CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: «RICARDO BORDÓN GAYOSO C/ RES. Nº 107 DEL 08/NOV/2018 Y OTRA DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA»

RECIBIDO CIVIL ESPECIALIDADES 18-04-2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº…….Cien

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ……dieciocho…… días, del mes de ……abril……, 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: **«RICARDO BORDÓN GAYOSO C/ RES. Nº 107 DEL 08/NOV/2018 Y OTRA DICT. POR DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA»,** a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por el Abg. Luis Daniel Segovia en representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda), en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 100 de fecha 08 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.

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

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la Sentencia apelada?

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

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Doctora MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: Conforme se desprende del petitorio de fs. 156, el recurrente solicitó se le tenga desistido 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, resulta procedente TENER POR DESISTIDO del recurso de nulidad

Abg. Norma Domínguez V. Secretaria

Luis María Benítez Riera Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O. *Ministra*

a la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda). **ES MI VOTO.**

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

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra LLANES OCAMPOS prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia N° 100 de fecha 08 de junio de 2023 el Tribunal de Cuentas-Primera Sala resolvió: *"1) HACER LUGAR A LA PRESENTE ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, promovida por RICARDO BORDÓN GAYOSO contra la RESOLUCIÓN N° 107 DE FECHA 06 DE NOVIEMBRE DE 2018 Y OTRA DICTADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA. 2) REVOCAR la RESOLUCIÓN N° 107 DE FECHA 06 DE NOVIEMBRE DE 2018 Y EL DICTAMEN N° 430 DE FECHA 03 DE JULIO DE 2019 DICTADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA, y por consiguiente; 3) DISPONER el haber jubilatorio del Sr. RICARDO BORDÓN GAYOSO conforme al art. 42 de la Ley N° 5498/2015, de conformidad a lo expresado en el exordio de la presente resolución. 4) IMPONER LAS COSTAS a la perdidosa, de conformidad al Art. 192 del C.P.C. 5) ANOTAR, registrar...».*

ARGUMENTOS DE LAS PARTES:

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

El Abg. Luis Daniel Segovia Volta, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Hacienda) expresó agravios en los términos del escrito glosado a fs. 149-156. En el referido escrito, argumentó que el Tribunal resolvió hacer lugar a la demanda, basándose en fundamentos errados y carentes de lógica.

Como primer punto señaló que la Ley N° 5498/15 no deroga a la Ley N° 2345/03 (y su posterior modificatoria) sino que la misma determina y establece un régimen jubilatorio distinto para los Inspectores de la Patrulla Caminera, y por tanto

18 -04- 2024

la nueva legislación sólo extrajo de la Ley Nº 2345/03 a los que poseen el cargo o función de Inspector de la Patrulla Caminera, no así a todos los funcionarios de dicha repartición, como equivocadamente lo interpretó el Tribunal. Sostuvo con ello que la Administración aplicó correctamente las disposiciones de la Ley Nº 2345/03 al actor de autos.

Como segundo punto, el apelante se agravió respecto al fundamento del Tribunal de aplicar la regla más favorable o beneficiosa para el trabajador. Sobre el punto, a fs. 152 expresó: *«...aún obviando que la designación de agente de la Patrulla Caminera se produjo recién mediante la Resolución Nº 1881 del 09 de noviembre de 2017, y procediendo a considerar también los aportes cotizados en cargos donde se desempeñó como funcionario operativo... NO CONFIGURÓ derecho a la jubilación, pues aun considerando este último hecho, desde la designación como funcionario operativo por Resolución Nº 1164 del 16 de junio de 2011 y hasta el pase a retiro producido por el Decreto Nº 8107 del 20 de noviembre de 2017, en definitiva no transcurrió el aporte mínimo necesario [de conformidad al artículo 43 de la Ley Nº 5498, se requiere mínimo de 15 años de servicios]»*. Con ello, el apelante enfatizó que el Tribunal extendió la aplicación del principio de la norma más favorable al trabajador sobre un supuesto fáctico que no resulta aplicable, de lo cual se extrae que la sentencia así queda viciada de incongruencia.

Como tercer punto, el representante de la Administración expresó que su parte no niega el carácter patrimonial de la jubilación, y que no se explica cómo la situación de autos acarrearía un supuesto enriquecimiento ilícito a favor de la Administración y en contra del accionante por el mero hecho de no aplicarse la Ley Nº 5498. Enfatizó 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 desde la designación en el cargo de Inspector), y tampoco alcanzó el mínimo de años de aportes sustentado por la tesis del Tribunal, quien

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

computó los aportes desde la designación del actor como funcionario activo mediante resolución del año 2011.

Con todo lo señalado, el apelante argumentó que su parte rebatió y demostró indudablemente que en el caso en estudio, el actor pasó gran parte de su carreta laboral como funcionario administrativo, y sobre esa línea expresó: *«...La Ley Nº 5498/15, en su artículo 51 señaló que los funcionarios que se desempeñaban anteriormente como operativos de la patrulla caminera, pero sin tener el cargo y la función, mantendrían su antigüedad al momento de la promulgación de la Ley, pero esta antigüedad se estableció exclusivamente para la distribución de jerarquías y grados dentro de la carrera del agente de tránsito, sin que el legislador otorgue reconocimiento alguno o equiparación de los años de servicios ya prestados y aportes bajo la Ley Nº 4252/10...»*; contrastó casos en los que la legislación sí prevé expresamente un régimen especial, como sería el caso de los Magistrados Judiciales o el del sector de Docentes Universitarios.

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 100 del 08 de junio de 2023 del Tribunal de Cuentas-Primera Sala.

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA:

Por providencia de fecha 02 de octubre de 2023 se corrió traslado a la parte actora, quien se presentó a contestar los agravios conforme escrito agregado a fs. 154-160. Contrario a lo sostenido y argumentado por su contraparte, el actor de autos señaló que el Tribunal realizó un razonamiento lógico y cronológico de las circunstancias de hecho y de derecho, así como de las pruebas presentadas en el caso, y en virtud de su análisis consideró justa la aplicación de la Ley Nº 5498/15 como legislación especial dirigida al personal operativo de la Patrulla Caminera.

En ese orden de ideas, destacó que el Tribunal analizó correctamente que su parte (el actor) había ascendido a lo largo de toda su carrera administrativa, hasta

llegar al grado máximo de Inspector General de la Patrulla Caminera, por lo que no se observa ningún *error in iudicando* en la sentencia apelada, contrario a las aseveraciones que sustenta la Administración.

Igualmente destacó que el Tribunal acertadamente se basó en principios y derechos de propiedad y del patrimonio, a fin de resolver por la procedencia de la demanda, a la vez de aplicar la regla más favorable para el trabajador.

En virtud de todo lo argumentado en el escrito de contestación, el actor de autos refirió que *«…Por todo lo antedicho resulta infundado todo lo expresado por el apelante, por lo que solicito confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 100/2023 o en su defecto declarar desierto el recurso de apelación considerando que no reúne los requisitos exigidos por la ley. Costas a la perdidosa»* (fs. 159 y sgte.).

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 N° 8107 de fecha 20 de noviembre de 2017 se decretó el pase a retiro del señor Ricardo Bordón Gayoso, 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 N° 107 de fecha 06 de noviembre de 2018 (véase fs. 47-48 de autos).

Mediante dicho acto administrativo, se acordó jubilación extraordinaria al señor Ricardo Bordón Gayoso, asignándosele como haber jubilatorio la suma de Gs. 3.000.929, tras reconocérsele treinta y un años, tres meses y diecinueve días de servicio, en aplicación de la Ley N° 2345/03 y sus modificaciones dadas por Ley N° 4252/10.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Contra tal resolución, el señor Bordón Gayoso interpuso recurso de reconsideración, tras lo cual la Administración se expidió en los términos del Dictamen AJ N° 430 de fecha 03 de julio de 2019, refrendado por providencia de la misma fecha, dictada por la máxima autoridad de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, configurándose así el agotamiento de la vía administrativa. Tanto el dictamen como la subsiguiente providencia, resolvieron rechazar el recurso de reconsideración planteado por el afectado.

En virtud de ello y considerando conculcados sus derechos, el señor Ricardo Bordón Gayoso se presentó ante el fuero de lo contencioso-administrativo a fin de instaurar esta demanda, la cual fue resuelta por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala por medio del Acuerdo y Sentencia N° 100 de fecha 08 de junio de 2023, en sentido favorable a las pretensiones de la parte actora, a saber: se revocaron los actos administrativos impugnados, y se otorgó el haber jubilatorio al actor, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley N° 5498/15, e imposición de costas a la parte perdidosa.

El fundamento del Tribunal para tal determinación se centra en que el actor, a lo largo de su carrera de funcionariado, si bien cumplió con funciones administrativas, finalmente fue ascendido al cargo de Inspector General, por lo que le resulta aplicable lo dispuesto en la Ley N° 5498/15 – de aplicación especial – y no lo dispuesto por la Ley N° 2345/03 y sus modificaciones posteriores – de aplicación general. El Tribunal había concluido además que corresponde aplicar la regla de interpretación más favorable para el trabajador, conforme al artículo 103, 109 y concordantes de la Constitución Nacional.

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 N° 100/23 del Tribunal de Cuentas-Primera 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 N° 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».

En contraposición, la Administración argumenta que se debe aplicar lo dispuesto por la Ley 2345/03 y su modificatoria dada por Ley Nº 4252/10. Así también, la parte demandada invocó la aplicación del artículo 80 del Decreto Reglamentario Nº 8698/18 "Que reglamenta la Ley Nº 5498/15":

«De la proporcionalidad de la jubilación. Los haberes de retiro son permanentes e inalienables. Será proporcional al tiempo de los años de aporte y años de servicios de acuerdo con la siguiente escala: 15 años...55% // 30 años... 100%».

Sobre la base de esto último, la Administración había argumentado a fs. 152: *«Reiteramos que, aun obviando que la designación de agente de la Patrulla Caminera se produjo recién mediante la Resolución Nº 1881 del 09 de noviembre de 2017, y procediendo a considerar también los aportes cotizados en cargos donde no se desempeñó como funcionario operativo... NO CONFIGURÓ derecho a la jubilación, pues aún considerando este último hecho, desde la designación como funcionario operativo por Resolución Nº 1164 del 16 de junio de 2011 y hasta el pase a retiro producido por el Decreto Nº 8107 del 20 de noviembre de 2017, en definitiva, no transcurrió el aporte mínimo necesario (de conformidad al artículo 43 de la Ley Nº 5498, se requiere mínimo de 15 años de servicios)».*

A la luz de las normas citadas, se debe destacar que no resulta procedente la posición asumida por el Ministerio de Economía y Finanzas en lo que respecta al presente caso, y en el particular, esta conclusión deriva de la concatenación fáctica y jurídica que sigue:

Por Decreto Nº 8107 de fecha 20 de noviembre de 2017, se había acordado el pase a retiro del señor Ricardo Bordón Gayoso, con el **grado de Inspector General**

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

de la Dirección Nacional de la Patrulla Caminera; luego, por Resolución Particular N° 107 de fecha 06 de noviembre de 2018, la propia Administración reconoció como **tiempo de servicio del actor, el total de 31 años, 3 meses y 19 días** (al respecto, véase fs. 45-48 de autos).

Ahora bien, frente a las disposiciones de la Ley N° 2345/03 (y su modificación dada por Ley N° 4252/10) invocada por las Administración, debo 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»*, por lo que en virtud de esta disposición, pierden relevancia las aseveraciones de la representación ministerial que refieren a que el actor de estos autos no tenía acumulado el tiempo de servicio en el grado de Inspector General de la Patrulla Caminera.

Entonces, siendo que el señor Ricardo Bordón Gayoso ostentaba el grado de Inspector General, considerando además que la propia Administración le consideró a los efectos jubilatorios la antigüedad de 31 años, 3 meses y 19 días, no me cabe sino concluir que la tesitura adoptada por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala para la resolución de este caso, es la que se encuentra ajustada a derecho, y en tal sentido, corresponde su confirmatoria.

POR TANTO, en virtud de las consideraciones que anteceden, así como de las normas legales citadas, esta Magistratura entiende que se debe RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda), debiéndose en consecuencia CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° °100 de fecha 08 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala. En cuanto a las costas, corresponde imponerlas a la perdidosa en virtud de lo dispuesto por el artículo 203 inciso a) del Código Procesal Civil. ES MI VOTO.

ACUERDO Y SENTENCIA Nº.....

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

A su turno, el Ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia dijo: me adhiero al voto de la Ministra preopinante **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** en que corresponde **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 100 de fecha 08 de junio de 2023, ya que el recurrente cumplió con los requisitos establecidos en la Ley Nº 5498/15 para que el cálculo de sus haberes jubilatorios sea en base a lo establecido en dicha norma. Sin embargo, disiento en relación a las costas, pues considero que deben ser impuestas en el **ORDEN CAUSADO** en virtud al art. 193 del C.P.C. 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
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 18 de abril 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** del recurso de nulidad a la representación del Ministerio de Economía y Finanzas.

2) **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Hacienda) en contra del Acuerdo y Sentencia N° 100 de fecha 08 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala, y en consecuencia;

3) **CONFIRMAR** el fallo individualizado en el numeral que antecede; todo por los fundamentos expuestos en la parte dispositiva de la presente resolución.

4) **IMPONER** las costas a la perdidosa, conforme al artículo 203 inciso a) del Código Procesal Civil. ES MI VOTO.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA