

**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"EDITH MARLENE ABREU IBARRA C/ ART.  
41 DE LA LEY 2856/2006". AÑO: 2016 – N° 1784.-**

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** 141 veintinueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 19 días del mes de Septiembre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "EDITH MARLENE ABREU IBARRA C/ ART. 41 DE LA LEY 2856/2006"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Edith Marlene Abreu Ibarra, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

**CUESTION:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: La señora **EDITH MARLENE ABREU IBARRA** promueve la presente acción de inconstitucionalidad en contra del Artículo 41 de la Ley N° 2856/2006 *QUE SUSTITUYE LAS LEYES Nos. 73/91 Y 1.802/01 "DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY"*.-----

La accionante manifiesta que fue desvinculada como funcionaria del Banco Do Brasil, que prestó servicios desde junio/2007 hasta octubre/2016 y aportó por ese período a la Caja de jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines. Sostiene que desde el momento en que un aportante de la Caja realiza su aporte mensual, sus derechos dejan de ser en expectativa, y se trata de un derecho adquirido a título oneroso por el pago de una contraprestación. Alega que la disposición impugnada viola lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 86 y 109 de la C.N. Manifiesta que el mismo cuerpo legal (Ley N.º 2856/2006) en su Art. 11 dice que "Los fondos y rentas que se obtengan son de exclusiva propiedad de los beneficiarios de la Caja", por lo que no podría contradecir sus propias disposiciones.-----

La disposición legal impugnada determina que: *"Corresponderá la devolución de sus aportes a los funcionarios que cuenten con una antigüedad superior a los diez años y que no tengan derecho a la jubilación, que fuesen despedidos, dejados cesantes o que se retiren voluntariamente de las entidades donde prestan servicio. La Caja podrá optar por la aplicación del citado monto a la amortización o cancelación de su obligación. No serán susceptibles de devolución los aportes patronales. El derecho a solicitar la devolución de aportes prescribirá después de tres años del retiro del afiliado de su trabajo, salvo que el mismo tenga deuda con la Caja, en cuyo caso los aportes serán aplicados a la amortización o cancelación de su obligación"*.-----

Tenemos que la norma atacada establece dos requisitos a los efectos de conceder el derecho a la devolución de los aportes realizados por parte de los trabajadores aportantes a la Caja. En primer lugar, se establece la antigüedad mínima de diez años y, en segundo lugar, se debe tratar de funcionarios que no tengan derecho a la jubilación o, que fuesen despedidos o, dejados cesantes o, que se retiren voluntariamente.-----

El agravio de la accionante se centra en el primero de los requisitos que impone la norma cuya constitucionalidad se analiza - la antigüedad mínima de diez años del funcionario que pretenda retirar sus aportes, una vez desvinculado de la entidad en la cual prestaba servicios -, requisito que la misma no cumple, según se desprende de sus propias manifestaciones y de la Nota remitida a la accionante por la Caja de jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines en fecha 25 de octubre de 2016 (fs. 08).-----

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS L. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

Del análisis de la norma atacada, surge una evidente vulneración del Principio de Igualdad, establecido en los Arts. 46 y 47 de la Constitución Nacional, pues implica un trato discriminatorio hacia los asociados que hayan sido desvinculados de la actividad bancaria por alguna de las razones mencionadas en la Ley impugnada, y que no cuenten con los años requeridos para acceder a la devolución de sus aportes. Asimismo, se evidencia una conculcación del Derecho de Propiedad consagrado en el Art. 109 de la Carta Magna, pues por el simple incumplimiento de requisitos establecidos de forma arbitraria por la Caja, ésta pretende apropiarse de la totalidad de los aportes jubilatorios de la señora Edith Marlene Abreu Ibarra, en abierta violación de su propio marco normativo.-----

En este sentido, en atención a que la propia Ley impugnada establece en su artículo 11 la exclusiva propiedad sobre los fondos y rentas a favor del beneficiario, esto es, del aportante, carece de coherencia que la Ley contradiga sus propias directivas al determinar de forma encubierta, bajo ciertos requisitos, la imposibilidad de ejercer este derecho de propiedad. Así tenemos que la norma impugnada, por un lado protege al aportante a fin de que el mismo goce de un ahorro obligatorio a los efectos de su jubilación, pero por otro lado lo despoja arbitrariamente de estos haberes, por no alcanzar las injustas condiciones impuestas.-----

Por las fundamentaciones expuestas, y en coincidencia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 41 de la Ley N° 2856/2006, en la parte que condiciona a una antigüedad superior a diez años a los efectos de la devolución de los aportes jubilatorios, con relación a la accionante Edith Marlene Abreu Ibarra. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. Edith Marlene Abreu Ibarra, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley N° 2856/2006 *“Que sustituye las Leyes N° 73/91 y 1802/01 de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay”*.-----

El Art. 41 de la Ley 2856/2006 dispone: *“Corresponderá la devolución de sus aportes a los funcionarios que cuenten con una antigüedad superior a los diez años y que no tengan derecho a la jubilación, que fuesen despedidos, dejados cesantes o que se retiren voluntariamente de las entidades donde prestan servicio. La Caja podrá optar por la aplicación del citado monto a la amortización o cancelación de su obligación. No serán susceptibles de devolución los aportes patronales. El derecho a solicitar la devolución de aportes prescribirá después de tres años del retiro del afiliado de su trabajo, salvo que el mismo tenga deuda con la Caja, en cuyo caso los aportes serán aplicados a la amortización o cancelación de su obligación”*.-----

Expone la actora que conforme a la nota SG.NOT N° 0832/2016 del 25 de octubre de 2016 la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios y Afines le ha negado la devolución de sus aportes, por no contar con la antigüedad requerida por el Art. 41 de la Ley N° 2856/2006, puesto que la misma ha sido funcionaria bancaria y por consiguiente aportado a la Caja Previsional por un período inferior al tiempo establecido en la norma cuestionada, situación que al no enmarcarse entre los requisitos preceptuados por la disposición impugnada le priva de acceder al retiro de sus aportes lo que considera una vulneración al Principio de Igualdad y a la garantía de la Propiedad Privada. Funda la presente acción en los Arts. 46, 47, 86 y 109 de la Constitución.-----

En base a las manifestaciones de la actora respecto a la disposición atacada surge que la misma hace referencia a la antigüedad mínima con la cual debe contar aquel que pretenda obtener la devolución de sus aportes, lapso fijado en un mínimo de diez años de antigüedad.-----

Tal como lo ha relatado la accionante y según las constancias de autos, la recurrente no reúne las exigencias establecidas en la disposición que impugna para acceder al retiro de los aportes que realizara durante su gestión en el Banco Do ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"EDITH MARLENE ABREU IBARRA C/ ART.  
41 DE LA LEY 2856/2006". AÑO: 2016 - N° 1784.-

extremo que señala como inconstitucional ya que de esta manera se estaría confiscando la propiedad de los aportantes y se pretendería establecer una suerte de "comino" por parte de la respectiva Caja, conculcando groseramente lo preceptuado por el artículo 109 de la Ley Suprema, el cual textualmente dispone: "**DE LA PROPIEDAD PRIVADA: Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable.**" (las negritas y el subrayado son nuestros).-----

En lo tocante al marco legal específico, tenemos en el propio articulado de la Ley atacada la delimitación de la naturaleza jurídica de los aportes realizados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, expresada por medio de su Título Tercero "Del Patrimonio", Capítulo Primero "De la Formación de Recursos", artículo 11, primera parte: "*Los fondos y rentas que se obtengan de conformidad con las disposiciones de esta Ley, son de exclusiva propiedad de los beneficiarios de la Caja*".---

Cabe aquí traer a colación la definición al respecto dada por Manuel Osorio en su obra Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales cuando expresa que Propiedad es la "*Facultad legítima de gozar y disponer de una cosa con exclusión del arbitrio ajeno y de reclamar su devolución cuando se encuentra indebidamente en poder de otro*". Definición que describe al dedillo los acontecimientos jurídicos que dieran nacimiento a la presente acción.-----

En esta inteligencia debemos entender que disponiendo la propia ley la exclusiva propiedad sobre tales aportes en beneficio de los empleados de la institución, mal podría contradecir sus propias directivas al establecer solapadamente bajo ciertos requisitos la imposibilidad de ejercer aquél derecho, vulnerando así el mentado principio constitucional para proceder a un despojo de nada menos que el total de sus aportes en forma ilegítima. Así, acorde al concepto trasuntado líneas arriba, en defensa de las atribuciones que por derecho posee sobre los aportes realizados a la Caja, el accionante reclama su devolución considerando que aquellos se encuentran indebidamente en poder de otros.-----

Del análisis de las cuestiones suscitadas y desde la perspectiva constitucional de las mismas, se constata una clara contradicción en la norma cuando por una parte esta expresa que "*Los fondos y rentas que se obtengan de conformidad con las disposiciones de esta Ley, son de exclusiva propiedad de los beneficiarios de la Caja*", mas por otro lado limita lo transcripto con condicionamientos que bajo pena de pérdida de esos derechos en caso de incumplimiento establecen "*Corresponderá la devolución de sus aportes a los funcionarios que...*"; todo ello sin otro perjudicado que el propio aportante a quien la propia norma al inicio de su articulado pretende proteger.-----

En las condiciones apuntadas surge como evidente un despojo absolutamente ilegal ya que por el incumplimiento de los requisitos enunciados simple y llanamente la Caja, en abierta violación a su propio marco normativo, procede a apropiarse de la totalidad de los aportes jubilatorios de sus asociados, en el caso particular, de Sra. Edith Marlene Abreu Ibarra, extremo que colisiona con la garantía constitucional contenida en el Artículo 109 de nuestra Ley Fundamental, todo ello por el simple motivo de no contar con la antigüedad necesaria -superior a los diez años- a fin de exigir la devolución de sus aportes.-----

Por lo precedentemente expuesto, en atención a las normas legales citadas y en concordancia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del 41 de la Ley N° 2856/2006 "Que sustituye las leyes N° 73/91 y 1802/01 de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay", en la parte que condiciona a una antigüedad superior a diez años, a los efectos de la devolución del

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. VAREIRO de MODICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Ravón Martínez**  
Secretario

aporte jubilatorio, respecto de la Sra. Edith Marlene Abreu Ibarra, de conformidad al Art. 555 del CPC.. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **EDITH MARLENE ABREU IBARRA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 41 de la Ley N° 2856/06 "QUE SUSTITUYE LAS LEYES N° 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY"**. Para el efecto, acompaña debidamente la instrumental que acredita su calidad de ex funcionaria bancaria.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 86, 109 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la norma impugnada: "(...) resulta contraria a toda lógica y colisiona frontalmente con principios básicos consagrados en la Carta Magna (...)".-----

El Artículo 41 de la Ley N° 2856/06, atacado por la recurrente dice: **"Corresponderá la devolución de sus aportes a los funcionarios que cuenten con una antigüedad superior a los diez años y que no tengan derecho a la jubilación, que fuesen despedidos, dejados cesantes o que se retiren voluntariamente de las entidades donde prestan servicio. La Caja podrá optar por la aplicación del citado monto a la amortización o cancelación de su obligación (...)"** (Negritas y subrayado son míos).-----

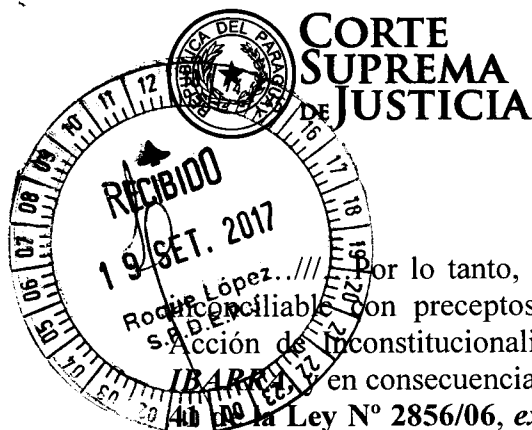
De la interpretación letrista de la norma transcrita surge que solamente aquellos funcionarios bancarios con una antigüedad superior a 10 años podrán acceder al recupero de sus aportes siempre y cuando no tengan derecho a la jubilación, fuesen despedidos, dejados cesantes o se retirasen voluntariamente, lo cual produce una manifiesta desigualdad con respecto a los derechos relacionados a la devolución de aportes en el sector público en general.-----

Al respecto, la Ley N° 4252/10 **"QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**, en su Artículo 1° dice: "Art. 9°.- (...) **Aquéllos 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 N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACION DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACION Y PENSION PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCION PUBLICA", 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."** (Negritas y subrayado son míos).-----

De lo manifestado precedentemente concluimos que la normativa impugnada peca de inconstitucional pues atenta contra los principios consagrados en los Artículos 46 "De la Igualdad de las Personas", 47 "De las Garantías de la Igualdad" y 109 "De la Propiedad Privada" de nuestra Ley Suprema, al privar a los funcionarios bancarios, que no han cumplido los 10 años de antigüedad, de disponer de sus aportes que por derecho les corresponde, incurriendo indudablemente en una total desigualdad ante funcionarios del Estado en general y consecuentemente en una alta ilegalidad, situación ésta totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige en nuestro país. -----

La omisión de devolver sus aportes a la accionante estaría generando un indebido favor a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, en razón de que la dueña de los aportes sigue siendo "la aportante" (señora **EDITH MARLENE ABREU IBARRA**). La decisión de no devolverlos ocasionaría una "confiscación de bienes" quebrantando el mandato constitucional previsto en el Artículo 20 de la Ley Suprema.-----

Es de entender que ninguna norma puede oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecería de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Constitución que dice: **"La ley suprema de la República es la Constitución (...) Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución"**.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“EDITH MARLENE ABREU IBARRA C/ ART.**  
**41 DE LA LEY 2856/2006”. AÑO: 2016 – N° 1784.-**

Por lo tanto, siendo la incompatibilidad de la norma impugnada altamente reconciliable con preceptos constitucionales, opino que corresponde *hacer lugar* a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora **EDITH MARLENE ABREU IBARRA** en consecuencia, declarar la inaplicabilidad, respecto de la misma, del Artículo 41 de la Ley N° 2856/06, *exclusivamente en la parte que establece como condición para la devolución de los aportes el requisito de contar con una antigüedad superior a 10 años*, manteniéndose incólume lo demás en todos sus términos. Es mi voto.-----

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

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

Ante mí:

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 1025.**

Asunción, 15 de Septiembre de 2017.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 41 de la Ley N° 2856/2006 “Que sustituye las leyes N° 73/91 y 1802/01 de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay” - en la parte que condiciona a una antigüedad superior a diez años a los efectos de la devolución de los aportes jubilatorios, en relación a la Señora Edith Marlene Abreu Ibarra.-----

**ANOTAR,** registrar y notificar.-----

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

Ante mí:

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario