CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR RAUL ANDRES ALBINO VARGAS GUACHIRE C/ ART. 41 DE LA LEY 2856/06 QUE SUSTITUYE LAS LEYES 73/91 Y 1802/01" AÑO 2019. N°2257.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 8 -08- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos veintisiete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cinco días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR RAUL ANDRES ALBINO VARGAS GUACHIRE C/ ART. 41 DE LA LEY 2856/06 QUE SUSTITUYE LAS LEYES 73/91 Y 1802/01" ,**a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Abg. Eduvigis Raquel Vargas en representación de Raul Andres Albino Vargas Guachire.-----

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

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante la Corte Suprema de Justicia, la abogada Eduvigis Raquel Vargas en representación de Andrés Albino Vargas, a plantear acción inconstitucionalidad contra el **tercer párrafo del art. 41 de la Ley 2856/06**.----------

Pues bien, el 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 impugnada y que específicamente agravia al accionante dice: *"[...] 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 este sentido, es sabido que el instituto de la prescripción está destinado a dotar de fijeza o consolidar situaciones fácticas que persisten en el tiempo, de modo que el transcurso del tiempo previsto en la ley puede llevar a la pérdida de derechos o, en su caso, a su adquisición definitiva. Tiene como fundamento la necesidad de seguridad y certidumbre jurídica, tan importantes en un Estado de Derecho. En este orden de ideas, autorizada doctrina sostiene que *"La necesidad de preservar principios como el orden, la seguridad jurídica y la paz social, requiere que se liquiden situaciones inestables que de lo contrario podrían prolongarse indefinidamente con su secuela de incertezas. Y para ese fin la prescripción juega un papel verdaderamente relevante, al punto que se llegó a decir de ella que es la institución más necesaria para el orden social..."* (AÍDA KEMELMATER DE CARLUCCI, CLAUDIO KIPER y FELIX A. TRIGO REPRESAS, "CÓD GO CIVIL COMENTADO. PRIVILEGIOS. PRESCRIPCIÓN. APLICACIÓN DE LAS LEYES CIVILES", Bs. As. Argentina, Pág. 284).------

En vista de la tésis del instituto, el legislador ha establecido distintos plazos de prescripción ponderando los lapsos de tiempo razonablemente necesarios para el ejercicio de

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

los derechos en cada situación jurídica particular, considerando la naturaleza, los intereses en juego, y atendiendo a la índole y características de los vínculos jurídicos considerados. Por lo demás, la regla en nuestro sistema positivo es la prescriptibilidad de las acciones para reclamar derechos vulnerados y la excepción es la imprescriptibilidad, que sólo puede obedecer a razones de interés general prevaleciente.----------

Lo que en todo caso correspondería entonces verificar, desde la perspectiva constitucional, es si el plazo de prescripción de tres (3) años fijado en la ley se halla o no razonablemente dimensionado teniendo en cuenta los derechos e intereses en conflicto, y si existe proporcionalidad entre medios y fines. En este sentido, lo más prudente sería siempre procurar conciliar el interés particular, con el interés general en función del cual la Constitución Nacional autoriza ciertas limitaciones de derechos particulares. ----------

En mi opinión, el interés general comprometido en la situación analizada sería siempre, con base al principio de solidaridad social, el sostenimiento de la Caja Jubilatoria, lo que se proyectará y tendrá repercusiones más allá de las generaciones presentes. De ahí que, atendiendo a esta finalidad trascendente, pero sin olvidar el interés particular también involucrado, el del aportante, que al ser desvinculado no podrá acceder a los beneficios de una futura jubilación, entiendo que la limitación legal se halla suficientemente justificada y que el plazo de tres (3) años se halla razonablemente dimensionado, por lo que no deviene inconstitucional.----------

Por las razones precedentemente expuestas, corresponde declarar la constitucionalidad del tercer párrafo del art. 41 de la Ley 2856/06, en la parte que dice *"[...] 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"*, quedando rechazada respecto a esta parte del artículo la acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** dijo:----------

1. La Abogada Eduvigis Raquel Vargas Guachiré, en representación del señor Raúl Andres Albino Varas Guachire, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Articulo 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, específicamente el tercer párrafo. Para el efecto, acompaña debidamente la instrumental que acredita su calidad de ex funcionario bancario.----------

2. La accionante alega que se encuentran vulnerados los Artículos 9, 46 y 47 de la Constitución Nacional.----------

3. Asimismo, manifiesta que había promovido Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley N° 2856/06, la que fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia, haciendo lugar a la misma, pronunciándose específicamente con relación a la parte que condiciona la antigüedad superior a diez años, y no así al tercer párrafo de dicho artículo, que condiciona a un plazo de tres años para poder accionar y retirar los aportes.----------

4. En tal sentido, el recurrente sostiene que: *"... Atendiendo al principio constitucional de libertad, todo beneficiario debe tener la opción de retirar sus aportes cuando lo crea conveniente y oportuno. Caso contrario, la CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY se queda con capital ajeno, por ende, en el fuero penal está tipificado como enriquecimiento ilícito..."*.----------

5. El Artículo 41 de la Ley N° 2856/06, impugnado dice: "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"* (negritas y subrayados son míos).----------

6. Ahora bien, analizadas las constancias agregadas a autos se verifica que a f. 9/11, obra copia del Acuerdo y Sentencia N° 565 de fecha 18 de julio de 2019 dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por el cual hizo lugar a la acción promovida y declaró la inaplicabilidad del artículo 41 de la Ley N° 2856/06, *en la parte que condiciona a una antigüedad superior a diez años a los efectos de la devolución del aporte jubilatorio* con relación al señor Raúl Andrés Albino Vargas Guachiré, razón por la cual, nos abocaremos al estudio del referido artículo exclusivamente en su párrafo tercero.----------

7. Así las cosas, a f. 15 de autos, se encuentra agregada la Nota SG.NOT N° 1258/2019 de fecha 31 de octubre de 2019, por la cual la Caja Bancaria rechazó la solicitud de devolución de aportes nuevamente requerida por el recurrente, y manifestó que se ve imposibilitada a la devolución de los aportes, debido a que la inconstitucionalidad declarada por la Corte Suprema de Justicia hacía referencia "exclusivamente" al requisito de contar con una antigüedad superior a 10 años, no así al plazo de prescripción de 3 (tres) años del retiro del afiliado de su labor de la entidad financiera que aporta a la Caja.----------

8. En cuanto a la prescripción extintiva del derecho de solicitar la devolución de aportes por el transcurso del tiempo, cabe resaltar que los fondos de jubilaciones y pensiones cumplen una función de naturaleza social, siendo el aporte jubilatorio un patrimonio social de afectación. Por lo que los límites temporales fijados por la norma impugnada, sin duda alguna, desatienden el derecho a la seguridad social.----------

9. En cualquier sistema económico-financiero de seguridad social, los aportes son prestaciones económicas de duración indefinida, no gratuitas, siendo los afiliados los propietarios del dinero y responsables de su administración, por lo que son ellos los "beneficiarios de la Caja" en virtud de dichos aportes.----------

10. Manuel Osorio en su obra *"Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales"* expresa que Propiedad es la *"Facultad legitima 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".*----------

11. Así las cosas, la omisión de devolver al accionante los aportes que le fueron descontados para "su jubilación", genera un "indebido favor" al fondo de la "*Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empelados de Bancos y Afines*", pues es el accionante y no la Caja propietaria de dichos aportes. La decisión de no devolverlos ocasionaría una "confiscación de bienes"

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

quebrantando el mandato constitucional previsto en el Artículo 20 de la Ley Suprema.----------

12. Nuestra propia Constitución protege el concepto de "seguridad social" mediante garantías constitucionales, tales como la seguridad social (Articulo 95) el régimen de jubilaciones (Articulo 103) y propiedad privada (Articulo 109):----------

"ARTICULO 95 - DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio".*----------

"ARTICULO 103 - DEL REGIMEN DE JUBILACIONES*. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en actividad".*----------

"ARTICULO 109 - DE LA PROPIEDAD PRIVADA. La propiedad privada es inviolable".

13. Así mismo, el sector público en general, regula este derecho en la Ley de Organización Administrativa, promulgada el 22 de junio de 1909, diciendo lo siguiente: *"Art. 247.- Ninguna autoridad podrá disponer de los fondos de jubilaciones y pensiones ni retardar sin entrega para darles otra aplicación que no sea la que expresamente les está asignada. Los que violen esta disposición serán acusados ante la jurisdicción criminal como defraudadores o malversadores de caudales públicos, según sea la aplicación que se haya dado a los fondos".*----------

14. De las previsiones constitucionales y legales transcriptas, surge que la prescripción contenida en la norma impugnada ha dejado efectivamente de lado tanto el texto constitucional como la regla general del sector público, al establecer la extinción del derecho a peticionar la devolución del aporte jubilatorio por el transcurso del tiempo, fundándose en cuestiones no previstas en las mismas y agrediendo la congruencia con los principios de *"seguridad social", "régimen de jubilaciones", "propiedad privada"* e *"igualdad"* consagrados en nuestra Constitución.----------

15. Al someter la devolución de los aportes al referido requisito de antigüedad y establecer la prescripción extintiva del derecho de solicitar la devolución de los mismos por el transcurso del tiempo, ofende dichos principios constitucionales, incurriendo indudablemente en una total desigualdad ante otros beneficiarios, provocando, en consecuencia, una alta ilegalidad, situación ésta totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige en nuestro país. ----

16. No es de olvidar que en materia de seguridad social, existen Convenios Internacionales ratificado por nuestro país que la amparan, los cuales a tenor del Articulo 141 de la Constitución *"forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Articulo 137"*, entre ellos esta: a) **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, que en su Artículo 22 dice: *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad";* b)

la Ley 1/89 - **Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica** - que en su Artículo 26 dice: *"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (...)";* y c) la Ley 1040/97 - Que aprueba el Protocolo de San Salvador - que en su Artículo 9° dice: "1.- Toda persona tiene derecho a la seguridad social".----------

17. Al consagrarse la "seguridad social" como una garantía de derechos humanos, la única forma de amparar su protección es dándole la "validez de imprescriptible" a todas las prestaciones jubilatorias. Más aún, teniendo en cuenta que el marco constitucional vigente, no establece un plazo o término dentro del cual, el afectado debe solicitar la devolución de sus haberes jubilatorios, por consiguiente, no cabe inferir otra lógica. Aunque existan normas de inferior jerarquía que determinen su prescripción, dicha figura extintiva no debe tener cabida.-

18. Es de recordar que ninguna disposición legal puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Suprema 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".*----------

19. Por tanto, de conformidad a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde ***hacer lugar*** a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida; y, en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad del **Artículo 41 de la Ley N° 2856/06, *en la parte que previene la prescripción extintiva del derecho de solicitar la devolución de aportes por el transcurso del tiempo***. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: La abogada Eduvigis Raquel Vargas Guachire en representación del Señor Raúl Andrés Albino Vargas promueve acción de inconstitucionalidad contra el tercer párrafo del 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. 9, 46 y 47 de la Constitución Nacional.----------

La disposición atacada de inconstitucional establece en lo pertinente *"[...] 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 parte accionante se presenta ante esta instancia a efectos de peticionar la declaración de inconstitucionalidad de la citada normativa, tercer párrafo, por encontrarla contraria a derechos de consagración constitucional.----------

Nótese que el último párrafo de la normativa -art. 41 de la Ley 2856/06- prescribe un lapso de 3 años desde que se produjera la salida de los afiliados de la Caja de Jubilaciones y

Cesar M. Diesel J. [illegible]
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Pensiones de Empleados Bancarios quienes hubieren fungido la calidad de funcionarios despedidos, cesados o que se hubieren retirado voluntariamente otorgándole una prescripción liberatoria del pago de dichos aportes. Entiendo que tal elusión no padece de un tinte confiscatorio -art. 109- ni comprende una vulneración al principio de igualdad -art. 46. Ahondando en el tema, el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida bajo el nombre de Pacto San José de Costa Rica, internalizada por Ley 1/89, en su art. 30 nos ayuda a la dilucidación del marco que las restricciones al goce y al ejercicio de los derechos y las libertades reconocidos en tal Convención deben proporcionar, autorizándolas si ellas hubieren sido establecidas por leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Ahora bien, a fin de esclarecer este contenido y sus límites debemos recordar que el art. 109 de nuestra Carta Magna reconoce la propiedad privada, subordinando éstos a su función económica y social con la exigencia que deban ser establecidos por ley. Debe advertirse aquí que igual halo comparte con la letra del art. 21 de tal Convención; como asimismo, el art. 46 ya citado lo hace con su par, art. 24 del mismo Pacto.----------

De los claros términos citados, es dable advertir que el derecho a la Propiedad Privada no es absoluto, admite limitaciones a ser reconocidas por Ley en aras a su función económica y social. Complementando la idea expuesta, es dable apuntar que el constituyente Miguel Abdón Saguier al tiempo de sustentar la promulgación del postulado del art. 95 de la C.N. -De la Seguridad Social- contribuyó definiendo características que inspiraron su legislación diciendo "En primer lugar, cuando hablamos de seguridad social. Estamos hablando de un sistema obligatorio... En segundo lugar es social porque, si bien el evento que se trata de cubrir con la seguridad social es individual, tiene una repercusión social". En el contexto de una sociedad democrática -art. 1- donde se proclama la primacía del interés general sobre el interés particular - art, 128, no puede sino entenderse que nuestra Carta Magna, en esencia, garantiza el goce y el disfrute de la seguridad social para el beneficio individual de toda la población trabajadora, otorgando a sus recursos financieros un claro contenido o fin social.---

Al respecto, es dable acotar que en el libro Teoría General de las Articulaciones Constitucionales, Ed. Dykinson, Madrid, p. 71, Pablo Lucas Verdú, cita la Frosini diciendo ...cada ley incluida la más concisa, como el fragmento de un espejo, contiene encerrada, la visión y la luz de toda la Ley, y no solo es un orden a seguir, sino la actuación de un principio".-

El mismo autor, ob. cit., p. 20/1 relata que la sinonimia de las disposiciones constitucionales expresa su contenido normativo y del análisis detallado de los términos de mismos podemos encontrar la intencionalidad articulada. Sostiene que estas normativas mantienen una conexión lingüística y una coherencia significativa, con otras disposiciones tanto gramatical, como sintácticamente. Concluye diciendo que "..la interpretación de una disposición y/o varias de ellas implica la interpretación de toda la Constitución, es decir entraña la de todos sus preceptos".----------

Así la exégesis apuntada armoniza con la disposición de los arts. 44 y 45 de la Ley N° 2856/06 que articulan la imprescriptibilidad del derecho a las jubilaciones y las pensiones siempre que ellas fueren pedidas en un tiempo prudencial fijado por la Ley. En efecto, no debe confundirse la calidad de beneficiado que reviste un carácter permanente y vitalicio de los factores económicos que integran la base del sueldo que son individuales y autónomos. Así el derecho a la pensión es imprescriptible; sin embargo, las prestaciones periódicas mensuales que la sustentan si lo son. Al respecto, considero que el Estado puede satisfacer legítimamente su interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular arbitrando medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona que será objeto de la restricción. En este caso, la restricción de tal

derecho ha sido dispuesto legalmente con una disposición clara, concisa y previsible para el conocimiento y el cumplimiento de las personas afectadas, pudiendo las mismas ejercer valida y efectivamente el derecho de reclamar el retiro de los aportes. En este sentido, considero que las medidas propuestas para el retiro no imponen cargas adicionales, excesivas o desproporcionadas para ser consideradas como una merma en el ejercicio de tal derecho. Por último, debe advertirse que los trabajadores aportantes de otros rubros cuentan con una normativa análoga que solo difiere en la sujeción temporal del ejercicio del derecho.----------

En conclusión, atento a los argumentos esgrimidos precedentemente, de conformidad con las disposiciones normativas citadas y en conformidad con el dictamen fiscal, cabe denegar la acción intentada; dejando subsistente el artículo 41, último párrafo, de la Ley N° 2856/06 al ser compatible con los principios y las normas constitucionales.----------

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

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 827.

Asunción, 5 de agosto de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

R E S U E L V E:

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida la Abg. Eduvigis Raquel Vargas en representación de Andres Albino Vargas, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----------

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

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA