JUICIO: «LIV DEOLINDA CABRERA BOGADO C/ DICTAMEN Nº 230 DEL 02/JULIO/2020Y OTRA DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA»

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Trescientos cuatro

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ..veintitres... días, del mes de ...agosto....., 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 **«LIV DEOLINDA CABRERA BOGADO C/ DICTAMEN Nº 230 DEL 02/JULIO/2020Y OTRA DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA»,** a fin de resolver los recursos de apelación y nulidad interpuestos por la representación del Ministerio de Hacienda en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 231 de fecha 31 de agosto de 2022 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 escrito de expresión de agravios presentado, la parte recurrente efectuó una aparente fundamentación del recurso de nulidad, empero, ciñéndose únicamente a exponer extensamente consideraciones y citas doctrinarias concernientes a la nulidad y a los vicios que acarrean la nulidad, SIN puntualizar de manera concreta de qué modo se

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

encuentra viciado el Acuerdo y Sentencia dictado en estos autos por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.

Siendo ello así, y con relación al recurso que presentemente nos atañe, esta Magistratura concluye que la parte recurrente no ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 419 del Código Procesal Civil, por lo que corresponde DECLARAR DESIERTO el recurso de nulidad interpuesto por la representación del Ministerio de Hacienda en contra del Acuerdo y Sentencia N° 231 de fecha 31 de agosto de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala. ES MI VOTO.

A sus turnos los Ministros BENÍTEZ RIERA y RAMÍREZ CANDIA expresan su adhesión al voto de la Ministra preopinante por sus mismos fundamentos.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra LLANES OCAMPOS prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia N° 231 de fecha 31 de agosto de 2022, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala resolvió: *«1. HACER LUGAR a la presente demanda Contencioso Administrativa planteada por LIV DEOLINDA CABRERA BOGADO, contra Dictamen N° 230 del 02/07/2021 dict. por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, de conformidad a lo dispuesto por el considerando de la presente resolución. 2. REVOCAR la Resolución Particular N° 6983/2020 y Dictamen N° 230/2021 de conformidad a lo dispuesto por el considerando de la presente resolución. 3. IMPONER, las costas a la perdidosa. 4. ANOTAR, registrar...».*

ARGUMENTOS DE LAS PARTES:

AGRAVIOS DE LA PARTE DEMANDADA:

Tal como se desprende de las constancias de autos, la representación del Ministerio de Hacienda expresó agravios en los términos del escrito agregado a fs. 101-107 de autos.

En la oportunidad, la representación ministerial argumentó que el Tribunal incurrió en un error, al soslayar la aplicación de la ley correcta para resolver el fondo de la cuestión. Al respecto, argumentó: *«...el Tribunal actuó en forma totalmente arbitraria, enunciando como fundamento legal únicamente las siguientes normas: Art. 9 de la Ley No. 2345/03 modificado por Ley N° 4252/10 y el Art. 2 de la Ley N° 3856/2009, "olvidando" aplicar las disposiciones vigentes que completan el conjunto*

normativo en materia de devolución de aportes jubilatorios, enunciadas por nuestra parte como ser la Ley Nº 6672/2021 en su art. 134 y su Decreto reglamentario Nº 4780/2021» (fs. 105).

En ese sentido, la representación ministerial continuó su exposición de agravios manifestando que las normas que sirvieron de fundamento a los actos administrativos impugnados en la demanda no fueron atacados de inconstitucionalidad, siendo ellas plenamente aplicables, por lo que el Tribunal no debió obviar su aplicación al presente caso. Se agravió igualmente respecto de la imposición de costas.

En virtud de todo lo argumentado en el referido escrito de agravios, la parte demandada solicitó la revocación del Acuerdo y Sentencia recaído en autos, y que en consecuencia se rechace la demanda y se confirmen los actos administrativos impugnados, con imposición de costas a la adversa, en ambas instancias.

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA:

Por providencia de fecha 31 de julio de 2023 se corrió traslado a la parte actora de los agravios presentados por la parte demanda. La parte actora presentó su escrito de contestación agregado a fs. 111-118. En la oportunidad, calificó como carente de fundamentos la apelación presentada por el Ministerio de Hacienda.

Luego, a fs. 113 expresó: *«...Considero oportuno mencionar que si verdaderamente existiere una razón jurídica que me prohibiera retirar mis aportes pero para el fin de salvaguardar otro derecho inherente a mi persona, entendería la posición de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, pero no de la manera con la que intentan a todas costas retener mis aportes»*. En ese sentido, destacó igualmente la aplicabilidad de los artículos 103 y 109 de la Constitución Nacional, y con ello – prosiguió argumentando – la denegación de la devolución de aportes provoca un enriquecimiento sin causa para la

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Administración al ser privada de la devolución por los aportes jubilatorios realizados desde el 2002 hasta el 2020 como funcionaria del Hospital del Trauma.

Así también, a fs. 116, la parte actora prosiguió argumentando: *«¿Cuál es la necesidad imperante de denegarme la devolución de mis aportes?, por parte de la DGJP, además la representante legal del citado ente estatal, hace uso de este recurso y me permito decir prácticamente al mero efecto dilatorio, ya que no se explica cuál será el agravio real, solo se limita a citar unas normativas que mi entender no vienen al caso, ya que como sostuve en mi demanda y me confirma el Tribunal de Cuentas la Ley N° 3856/2009 no es imperativa, sino más bien opcional para el cotizante que aportare en 2 cajas y que no llegare al tiempo suficiente para obtener una jubilación posterior. Además por otro lado considero oportuno indicar que una persona puede aportar en varias cajas y jubilarse en ellas de forma simultánea, tampoco es un impedimento legal, pero mi caso no es como sostiene la apelante».*

La parte actora expresó además que en lo concerniente a aportes jubilatorios, algunas leyes en forma expresa disponen la devolución de los mismos, mientras que otras guardan silencio al respecto; pero pese a ello, tanto jurisprudencia como doctrina entienden que los aportes jubilatorios forman parte del patrimonio del agente, siendo propiedad de los aportantes, por lo que, toda vez que no se opte por la jubilación, los aportes deben devolverse.

De tal modo, y tras todo lo argumentado *in extenso* (aquí transcripto en lo medular y a modo de síntesis), la representación de la parte actora concluyó su presentación solicitando la confirmación del Acuerdo y Sentencia N° 231 del 31 de agosto de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.

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, se tiene que la señorita Liv Deolinda Cabrera Bogado se había presentado ante la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, a efectos de solicitar la devolución de los aportes jubilatorios, tras dejar de ser funcionaria del Hospital del Trauma (desde el año 2002 hasta el 2020). En una primera instancia en sede administrativa, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda había dictado la Resolución N° 6983 de fecha 28 de septiembre de 2020, en sentido denegatorio a la solicitud de

la peticionante. Luego de planteado el recurso de reconsideración, la Asesoría Jurídica DGJP-MH emitió el Dictamen Nº 230 de fecha 02 de julio de 2021, por medio del cual se recomendó rechazar el recurso de reconsideración – decisión la cual finalmente fue adoptada por la máxima autoridad administrativa por providencia de fecha 02 de julio de 2021 (véase fs. 2-7 de autos).

Tal es así que considerando conculcados sus derechos, la señorita Liv Deolinda Cabrera Bogado se presentó ante el fuero de lo contencioso-administrativo a efectos de instaurar la presente acción, la cual fue resuelta por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala por medio del Acuerdo y Sentencia Nº 231 de fecha 31 de agosto de 2022. En dicho fallo el Tribunal resolvió hacer lugar a la demanda y ordenó la revocación de los actos administrativos impugnados. Ante esto último, se alzó en apelación la representación del Ministerio de Hacienda, motivándose así el análisis de estos autos ante esta máxima instancia jurisdiccional.

Tras la síntesis que antecede, nos detenemos ante la pregunta: ¿Se encuentra ajustado a derecho el fallo dictado en estos autos por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala, o corresponde que el mismo sea revocado?

Para dar respuesta, nos remitimos primeramente a las normativas aplicadas por el Tribunal para resolver la procedencia de la demanda; así, entre ellas tenemos:

- Artículo 9 de la Ley Nº 2345/03 (según modificación de la Ley Nº 4252/10): *«...Aquellos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley Nº 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 Nº 1626/00 "De la Función Pública", podrán solicitar la devolución del 90% (noventa por ciento) de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay».*
- Artículo 2 de la Ley Nº 3856/2009: *«El trabajador que con el transcurso del tiempo haya aportado a diferentes Cajas del Sistema de Jubilaciones y*

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Pensiones Paraguayo sin completar en ninguna de ellas el tiempo de aporte necesario para acceder a los respectivos beneficios, podrá solicitar el reconocimiento del tiempo de servicios cotizados en cada caja, a efectos de acceder a prorrata tempore a una Jubilación o Pensión de Retiro o a que sus derechohabientes peticionen la Pensión por Fallecimiento acordado a los beneficiarios. Para acceder al beneficio por acumulación entre dos o más Cajas del Sistema de Jubilaciones y Pensiones Paraguayo o por convenio con otros países, el beneficiario deberá contar con al menos 65 (sesenta y cinco) años de edad».

- Artículo 8 del Decreto 4392/2010, reglamentario de la Ley N° 3856/09, en el cual se establece que ante el retiro de aportes de una Caja, no podrá computarse el tiempo de aporte realizado a la Caja respectiva, a efectos de computar la totalización de aportes.
- Así también, el Tribunal de remitió a las disposiciones de los artículos 103 y 109 de la Constitución Nacional (del régimen de jubilaciones, y de la propiedad privada, respectivamente), y a lo dispuesto por el artículo 273 de la Ley de Organización Administrativa de 1909.

Óbiter dictum, y más allá de mencionar que el análisis desplegado por el magistrado preopinante del Tribunal de Cuentas-Primera Sala es correcto en sus apreciaciones, respecto a que el artículo 2 de la Ley N° 3856/09 establece una *facultad* para los Administrados y no una obligación, en el sentido de que es *facultad* de los cotizantes solicitar o no la acumulación de los aportes en distintas cajas, la solución del debate suscitado en autos no se da respecto de la posibilidad de la aportante de acumular o no sus años de cotización en las distintas cajas.

Ahora bien, para denegar la solicitud de retiro de aportes a la señorita Liv Deolinda Cabrera Bogado, la Administración se había basado en las disposiciones de la Ley N° 6672/2021 'Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2021', cuyo artículo 134 dispone: *«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 retiren de la función pública o del Organismo y Entidad del Estado (OEE), cuyos funcionarios aportan a esa Caja, no podrán solicitar la devolución de los aportes*

efectuados en tal carácter, cuando sigan aportando a cualquier Entidad de Jubilaciones y Pensiones del país».

En ese orden de ideas, de las constancias de autos tenemos que la señorita Liv Deolinda Cabrera Bogado había prestado servicios en el Hospital del Trauma del año 2002 al año 2020, habiendo realizado sus aportes a la Caja Fiscal por tal periodo mientras se desempeñaba como funcionaria de dicha repartición. Luego de dejar la función pública, la actora de autos pasó a ser trabajadora del American School of Asunción, en tal carácter cotizando ante el Instituto de Previsión Social. Huelga decir que ninguno de estos extremos ha sido controvertido en autos, y ante ello, no cabe sino concluir que 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 Nº 6672/21).

Aquí corresponde hacer un alto para rememorar que la señora Liv Deolinda Cabrera Bogado había efectuado su solicitud de devolución de aportes en fecha 29 de junio de 2020 (conforme se desprende a fs. 10), habiendo la actora renunciado al Hospital del Trauma en fecha 31 de enero de 2020 (véase fs. 12); en tanto que la Ley Nº 6672/21 había sido promulgada en fecha 07 de enero de 2021 y publicada en fecha 09 de enero de 2021. Así las cosas, tenemos que al momento en que la accionante ejerció su derecho de solicitar la devolución de sus aportes, la Ley Nº 6672/21 aún no se encontraba vigente, y sin embargo, al resolver respecto a la procedencia o no de la devolución, la Administración aplicó de manera retroactiva una normativa que, en últimas, resultó desfavorable o desventajosa para la ciudadana peticionante.

De tal modo, corresponde señalar que la decisión adoptada por la Administración NO se encuentra ajustada a derecho, dado que en el presente caso la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones ha aplicado de manera retroactiva y en perjuicio de la solicitante, la Ley Nº 6672/21.

Siendo que tal normativa no puede aplicársele de manera retroactiva a la señora Liv Deolinda Cabrera Bogado, corresponde que a la misma le sea aplicado lo

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 2345/03 (conforme con su modificación dada por Ley N° 4252/10).

Ante todo lo hasta aquí analizado, no resta sino concluir que el Acuerdo y Sentencia N° 231 del 31 de agosto de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala se encuentra ajustado a derecho, y en atención de ello, corresponde que el fallo sea confirmado.

POR TANTO, en virtud de las consideraciones que anteceden y en aplicación de las normas legales invocadas, corresponde RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Hacienda en contra del Acuerdo y Sentencia N° 231 de fecha 31 de agosto de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala, siendo procedente en consecuencia CONFIRMAR dicho fallo.

En cuanto a las costas de todo el juicio, considero que las mismas deben imponerse a la perdidosa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 inciso a) del Código Procesal Civil, concordante con el artículo 205 del mismo cuerpo legal. ES MI VOTO.

A su turno, el Ministro Dr. Luis María Benítez Riera expresó su adhesión al voto de la 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 **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** en que corresponde **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 231 de fecha 31 de agosto de 2022, ya que la recurrente cumplió con los requisitos establecidos en las normas aplicables al caso (art. 53 de la Ley N° 1626/00 y Ley N° 4252/10). 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 firmando SS.EE., todo por ante mí que certifico, quedando 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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: «LIV DEOLINDA CABRERA BOGADO C/ DICTAMEN Nº 230 DEL 02/JULIO/2020Y OTRA DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA»

ACUERDO Y SENTENCIA Nº.....304

Asunción, 23 de agosto 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) DECLARAR desierto el recurso de nulidad, por falta de fundamentación.

2) RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Hacienda en contra del Acuerdo y Sentencia Nº 231 de fecha 31 de agosto de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala, y en consecuencia;

3) CONFIRMAR el fallo individualizado en el numeral que antecede; todo ello en virtud de las consideraciones expuestas en la parte dispositiva de la presente resolución.

4) IMPONER las costas del juicio a la parte perdidosa.

5) ANOTAR, registrar y notificar.

PODER JUDICIAL – SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria