CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "AGUSTINA NELIDA ORTIGOZA DE GOMEZ C/ RES. N° 136/2022 DEL 14 DE ENERO DICT. POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES – DGJP"----------

ACUERDO Y SENTENCIA Nº Cuatrocientos setenta y nueve

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cuatro días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Miembros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los Doctores **LUIS MARÍA BENITEZ RIERA**, **MANUEL RAMIREZ CANDIA Y CAROLINA LLANES** por ante mí la secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "AGUSTINA NELIDA ORTIGOZA DE GOMEZ C/RES. Nº 136/22 DEL 14 DE ENERO, DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES - DGJP" a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia Nº 178 del 30 de agosto de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.----------

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 votación dio el siguiente resultado: **BENITEZ RIERA, RAMIREZ CANDIA Y LLANES OCAMPOS.**----------

A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA, el DR. BENÍTEZ RIERA dijo: El abogado Luis Daniel Segovia Volta, apoderado del Ministerio de Economía y Finanzas, desistió expresamente del Recurso de Nulidad incoado, por lo que se lo debe tener por abdicado 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 arts.113 y 404 del Código Procesal Civil. Corresponde en consecuencia tener por desistido de este Recurso. ES MI VOTO.----------

A sus turnos, los **DRES. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA Y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS**, manifiestan que se adhieren al voto que antecede, por compartir los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTION PLANTEADA, el DR. BENÍTEZ RIERA DIJO: Por Acuerdo y Sentencia Nº 178, de fecha 30 de agosto de 2023, el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala resolvió: 1.- **HACER LUGAR,** a la presente acción contencioso administrativa instaurada por la señora **AGUSTINA NELIDA ORTIGOZA DE GOMEZ,** contra la Res. Nº 136/22 del 14 de enero, dict. por la **DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES – DGJP,** por los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución, y en consecuencia: **2.- REVOCAR** la Resolución D.G.J.P. **Nº 136/22**, del 14 de enero, dict. por la **DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES – DGJP. 3.- ORDENAR** la devolución de aportes de la señora **AGUSTINA NELIDA ORTOGOZA DE GOMEZ,** correspondiente a los 8 años y 1 mes de aportes computados, de conformidad a lo establecido en la Ley Nº 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público". 3.- **IMPONER,** las costas a la perdidosa. **4.-ANOTAR,** registrar, notificar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia. (fs.70/72).----------

Que el recurrente se agravio en contra del precitado fallo arguyendo que el a-quo se ha limitado a decir que la parte actora tiene razón, porque posee 8 años y 1 mes de aportes computados y que conforme a la Ley Nº 2345/3 le corresponde su devolución, sin encontrar esta afirmación ningún sustento lógico, sin explicar por qué en forma razonada. Aseveró que la mera transcripción de artículos de las leyes en cuestión no implican suficiente argumentación jurídica,

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ya que con ello no se cumple la tarea de subsunción del caso a la norma que debe ser realizada por el Tribunal. Manifestó que la Administración aportó elementos y razonamientos más que claros y contundentes que sustentan su posición que no fueron analizados, y que el a-quo al hacer lugar a la pretensión de la actora se arrogó una competencia de la Sala Constitucional, pues en el decisorio recurrido se declara de manera encubierta la inconstitucionalidad del art. 140 de la Ley Nº 6873 "Que Aprueba el Presupuesto General para el Ejercicio Fiscal 2020", que establece que en ningún caso procederá la devolución de aportes de los funcionarios que han accedido a la jubilación o al haber de retiro, en cualquiera de los regímenes administrados por la Caja Fiscal. Es decir, existe en la realidad material, una norma con rango de ley que imposibilita la devolución de aportes a un funcionario público pasivo que se encuentra percibiendo su jubilación, sin embargo el a-quo omite dicha normativa legal y aplica directamente la Constitución. Agregó que en el presente caso no existen dudas sobre la ley aplicable que es sin duda la Ley Nº 6873, en su art. 140. Concluyó solicitando la revocación del Acuerdo y Sentencia Nº178 del 30 de agosto de 2023, con costas.----------

Que pasando a examinar la cuestión planteada, visualizo que la señora Agustina Nélida Ortigoza de Gómez promovió demanda contencioso administrativa en contra de la Resolución Particular Nº 136 de fecha 14 de enero de 2022, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, la cual denegó la devolución de aportes solicitada por la administrada basado en el art. 140 de la Ley Nº 6873/2022. A su vez, el ad-quem hizo lugar a la presente demanda, alegando de las constancias de autos se constata que la accionante al momento de la solicitud de devolución de aportes en fecha 05 de octubre de 2021, contaba con 8 años y un mes de aportes a la Caja Fiscal, habiendo reunido los requisitos exigidos por la Ley Nº 2345/03 para la procedencia de la devolución, por lo que no cabe duda que la norma aplicable al caso es la citada ley, pues al momento de reunir todos los requisitos que la habilitaban a solicitar la devolución de sus aportes, era la legislación vigente en dicha materia. Siguieron diciendo, que disienten con la DGJP de que la normativa aplicable es la Ley Nº 6873/22, en atención a que está ley no hace referencia al momento en el cual nace o se origina el derecho a la devolución de aportes.----------

Que para resolver la presente cuestión, advierto que la administrada reclama la devolución de los aportes jubilatorios realizados en su calidad de docente de la Universidad Nacional de Itapúa, contando la misma con una jubilación del Magisterio Nacional. Estos aportes jubilatorios fueron realizados entre el 01 de enero de 2012 y 29 de febrero de 2020 (fs.5/6). El pedido de devolución dichos aportes fue presentado durante el transcurso del año 2021 conforme consta en el Informe Técnico Nº 134/2021 obrante a (fs. 3) de autos. Es decir, el derecho a solicitar la devolución de los aportes fue ejercido por la demandante en el año 2021, consolidando de esta manera el derecho que le asistía. Resulta pertinente traer a colación un principio del derecho que dice: "El derecho adquirido es aquel que fue ejercido", diferenciándose del derecho en expectativa, que "es la posibilidad de adquirir un derecho que aún no se ha consolidado por no haberlo ejercido". El art. 2º del Código Civil dispone sobre este tema lo siguiente: "Las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar derechos adquiridos".------

Que habiendo la señora Agustina Nélida Ortigoza de Gómez consolidado el derecho que le asistía a la devolución de los aportes jubilatorios durante el discurrir del año 2021, no se le puede aplicar retroactivamente el art. 140 de la Ley Nº 6873/22 "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación", que establece que en ningún caso procederá la devolución de los aportes a los funcionarios que han accedido a la jubilación o al haber de retiro, en cualquiera de los regímenes administrado por la Caja Fiscal. Esta interpretación de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, además de ser contraria a lo que dispone el Código Civil sobre este tema, es violatoria

del art. 14 de la Constitución Nacional, que reza "Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o condenado...", por ende la resolución denegatoria de los aportes solicitados es arbitraria por resultar violatoria de preceptos legales y constitucionales.------

Que por ende resulta aplicable al presente caso el art. 9 de la Ley Nº 2345/03 "De reforma y Sostenibilidad de la caja Fiscal. Sistemas de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" que establece lo siguiente: ".... Aquellos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay", teniendo en cuenta que la devolución de los años de aportes jubilatorios solicitados por la administrada consistentes 8 años y 1 mes de aportes, se adecuan a los requisitos exigidos por este articulado para ser beneficiaria de sus disposiciones, además de ser este plexo legal la legislación vigente en la materia al momento de cumplir la actora con los recaudos exigidos.----------

Que resulta apropiado traer a colación la naturaleza jurídica de los aportes jubilatorios, el cual se halla protegido por el art 109 (propiedad privada) y el art. 103 (régimen de jubilaciones) de la Constitución de la República. Por otra parte, no debemos perder de vista el art. 273 de la Ley Nº 1629 "De Organización Administrativa y Financiera del Estado", que reza: "Los fondos de la Jubilaciones y pensiones pertenecen a todos los funcionarios y empleados públicos que contribuyan a su formación, y en consecuencia no se podrá imputarles erogaciones de ninguna clase extraña a las previstas en esta ley. De dichos fondos no se pagarán otras jubilaciones y pensiones que las otorgadas en virtud de esta ley y las designadas en la misma". Si el Estado, en este caso la Dirección de Jubilaciones y Pensiones, se apropiara ilegítimamente de los aportes jubilatorios pertenecientes a la Sra. Agustina Nélida Ortigoza de Gómez, estaría incurriendo en un enriquecimiento sin causa, afectando el patrimonio de la misma, vulnerando su derecho de propiedad.----------

Que teniendo en cuenta las afirmaciones que he realizado precedentemente, concluyo que el Acuerdo y Sentencia Nº 178 de fecha 30 de agosto de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, debe ser confirmado, debiendo por lógica consecuencia ratificarse la abrogación de la Resolución Nº 136/22, de fecha 14 de enero de 2022, emitida por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones, correspondiendo en consecuencia la devolución de los 8 años y 1 mes de aportes jubilatorios a la Señora Agustina Nélida Ortigoza de Gómez. En cuanto a las costas, deben ser impuestas a la parte perdidosa en ambas instancias, la demandada, de conformidad con lo preceptuado por el art. 192 del C.P.C. ES MI VOTO.----------

A su turno, el **DR. RAMIREZ CANDIA dijo:** Me adhiero al voto del Ministro preopinante **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** en que corresponde **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 178 de fecha 30 de agosto de 2023 ya que la accionante cumplió con los requisitos establecidos en la Ley Nro. 2345/03 (art. 9) para que proceda la devolución de sus aportes jubilatorios. Sin embargo, disiento en relación a las costas, pues considero que deben ser impuestas en **ORDEN CAUSADO**, en virtud al art. 193 del C.P.C., ante la interpretación normativa aplicable al caso. ES MI VOTO.------

A su turno, la **DRA. LLANES OCAMPOS** dijo: Me permito disentir respetuosamente respecto del voto del preopinante del Ministro Dr. Luis María Benítez Riera, pues considero que corresponde HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, debiéndose en consecuencia REVOCAR el Acuerdo y Sentencia N° 178 de fecha 30 de agosto de 2023 del Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, basándome en las fundamentaciones expuestas a continuación.----------

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En el presente caso se tiene que para denegar la solicitud de retiro de aportes a la señora Agustina Nélida Ortigoza de Gómez, la Administración se había basado en la disposición del artículo 140 de la Ley N° 6873 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2022".----------

Si bien es cierto que dicha normativa no era la que se encontraba vigente al momento en que la actora de estos autos efectuó su solicitud de retiro de aportes, no deja de ser menos cierto que en ese entonces sí se encontraban en vigencia las disposiciones de la Ley N° 6672/2021 'Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2021', en cuyo artículo 134 se disponía una prohibición idéntica a la contenida posteriormente en la Ley N° 6873/22. Así, este artículo 134 de la Ley 6672/21, en lo pertinente, disponía: «***En ningún caso procederá la devolución de aportes a los funcionarios que hayan accedido a la jubilación o al haber de retiro, en cualquiera de los regímenes administrados por la Caja Fiscal.*** *Atendiendo a los beneficios contemplados en la Ley N° 3856/09 que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del Sistema de Jubilación y Pensión Paraguayo, y deroga el artículo 107 de la Ley N° 1626/00 'De la Función Pública', los funcionarios públicos aportantes de la Caja Fiscal que se retiran de la función pública o del Organismo y Entidad del Estado (OEE), cuyos funcionarios aportan a esta Caja, no podrán solicitar la devolución de los aporte efectuados en tal carácter, cuando sigan aportando a cualquier Entidad de Jubilaciones y Pensiones del país».*----------

En ese orden de ideas, en el presente caso tenemos que la señora Agustina Nélida Ortigoza, al momento de solicitar la devolución de sus aportes jubilatorios realizados en calidad de docente de la Universidad Nacional de Itapúa, ya contaba con una jubilación del Magisterio Nacional. Teniendo esta circunstancia en consideración, se observa que se cumple con el presupuesto establecido por el artículo 134 de la Ley de Presupuesto para el año 2021 –año en que la actora de autos efectuó su solicitud- por lo que la decisión adoptada por la Administración en este caso, se halla ajustada a derecho, en estricta observancia del Principio de Legalidad.--------

Corresponde – no obstante – puntualizar que si bien en el acto administrativo impugnado se ha referenciado erróneamente la norma, la prohibición contenida en la legislación que para ese entonces sí se encontraba vigente, es la misma, por lo que la Administración se encontraba indefectiblemente compelida a responder a la solicitud de la actora de la manera en que finalmente lo hizo, es decir, rechazando la devolución de aportes pretendida.----------

Sin pecar de reiterativos, se observa que con relación a la petición efectuada por señora Agustina Nélida Ortigoza, se encuentra configurado en su totalidad el presupuesto fáctico establecido por el artículo 134 de la ya citada Ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2021 (Ley N° 6672/21). De tal modo, la decisión adoptada por la Administración se encuentra ajustada a derecho, pues por aplicación de la Ley N° 6672/21, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones se encontraba vedada de hacer lugar a la solicitud de la peticionante.----------

En este punto es donde cobra relevancia lo argumentado por la representación del Ministerio de Hacienda, al referir que la accionante de estos autos no cuenta con una declaración de inconstitucionalidad en contra del artículo 134 de la Ley N° 6672/21, por lo que dicha norma le resulta aplicable tanto a ella como a la Administración. A la luz de ello, es claro que la Administración ha obrado en virtud del Principio de Legalidad, ciñéndose a lo estrictamente establecido por la ley. Ahora bien, corresponde además puntualizar que con ello no se encuentra vulnerado de modo alguno en los artículos 103 y 109 de la Constitución Nacional, pues no se niega que las sumas de dinero acumuladas por la señora Agustina Nélida Ortigoza en concepto de aportes por cotización a la Caja Fiscal pertenecen indefectiblemente a Agustina Nélida Ortigoza, pero corresponde aclarar – no obstante – que dichas sumas habrán de engrosar el patrimonio de

- 4 -12- 2024

la misma, por otros trámites y mecanismos establecidos por ley, a fin de que se le reconozcan tales aportes de modo a que pasen a integrar sus haberes jubilatorios, siendo finalmente este último el espíritu de la disposición contenida en las leyes anuales de Presupuesto General de Gastos de la Nación.----------

Ante todo lo hasta aquí analizado, no resta sino concluir que el Acuerdo y Sentencia N° 178 de fecha 30 de agosto de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala NO se encuentra ajustado a derecho, y en atención de ello, corresponde que el fallo sea revocado.----------

POR TANTO, en virtud de las consideraciones que anteceden y en aplicación de la norma legal invocada, corresponde HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Hacienda en contra del Acuerdo y Sentencia N° 178 de fecha 30 de agosto de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, siendo procedente en consecuencia REVOCAR dicho fallo, con el lógico corolario de RECHAZAR la demanda contencioso-administrativa instaurada por la señora Agustina Nélida Ortigoza de en contra de la Resolución N° 136 de fecha 14 de enero de 2022 de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, y CONFIRMAR el citado acto administrativo.----------

En cuanto a las costas, habiendo la actora litigado de buena fe en procura de sus pretensiones, considero que resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 1462/35, y concordante con lo dispuesto en el artículo 193 y en el artículo 205 del Código Procesal Civil, corresponde IMPONER las costas en el orden causado, en ambas instancias. ES MI VOTO.----------

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

Luis María Benítez Riera

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO.....479.....

Asunción, 04 de diciembre de 2.024.-

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Car
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

VISTOS: Los méritos del acuerdo que anteceden, la----------

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

1.- **TENER** por desistido el Recurso de Nulidad planteado.----------

2- CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Número 178, de fecha 30 de agosto de 2.023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente Resolución, y **EN CONSECUENCIA RATIFICAR LA ABROGACION** de la Resolución Particular Nº 136/22 de fecha 14 de Enero de 2022, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.----------

3- IMPONER LAS COSTAS en ambas instancias, el orden causado.----------

4- ANOTESE y notifíquese.----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA