CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR DAVID TATSUYA OGURA YAMAWAKI C/ ART. 41° DE LA LEY 2856/06". AÑO: 2018. Nº:1389. ----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil sesenta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días, del mes de Octubre, 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 **GUSTAVO SANTANDER DANS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR DAVID TATSUYA OGURA YAMAWAKI C/ ART. 41° DE LA LEY 2856/06",** a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Dora Rocío Dacunha Mendoza, en nombre y representación del señor David Tatsuya Ogura Yamawaki. ----------

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 O 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 Ministro **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: se presenta la Abg. Dora Rocío Dacunha Mendoza, en nombre y representación del señor **DAVID TATSUYA OGURA YAMAWAKI**, a promover 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".* ----------

Refiere que el artículo impugnado por medio de esta acción de inconstitucionalidad transgrede no solo los derechos adquiridos de su mandante, sino también violenta el principio de Igualdad consagrado en los Arts. 46° y 47° de la Constitución Nacional, colisionando al mismo tiempo con el artículo 109° del mismo cuerpo legal.----------

La disposición considerada agraviante expresa 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".*----------

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 de 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 del 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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

pretenda retirar sus aportes, una vez desvinculado de la entidad en la cual prestaban servicios, requisito que el mismo 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 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 los requisitos establecidos de forma arbitraria por la Caja, ésta pretende apropiarse de la totalidad de los aportes jubilatorios del 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, carece de coherencia que la Ley contradiga sus propias directivas al determinar de forma encubierta, bajo cierto 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 despoje arbitrariamente de estos haberes, por no alcanzar las injustas condiciones. ----------

Por las fundamentaciones expuestas, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del 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",* **en la parte que condiciona a una antigüedad superior a diez años a los efectos de la devolución del aporte jubilatorio, con relación al accionante.** Es mi voto. ----------

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

1.- Se presenta la Abogada **Dora Rocío Dacunha Mendoza,** en representación del **Sr. David Ogura Yamawaki** , a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 41 de la Ley Nº 2856/06** *"QUE SUSTITUYE LAS LEYES Nº 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY".* Para el efecto, acompaña debidamente las instrumentales que acreditan su calidad de ex funcionario bancario. ----------

2.- El accionante alega que se encuentran transgredidos varios artículos de la Constitución Paraguaya, incluidos los derechos de los trabajadores, y fundamenta su pedido expresando que fue afiliado de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, ya que prestó servicios en el Banco Regional; sin embargo, al solicitar la devolución de sus aportes, por nota SG. NOT. N° 0142/2018, le denegaron la devolución de los mismos ya que no ha acumulado la antigüedad exigida por la ley (art. 41, Ley N° 2856/06), como requisito para la procedencia de la devolución de aportes. ----------

3.- El Artículo **41 de la Ley Nº 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).----------

4.- En cuanto a la interpretación letrista del primer párrafo de la norma atacada, 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.----------

5.- Al respecto, la Ley Nº 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 1º 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 ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 'DE LA FUNCIÓN 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).----------

6.- Examinadas las normas transcriptas advierto que el mandato dispuesto en el primer párrafo de la normativa impugnada peca de inconstitucional, 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. Es evidente que la medida cuestionada 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. ----------

7.- En cuanto a lo dispuesto en el último párrafo de la norma impugnada: "El *derecho a solicitar la devolución de aportes prescribirá después de tres años del retiro del afiliado de su trabajo"*, **entiendo que no es inconstitucional.** Si bien en un principio he sostenido lo contrario, actualmente necesito rever mi opinión en este punto, considerando la existencia de criterios jurídicos objetivos que motivan un nuevo razonamiento. Es dable resaltar que, en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia no tiene carácter determinante ni vinculante; esta característica permite mayor flexibilidad en la actuación del órgano jurisdiccional, quien puede rever un criterio anterior, siempre que exista mérito para ello. Dicho esto, me permito exponer lo siguiente: ----------

8.- Es importante destacar que todo ordenamiento jurídico reconoce a las personas derechos subjetivos, y en tal sentido, **el poder de exigir el cumplimiento de la norma**, actuando en libertad para satisfacer sus necesidades e intereses con la correspondiente protección o tutela de su derecho, **pero no lo sujeta al libre albedrío**, **sino a la obligación de respetarlo** ya sea de forma activa (obligación de hacer) o pasiva (obligación de no hacer), por encontrarse **delimitado por el interés general**. De ahí surge la figura de la "prescripción" creada por el Legislador como pilar fundamental del orden y la paz social con el propósito de mantener la calma entre los ciudadanos. Su formación se debe a la influencia de figuras romanas contenidas en la Ley de las Doce Tablas creada para regular la convivencia del pueblo romano.----------

9.- Así, muchas ramas del Derecho han definido su alcance y efectos, regulando la **"prescripción", como un elemento creador de derechos que permite adquirir el**

Cesar M. Diesel Junghanns

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

dominio de cosas ajenas (prescripción adquisitiva o usucapión) o bien **como un medio de liberarse de una carga u obligación** (prescripción extintiva o liberatoria) **en virtud del abandono de la acción o reclamación durante cierto tiempo y bajo las condiciones señaladas en la ley.** De esta manera, el sujeto pasivo de una relación jurídica no se encontraría sometido eternamente a un vínculo jurídico que ha permanecido inactuado durante un periodo prolongado de tiempo.----------

10.- Al respecto, nuestra ley civil de fondo en su Artículo 657 dice: *"La prescripción extintiva se produce por la inacción del titular del derecho durante el tiempo establecido por la ley".* Como producto vivo del derecho civil nace la norma hoy impugnada, reuniendo los dos requisitos que configuran la prescripción extintiva o liberatoria: el **transcurso del plazo legalmente exigido** y la **inactividad o silencio del titular del derecho** a reclamar durante dicho plazo. Así, los afiliados activos de la Caja bancaria que no reclamen la devolución de sus aportes (inactividad) pasados tres años (factor tiempo) perderán poder de actuación abandonando su derecho toda virtualidad jurídica. ----------

11.- Como podemos apreciar, la norma impugnada contempla la "actividad" que el legislador requiere, la cual implica que el "proceso de solicitud o reclamo" siga activo e impulsado por quien tiene interés en ello "durante el tiempo previsto en la ley". De lo contrario la obligación de la Caja bancaria de devolver los aportes a los afiliados activos seguiría latente indefinidamente en el tiempo (sin término de prescripción), generando un conflicto de intereses entre el particular que nunca reclamó y los demás beneficiaros de la Caja, entre los que se encuentran "los jubilados", quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. La Caja Bancaria es una entidad previsional, por tanto sus recursos financieros están dirigidos también a brindar amparo a los afiliados ante sus necesidades durante la vejez o invalidez. Debe entonces actuar en respuesta a dichas necesidades, para lo cual es imprescindible conservar su liquidez. La doctrina tiene dicho que se debe extremar, incluso, recursos para la tutela de la ancianidad en favor de esa franja considerada como vulnerable "(...) *pero jamás una diferencia en perjuicio de este sector (...)*"[1]. Es precisamente esto lo que justifica la prescripción extintiva prevista en la norma impugnada, cuyo objetivo es resguardar el "interés superior colectivo" de naturaleza obligatoria, entendido como el derecho a la seguridad social que tienen todos los afiliados a la Caja e interpretado como concepto conciliatorio y no como concepto contradictorio al interés particular. ----------

12.- La abundancia del "interés general" en la norma da validez a la proposición normativa impugnada. Dota de seguridad y estabilidad al patrimonio social de afectación, alejando a la Caja de un clima de incertidumbre que podría originarse por la interposición tardía de las reclamaciones, lo que evidentemente alteraría el equilibrio financiero y presupuestario que garantiza el correcto funcionamiento de la Caja. Criterio que comulga con el mandato constitucional (Art. 128 C.N.).----------

13.- Todo lo relativo a la seguridad social es incumbencia "exclusiva" del legislador, quien se encuentra obligado por mandato constitucional a establecer ciertos límites que resguarden el bienestar general. Nuestras normas garantizan y reconocen el derecho a la Seguridad Social y establece cuáles derechos deben ser ejercidos en tiempo y forma. De todos modos, el interés general que comporta el instituto de la prescripción, por el mentado orden público que representa, atendiendo a su vez a la seguridad jurídica que interesa a la sociedad misma. Este instituto encuentra su respaldo último y soberano en lo que dispone el Artículo 128 de la CN. No encuentro, pues, razones jurídicas que hagan posible sostener que una conclusión como la arribada -prescriptibilidad del derecho a solicitar la devolución de aportes por parte del afiliado- sea considerada inconstitucional.----------

---

[1] Amaya, J.A., Director. (2018). *Tratado de control de constitucionalidad y convencionalidad. Tomo 4. Derechos y Garantías.* Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 60.-

14.- Sobre este tema la doctrina especializada tiene por aclarado que "(...) *Por todo lo expuesto es que la jurisprudencia laboral ha desestimado en forma reiterada los planteos de inconstitucionalidad respecto de las normas que establecen plazos de prescripción, señalando que dichos preceptos reposan en principios de orden público, no afectando la intangibilidad de los derechos, y que, en aras de un interés superior colectivo, se priva de reclamarlos a quien no los ejercita en el término prefijado (...)*" [2].----------

15.- De tal modo tenemos que si el instituto es de estricto orden público y de interés para la sociedad entera, entonces, su aplicación se encuentra amparada por lo que dispone el Art. 128 de la CN, cuando menciona que *"En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general"*. Si nos ubicamos en el epígrafe de la norma podemos concluir, incluso, que ni siquiera otras normas constitucionales pueden imperar sobre ésta, más aún cuando se utiliza el conector prohibitivo "*en ningún caso*".----------

16.- Como se podrá notar, el instituto que vamos a aplicar cuenta con el correspondiente resguardo constitucional que, de conformidad al Art. 137 de la CN, se constituye en la norma de mayor jerarquía dentro de nuestro ordenamiento normativo.----------

17.- De cualquier modo, la doctrina especializada en materia constitucional hace referencia a que *"(...) Por lo demás, también dijo la Corte que* ***la irrenunciabilidad de los beneficios propios de la seguridad social no es incompatible con el instituto de la prescripción, por lo que no constituyen derechos sine die*** *(...)"* [3] (Las negritas son mías).----------

18.- La medida impugnada responde a un interés social, por lo que no podríamos calificarla de desmedida, arbitraria o infundada. Ella no resulta irracional en el entendimiento de que uno de los fines del Estado debe ser el resguardo del "interés general".----------

20.- Por lo tanto, de conformidad a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde ***hacer lugar parcialmente*** a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad del **Artículo 41 de la Ley Nº 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, así como la parte que previene la prescripción extintiva del derecho de solicitar la devolución de los mismos por el transcurso del tiempo,*** manteniéndose incólume lo demás en todos sus términos. Es mi voto.----------

A su turno, el Ministro **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Concuerdo con la opinión de los distinguidos Ministro que me precedieron, en el sentido de que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, con las siguientes consideraciones. ----------

De acuerdo con la pretensión expuesta por el accionante, es importante examinar el artículo impugnado desglosándolo por párrafos. ----------

El primer parágrafo 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,

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro

[2] Maddaloni, O.A.; Tula, D.J. (2008). Prescripción y Caducidad en el Derecho del Trabajo. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. Pág. 04.-
[3] Sagüés, N.P. (2019). Manual de derecho constitucional. Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 658.-

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 proscribe la 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 parágrafo 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 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, de lo precedentemente expuesto y visto el parecer de la Fiscalía General del Estado, voto por hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia declarar la inaplicabilidad 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, de conformidad con el Art. 555 del C.P.C. **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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1063

Asunción, 28 de Octubre de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 41° de la Ley Nº 2856/2006 "Que sustituye las leyes Nº 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 al Señor **DAVID TATSUYA OGURA YAMAWAKI,** ello de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario