CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR INES CONCEPCIÓN MARTÍNEZ VALINOTTI C/ ART. 1 DE LA LEY N° 4252/2010, QUE MODIF. LOS ART. 3°, 9° Y 10 DE LA LEY 2345/2003. AÑO:2019 N°:2599.----------

ESTADÍSTICA CIVIL
29-10-2024
Roque López Franco
Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil seiscientos

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, VICTOR RIOS OJEDA** y **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** , Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR INES CONCEPCIÓN MARTÍNEZ VALINOTTI C/ ART. 1 DE LA LEY N' 4252/2010, QUE MODIF. LOS ART. 3°, 9° Y 10 DE LA LEY 2345/2003",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado CELSO MARTÍNEZ en nombre y representación de la Dra. CONCEPCION INES MARTINEZ VALINOTTI.----------

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: **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA, GUSTAVO SANTANDER DANS**----------

A su turno, el Doctor **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se impugna de inconstitucionalidad el Art. 1º de la Ley N° 4252/2010, que modifica los artículos 3°, 9° y 10 de la Ley N.º 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* Debe puntualizarse que ante la pluralidad de disposiciones modificadas por la norma impugnada, los agravios de la accionante se ciñen exclusivamente a la modificación normativa del artículo 9º de la Ley N° 2345/2003; concretamente, en lo atinente a la *jubilación obligatoria por edad*, según se *desprende de los términos en que se planteó esta acción.*----------

De acuerdo con constancias de autos, la accionante es funcionaria escalafonada en la categoría de Embajador, perteneciente al cuerpo de funcionarios permanentes, profesionalmente capacitados y organizados en carrera administrativa, con categorías jerarquizadas, dentro del Ministerio de *Relaciones* Exteriores. Dichos funcionarios cuentan con una ley especial que regula la carrera, la LEY N° 1.335/99 "*DEL SERVICIO DIPLOMATICO Y CONSULAR DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY*", en cuyo artículo segundo dispone: "*La organización del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay, así como los derechos y obligaciones de los funcionarios que lo conforman, se rigen por los tratadas internacionales ratificados por la República y por las disposiciones de la presente ley. Si una cuestión no estuviese prevista en ella, o en sus reglamentos, se aplicarán a los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular las disposiciones comunes a los funcionarios públicos*".----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

En principio, todos los funcionarios públicos, deberían estar incursados de la misma ley, en cuanto a sus derechos y obligaciones, por el principio de igualdad, sin embargo, de acuerdo con el Art. 101 de la Constitución Nacional, dicho principio cede en cuanto la norma constitucional consiente la existencia de regímenes especiales en el empleo público, siendo la carrera diplomática una de ellas. En efecto, dicho artículo establece: "(...) *La ley reglamentará las distintas carreras en las cuales dichos funcionarios y empleados presten servicios, las que, sin perjuicio de otras, son la judicial, la docente, la diplomática y consular, la de investigación científica y tecnológica, la de servicio civil, la militar y la policial.",* con lo que dentro de la estructura funcionarial estatal se permite la existencia de situaciones diferentes respecto a los derechos y obligaciones de sus componentes por lo que el texto otorga una apertura a la diversidad de regulación de tal relación laboral especial.----------

Nuestra Carta Magna, a través del artículo 101, establece una delegación legislativa, en donde la ley legítimamente puede crear diferentes situaciones en cada una de las carreras del servicio estatal, sin perder de vista los criterios de igualdad entre ellas. Es sabido que en el ámbito de la función pública existen diferenciaciones relacionadas a la prestación del servicio laboral, a la tarea, la finalidad de la carrera a la que se pertenece, y en cuanto al derecho al retiro o a la jubilación obligatoria; de modo que el criterio de aparente igualdad con el que se debe tratar a todos los funcionarios mediante una ley común, no debería ser el parámetro fijado como regulador general, sino la determinada en cada regulación especial. Justamente estos criterios pueden ser observados en los distintos regímenes de las careras de la función pública:----------

- la carrera judicial o magistratura judicial cuenta con una ley que la reglamenta, el DECRETO Ley N° 23/54, "POR EL CUAL SE ESTABLECE NUEVAS NORMAS PARA LA JUBILACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL",----

- el retiro de la docencia, se encuentra regulado de una manera distinta al preverse en veinticinco y veintiocho años de servicios. A las mujeres se les computa el número de hijos. Los docentes universitarios con al menos catorce o veinticinco años de servicios y otras particularidades previstas en la "*LEY N° 4.747 QUE AMPLÍA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY N 2.345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO, MODIFICADO POR LEY N 3.613/09*".----------

- El régimen del funcionario policial previene el retiro obligatorio de una manera muy singular, a los 30, 32 o 33 años de servicio., conforme a la "*LEY N 5.757- QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N 222/93 «ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL>>*.----------

En ese sentido las disposiciones de la Ley N° 1335/1999 De la carrera diplomática y consular acerca del retiro o jubilación, es un ejemplo también y que ahora me ocupa entender. Justamente el artículo 21 de dicha norma, regula el retiro de los funcionarios escalafonados de la siguiente forma: "*Articulo 21.- La situación de retiro tiene lugar cuando el funcionario pierde el derecho de ocupar cargos en el Servicio Diplomático y Consular, por alguna de las siguientes causas: a) solicitud del propio interesado; b) enfermedad o incapacidad, cuando el funcionario se halle absolutamente impedido para seguir desempeñando sus funciones después de dos años de tratamiento; c) destitución, cuando se la disponga como sanción por faltas en el cumplimiento de sus deberes, de acuerdo con el régimen disciplinario establecido para los funcionarios públicos; d) cumplimiento de quince años de permanencia en la misma categoría del escalafón, con excepción de los que se encuentren en la categoría de Embajador; e)* ***disposición del Poder Ejecutivo, en el caso de los embajadores que integren el escalafón. El Poder Ejecutivo sólo podrá adoptar esta medida, si la considera necesaria, respecto de embajadores que hayan cumplido por lo menos diez años de permanencia en la categoría o setenta y cinco años de***

A la cuestión planteada, el **Doctor VICTOR RÍOS OJEDA** dijo:----------

1. Se presenta la Sra. Inés Concepción Martínez Valinotti por derecho propio bajo patrocinio del abogado Celso Martínez con Mat. CSJN° 37.616, a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **artículo 1 de la Ley N° 4252/10** "*QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3º 9º Y 10 DE LA LEY Nº 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*", **en lo que respecta a la modificación del artículo 9 de la Ley Nº 2345/03** "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*".----------

2. Preliminarmente se observa, conforme a las documentaciones agregadas en autos, que la hoy accionante reviste la calidad de funcionaria escalafonada en la categoría de Embajador, lo cual se traduce de que la misma, integra el cuerpo de funcionarios permanentes, profesionalmente capacitados y con categorías jerarquizadas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.----------

3. Los funcionarios diplomáticos cuentan con una Ley Especial que regula el servicio diplomático, la Ley N° 6935/22 "*DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONSULAR; Y DEL SERVICIO ADMINISTRATIVO Y TÉCNICO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY*". Se verifica, que no corresponde emitir pronunciamiento alguno, ya que la disposición atacada de inconstitucional, no afecta los derechos de la recurrente.----------

4. Por las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde entrar a estudiar en este caso el fondo de la cuestión, habiéndose tornado así inoficioso. Asimismo corresponde el levantamiento de la medida de suspensión dictada por medio del **AIN° 2464 de fecha 04/12/2019**.Es mi voto.----------

A su turno, el Doctor **GUSTAVO SANTANDER DANS**, dijo: Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 27/12/2023 y he procedido a emitir mi voto en fecha 07/02/2024.------

Me adhiero al sentido del voto del Ministro preopinante Dr. Víctor Ríos Ojeda, coincidiendo con el análisis realizado por el mismo en la Acción de inconstitucionalidad promovida por la señora CONCEPCION INES MARTINEZ VALINOTTI, quien promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 'QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO.", y en tal sentido me permito agregar que a fs. 17 de autos, se adjunta la nota N° 16/2017 expedida por el secretario de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores Eladio Loizaga, comunicándole el nombramiento de la Prof. Dra. Concepción Inés Martínez Valinotti, como profesora Titular de la Asignatura Derecho Internacional Público, por lo tanto procedemos al estudio de la acción recurrida:----------

De los argumentos expuestos por la representante se extrae que la misma cuestiona la constitucionalidad de la norma que faculta al Estado a jubilar a sus funcionarios que hayan cumplido 65 años de edad. En ese contexto, de las constancias de autos se evidencia que la señora CONCEPCION INES MARTINEZ VALINOTTI reviste la calidad de funcionaria pública y que ha reunido los requisitos establecidos en la norma para adquirir la jubilación.----------

La disposición impugnada dispone cuanto sigue:----------

El Art. 1 de la Ley 4252/10: "*Art. 9°. El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación*

RECIBIDO 29-10-2024

***edad**; y f) jubilación, sin perjuicio en este caso de que el Poder Ejecutivo pueda encargarle misiones especiales, en atención a las necesidades del país".* En efecto, el *inciso e)* dispone que, en el caso de los Embajadores, estos solo podrán ser retirados de la carrera mediante una medida fundada del Poder Ejecutivo, si hayan cumplido por lo menos diez años en tal categoría, o que cuenten con 75 años. Esto lleva a puntualizar que el poder legislativo limitó al propio poder administrador, en esa categoría del escalafón, el retiro de los funcionarios. Consecuencia de esto es que los funcionarios escalafonados como tales no pueden ser jubilados del servicio conforme a la ley común impugnada, es decir a los 65 años, al no encontrarse uno de estos requisitos previstos en la ley especial, es decir prerrogativas del poder administrador o límite impuesto por razones de edad. De modo que el legislador previó **el retiro o jubilación de un Embajador mediante un acto administrativo del Poder Ejecutivo, siempre que haya permanecido al menos diez años en la categoría o, cumplidos los setenta y cinco años**, no existiendo así inconsecuencia con la carrera funcionarial especializada ni falta de previsión. (Las negritas me corresponden).----------

Por lo que aplicar la legislación común a las carreras funcionariales especializadas, cuando estas ya contienen una norma que regula el evento sería una ligereza grave que precisamente afectarían los derechos fundamentales de los componentes de esta.----------

Arbitrario sería, proceder contrario a las leyes y no aceptar que la legislación reconoce la existencia de distintas carreras en la función pública, diferentes para su ingreso, permanencia, promoción y finalización del servicio en cada una, como también entenderse como arbitrario o fuente de privilegios lo dispuesto en favor de ciertas categorías de funcionarios con respecto a otros, porque en definitivas la igualdad no es absoluta ni prohíbe diferencias. La administración de justicia debe así ajustarse a la ley y, por tanto, al ordenamiento jurídico que se manifiesta de forma diversa, como el caso de las variadas carreras en la función pública.----------

De la interpretación de la letra de la ley y del contexto de la institución de la función pública en el ordenamiento jurídico nacional, el Art. 1° de la Ley Nro. 4252/10, que modifica los Arts. 3, 9 y 10 de la Ley 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", que dispone la jubilación obligatoria, o retiro obligatorio, a los 65 años, sea ella ordinaria o extraordinaria., según lo expresa dicha norma, es inaplicable a la accionante, por la imposibilidad de actuar arbitrariamente negando garantías constitucionales.----------

Finalmente esta posición asumida es en relación a aquellos funcionarios públicos regidos por leyes especiales, y en este caso particular con la accionante que ostenta el cargo de Embajadora, la cual le es aplicable la LEY N° 1.335/1999 "DEL SERVICIO DIPLOMATICO Y CONSULAR DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, y en forma particular la disposición contenida en el Art. 21 inc e), tal como se describiera líneas arriba.----------

Por tanto, al ser inaplicable la norma impugnada por la accionante, esta magistratura no tiene otra opción que rechazar la presente acción de inconstitucionalidad, en los términos expuestos líneas arriba. Es mi voto.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Articulo 5º de esta Ley. La Tasa de Sustitución será del 47% (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% (cien por ciento). Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria. Todos los funcionarios que fueron afectados por el Articulo 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monta será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.----------

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 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 realizadas, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay".----------*

Analizada la normativa cuestionada, corresponde traer a colación la disposición vinculada al sistema o régimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos que el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de 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 titulo, presten servicios al Estado.----------*

La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".----------

El artículo constitucional transcripto precedentemente, contempla el derecho de acceso a la jubilación y, al respecto, delega al legislador en virtud al principio de reserva de ley la facultad de regular todo lo concerniente al sistema jubilatorio. El principio mencionado, según los términos que utilice el texto constitucional puede ser absoluto o relativo y, en este sentido el Art. 103 de la C.N. no indica una edad en la cual el funcionario público debiera jubilarse, por lo cual, la reserva de ley es absoluta. En otros términos, el órgano legislador por disposición constitucional cuenta con la atribución de regular este y otros aspectos referentes al sistema jubilatorio, por lo que siendo el acto normativo impugnado consecuencia de la facultad delegada no se verifica vulneración constitucional alguna.-------

En consecuencia, en atención a las consideraciones que anteceden y visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, voto por no hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abg. Celso Martínez, en nombre y en representación

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

de la señora CONCEPCION INES MARTINEZ VALINOTTI Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dictada por A.I. N° 2464 de fecha 4 de diciembre de 2019. 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: 1060

Asunción, 28 de Octubre de 2.024-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

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

RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad, promovida por el abogado CELSO MARTÍNEZ en nombre y representación de la Dra. CONCEPCION INES MARTINEZ VALINOTTI**,** de conformidad a lo establecido en el exordio de la presente Resolución. ----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de Efectos, dispuesta por A.I. N° 2464 de fecha 4 de diciembre de 2019, dictada por esta Sala.----------

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

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA