



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR LARISSA RAQUEL GIMÉNEZ VALENZUELA C/ ART. 41 DE LA LEY N°2856/2006 QUE SUSTITUYE A LAS LEYES N°73/91 Y N°1802/01". AÑO: 2019. N°:2212.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Quinientos cincuenta y cinco.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días, del mes de *octubre*, del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores, **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS Y ALBERTO MARTINEZ SIMÓN**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR LARISSA RAQUEL GIMÉNEZ VALENZUELA C/ ART. 41 DE LA LEY N°2856/2006 QUE SUSTITUYE A LAS LEYES N°73/91 Y N°1802/01"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad presentada por el Abg. Miguel Fernando Díaz García, en nombre y representación de la Sra. Larissa Raquel Giménez Valenzuela.-----

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?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **CESAR DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN.**-----

A la cuestión planteada el **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: El Abogado Miguel Fernando Díaz García en representación de la señora **LARISSA RAQUEL GIMÉNEZ VALENZUELA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 2856/06 "QUE SUSTITUYE LAS LEYES N° 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY.-----

La accionante sostiene que la norma atacada vulnera los Arts. 46, 47 y 109 de la C.N. Refiere que en su calidad de ex funcionaria bancaria y afiliada a la Caja, le agravia la norma impugnada por cuanto le priva de la devolución de los aportes que son de su exclusiva propiedad, al no contar con la antigüedad mínima requerida por la ley, según acredita con la Nota de Rechazo agregada a fs. 9 de autos.-----

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

[Signature]
Gustavo E. Santander Dans
 Ministro

[Signature]
Alberto Martínez Simón
 Ministro

[Signature]
Cesar M. Diésel Junghanns
 Ministro ESJ.

[Signature]
Abg. Mariana Orosco Wood
 Secretaria Judicial II

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, 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 .-----

Del análisis de la norma atacada, surge una evidente vulneración del Principio de Igualdad, establecido en los Arts.46° y47° 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, esta pretende apropiarse de la totalidad de los aportes jubilatorios de la Accionante, en abierta violación de su propio marco normativo.-----

En este sentido, en atención a que la propia Ley impugnada establece en su Art. 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 a la aportante a fin de que la misma goce de un ahorro obligatorio a los efectos de su jubilación, pero por otro lado la 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. **ES MI VOTO.**-----

A su turno, el **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo: La Sra. **LARISSA RAQUEL GIMÉNEZ VALENZUELA**, se presenta a promover acción de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley N° 2856/06 QUE SUSTITUYE LAS LEYES Nos. 73/91 Y 1.802/01 "DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY", en razón de ser contrario a los arts. 46 y 109 de la Constitución Nacional.-----

La disposición atacada de inconstitucional establece: "*Artículo 41.- 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*". -----

En el presente caso, la señora **LARISSA RAQUEL GIMÉNEZ VALENZUELA**, se presenta ante esta instancia a efectos de peticionar la declaración de inconstitucionalidad de la citada normativa por encontrarla contraria a derechos de consagración constitucional.-----



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PROMOVIDA POR LARISSA RAQUEL
GIMÉNEZ VALENZUELA C/ ART. 41 DE LA
LEY N°2856/2006 QUE SUSTITUYE A LAS
LEYES N°73/91 Y N°1802/01". AÑO: 2019.
N°:2212.**-----

A fin de esclarecer este punto, es importante examinar el artículo impugnado desglosándolo por párrafos.-----

El primer párrafo otorga el derecho a la devolución de los aportes a los afiliados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios quienes hubieren fungido la calidad de funcionarios despedidos, cesados o que se hubieren retirado voluntariamente, limitándolo con dos requisitos: a) que cuenten con una antigüedad mayor a diez años y, b) que no tengan derecho a la jubilación.-----

Aquí es importante resaltar que nuestra Carta Magna, en su art. 95, legisla sobre la seguridad social dándole un espectro obligatorio e integral para el trabajador dependiente y su familia, aclarando que deberá ser extendida a todos los sectores de la población. Asimismo, autoriza que los recursos financieros de los seguros sociales no sean desviados de sus fines específicos y que deban estar disponibles para sus objetivos.-----

Siguiendo el alcance de este lineamiento, la normativa de la Caja, en su art. 6, tiene por objeto asegurar a sus afiliados los beneficios previstos en ella; y, más específicamente, el art. 11 otorga la titularidad exclusiva de los fondos y de las rentas, a los propios beneficiarios de la Caja. Reconociéndose, entonces, la propiedad en favor de los afiliados, la limitación en cuanto a los años de antigüedad a los efectos de su devolución resulta una merma inviolable en sus derechos dominiales, contrario al espectro estatuido en el art. 109 de la Constitución Nacional.-----

A fin de complementar la idea expuesta, es dable recordar que nuestra Carta Magna reconoce la dignidad humana, así como otros valores, a saber, la libertad, la justicia y la igualdad ya en su preámbulo. Así, ella establece axiomas de un rico contenido ideológico y social que sirven de directriz al fundamento y a la justificación de todo el plexo normativo; y, por ende, todas y cada una de las articulaciones constitucionales se encuentran interconexas y son interdependientes unas con otras, siendo todas, imprescindibles para comprender su profundo espíritu. En tal sentido, el art. 46 de la Constitución Nacional proscribela igualdad de las personas en su dignidad y en sus derechos; asimismo, no admite discriminaciones. Seguidamente, el art. 88 no admite discriminación alguna entre trabajadores. Aquí debe admitirse que si bien, el caso concreto no se encuentra específicamente contemplado en el silencio enumerativo de tal normativa, la extensión del art. 45 –De los derechos y garantías no enunciados- permite interpretaciones amplias a fin de garantizar derechos a estos trabajadores en todos los tramos de la vida dinámica.-----

Recordemos que la constitución de un Estado social de derecho –art. 1-, impone en el Poder Público –art. 3 en concordancia con los arts. 247 y 260- la responsabilidad de garantizar la efectividad de tales derechos. En tal sentido, cabe destacar que el primer párrafo de la norma impugnada supone una limitación que coloca a los aportantes de la citada Caja en una situación discordante con sus pares de otros rubros. V.g. Funcionarios Municipales (art. 66 de la Ley 122/93), Funcionarios Públicos (art. 53 de la Ley 1626 y art. 9 de la Ley 2345). Tal situación no puede ser convalidada por esta Máxima Instancia sin denotar una clara transgresión al cumplimiento de los citados mandatos constitucionales.-----

Por tanto, para lograr el reconocimiento de la persona en su dignidad y en su integridad, con el objeto de lograr la objetivación de la igualdad de los trabajadores en el

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Alberto Martínez Simón
Ministro

ejercicio de sus derechos en forma amplia e integral resulta así necesario prescindir la aplicación del primer párrafo del art. 41 de la Ley 2856/06 al caso concreto, en la parte donde se exige una antigüedad mínima de diez años para proceder al retiro de los aportes jubilatorios.-----

En conclusión, atento a los argumentos esgrimidos precedentemente, de conformidad con las disposiciones normativas citadas y en conformidad con el dictamen fiscal, cabe la admisión de la acción; prescindiendo la aplicación del primer párrafo del art. 41 de la Ley 2856/06 al caso concreto, en la parte donde se exige una antigüedad mínima de diez años para proceder al retiro de los aportes jubilatorios. **ES MI VOTO.**-----

A su turno el **Doctor ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN** dijo: Primeramente, debo expresar que, en ocasión de resolver una acción de inconstitucionalidad promovida contra esta misma norma, en circunstancias análogas a las que hoy nos ocupa, había votado por el rechazo de la acción¹. Sin embargo, luego de un nuevo análisis de distintos elementos jurídicos, concluí que no debería continuar la adhesión a la postura sostenida en el fallo citado, por lo que, habiendo llegado a una conclusión contraria, se impone un cambio de criterio, cuyos fundamentos serán explicados en este voto.-----

Es obvio que el cambio de postura jurídica es factible cuando el juez, por motivos valederos, decide adoptar una posición opuesta o, por lo menos, diferente a la anteriormente sostenida. Ahora bien, esa variación debe estar razonadamente motivada y apoyarse en criterios jurídicos de peso, que tracen un sendero de ulterior continuidad, a fin de no vulnerar la previsibilidad en la resolución de los conflictos, inherente a la función jurisdiccional. Tal ha sido el caso en esta cuestión, de manera que seguidamente pasaré a explicar la fundamentación en la que se sostiene el cambio de criterio referido.-----

En estos autos se ha promovido una acción de inconstitucionalidad contra el **Art. 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'*", que dispone cuanto sigue:

"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."-----

Coincido con los Ministros que me anteceden en el orden de votación en que el artículo transcrito atenta contra los derechos constitucionales de igualdad y de propiedad privada, consagrados en los Arts. 46² y 109³ de la Constitución de la República, respectivamente.-----

¹ Ac. Y Sent. N° 99 del 12 de Mayo de 2020, dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

² Art. 46 de la Constitución: DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

³ Art. 109 de la Constitución: 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. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de una sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PROMOVIDA POR LARISSA RAQUEL
GIMÉNEZ VALENZUELA C/ ART. 41 DE LA
LEY N°2856/2006 QUE SUSTITUYE A LAS
LEYES N°73/91 Y N°1802/01". AÑO: 2019.
N°:2212.-----

El Art. 41 de la Ley N° 2856/06 impone a los aportantes de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay dos requisitos para solicitar la devolución de sus aportes en caso de ser desvinculados: a) que cuenten con una antigüedad superior a los diez años y; b) que no tengan derecho a jubilación. Adicionalmente la ley establece un plazo de tres años para peticionar la devolución de aportes.-----

La limitación dispuesta en el primer párrafo del Art. 41 de la Ley N° 2856/06 menoscaba la propiedad privada de los trabajadores aportantes, quienes son los únicos titulares de los aportes administrados por la Caja, conforme lo reconoce el propio Art. 11⁴ de dicha norma.-----

Por lo demás, comparto las conclusiones expuestas por el Ministro preopinante acerca de la vulneración del principio constitucional de igualdad, pues la ley impugnada coloca a los empleados bancarios aportantes de la Caja en una situación diferente y más perjudicial en comparación con trabajadores aportantes de otros rubros. Adicionalmente, existe un trato discriminatorio entre los aportantes bancarios según tengan o no diez años de antigüedad. Este trato diferenciado que consagra la ley constituye una afrenta al principio de "igualdad en dignidad y derechos" que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos paraguayos.-----

En ese orden de ideas, es contrario a la Constitución de la República que a un trabajador desvinculado de una entidad bancaria le sea exigida una determinada antigüedad para poder obtener la devolución de los aportes que, en definitiva, le pertenecen. Como fue señalado, tal disposición afecta la propiedad privada y coloca al aportante desvinculado en una situación desigualdad ilegítima. En consecuencia, la norma impugnada debe ser declarada inconstitucional.-----

No obstante, considero que la inconstitucionalidad advertida no se extiende al último párrafo del Art. 41 de la Ley N° 2856/06. Esto se debe a que los fundamentos de la declaración de inconstitucionalidad se centran en el quebrantamiento del principio de igualdad y en el carácter confiscatorio que tendría la primera parte de la norma impugnada, Art. 41 de la Ley N° 2856/06, específicamente en la parte que dispone que se debe contar con una antigüedad mínima de diez años para proceder al retiro de los aportes jubilatorios.-----

Sin embargo, la última parte del Art. 41, que señala un plazo de prescripción liberatoria de 3 años desde que se produjera la salida del empleado bancario, claramente no rompe ni el principio de igualdad ni es confiscatorio ni atenta contra el derecho de propiedad de las personas, pues establece el mismo plazo para todos los afectados -3 años- y establece que debe ejercerse el derecho dentro de un plazo que prudencialmente estableció el legislador en 3 años.-----

Si se pretendiese que todos los plazos de prescripción liberatoria implicarían un quebrantamiento del derecho de propiedad, habría que derogar todo el capítulo que regula el instituto en el Código Civil (Arts. 633 y sgtes.) y todos los artículos en leyes especiales que establezcan plazos de prescripción.-----

Gustavo E. Santander Dans

Ministro

⁴ Art. 11 de la Ley N° 2856/06: 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.-

Cesar W. Diesel Jungmanns
Ministro CSJ

Alberto Martínez Simón
Ministro

Secretaría Judicial II

Claramente el instituto de la prescripción liberatoria es uno de los muchos medios de extinción de las obligaciones -aunque en doctrina se discute si la prescripción verdaderamente lo es, pues solo extingue el derecho a reclamar o acción, pero no el derecho mismo de crédito- que la ley ha previsto para dar por terminada una relación obligatoria. Obviamente, por ende, que la institución de la prescripción liberatoria no es inconstitucional.-----

Por estos motivos, voto por hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida en estos autos contra el Art. 41 de la Ley N° 2856/06, dejando a salvo el último párrafo de dicha norma. **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: -----


Gustavo E. Santander Dans
Ministro


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Alberto Martínez Simón
Ministro


Abg. Pierina Ocampo Wood
Secretaría Judicial II

Ante mí:

[Faint, illegible text]



SENTENCIA NÚMERO: 555.

Asunción, 24 de octubre de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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



HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, 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 aporte jubilatorio, con relación a la Señora **LARISSA RAQUEL GIMÉNEZ VALENZUELA**, ello de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.

ANOTAR, registrar y notificar.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Alberto Martínez Simón
Ministro

Ante mí:

ABG. Martín Germán Wood
Secretaría Judicial II



