, corresponde que las mismas sean impuestas a la perdidosa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 inciso a) del Código Procesal Civil ES MI VOTO.

13 -05- 2024

A su turno, el Ministro Dr. Luis María Benítez Riera expresó su adhesión al voto de la distinguida 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 el sentido de **Confirmar** el Acuerdo y Sentencia N° 309 de fecha 14 de septiembre de 2022. Sin embargo, disiento en relación a las costas, las mismas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular.

En el presente proceso, el acto administrativo impugnado fue declarado nulo en esta instancia, por lo que se configura su carácter de acto administrativo irregular y el art. 106 de la Constitución en lo pertinente dispone que *"Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, en los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables..."*. En efecto, cuando el acto administrativo declarado nulo por la autoridad competente es porque se ha dictado en transgresión a los requisitos de regularidad del acto administrativo, por lo que corresponde imponer las costas al funcionario emisor del acto administrativo revocado. En este sentido, el autor Rafael Bielsa, ha expresado: *"Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, estos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el Estado, es decir, el tesoro público, cargará con las consecuencias de esos hechos. Con hacer responsable al Estado, responsable lo que resulta es una incidencia injusta de esa responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que el Estado paga, se resuelve en una carga para los contribuyentes honestos o no culpables de las faltas de los funcionarios"* (BIELSA, RAFAEL; Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Ed. Depalma Buenos Aires. 1962. Págs. 309/310). ES MI VOTO.

Abog. Karinna Penón
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

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 Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Asunción, 10 de mayo 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) **TENER POR DESISTIDO** el recurso de nulidad.

2) **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas en contra del Acuerdo y Sentencia N° 309 de fecha 14 de septiembre de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, y en consecuencia;

3) **CONFIRMAR** el fallo individualizado en el punto 2; todo cuanto antecede, por los fundamentos y las disposiciones legales expuesta en la parte dispositiva de esta resolución.

4) **IMPONER** las costas a la perdidosa conforme con el artículo 203 a del Código Procesal Civil.

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Abog. Karinna Penoni
Secretaria