CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUEL ANTONIO PALMA PAEZ C/ EL DECRETO Nº 1368 28/02/2019; RESOLUCION MH 143 DE FECHA 28/02/2019; RESOLUCION MH 130 DE FECHA 20/02/2019; RESOLUCION INFONA 181 DEL 28 DE FEBRERO DE 2019" AÑO: 2019 N°: 1641. ----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 24 JUL 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Setecientos cuarenta y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días del mes de julio 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 RÍOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUEL ANTONIO PALMA PAEZ C/ EL DECRETO Nº 1368 28/02/2019; RESOLUCION MH 143 DE FECHA 28/02/2019; RESOLUCION MH 130 DE FECHA 20/02/2019; RESOLUCION INFONA 181 DEL 28 DE FEBRERO DE 2019",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abg. **Alberto Poletti Adorno** en nombre y representación del Señor **MIGUEL ANTONIO PALMA PAEZ**.----------

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 DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Abg Alberto Poletti Adorno en representación del Sr. Miguel Antonio Palma Páez, a promover acción de inconstitucionalidad contra el **Decreto N°1368 de fecha 28 de febrero de 2019, dictado por el Ministerio de Hacienda** "*Por la cual se dispone el procedimiento de liquidación y pago de salario a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos de cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019*", la **Resolución MH 143 de fecha 28 de febrero de 2019 dictada por el Ministerio de Hacienda** "*Por la cual se dispone el procedimiento de liquidación y pago de salario a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos de cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019*", **Resolución MH 130 de fecha 20 de febrero de 2019 dictada por el Ministerio de Hacienda** "Por la cual se instruye a los organismos y entidades del Estado (OEE) acciones a seguir en caso de modificaciones o aumentos en las líneas del Anexo de Personal de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 que no se encuentren debidamente justificadas" y, la **Resolución INFONA 181 de fecha 28 de febrero de 2019, dictada por el Instituto Forestal Nacional**, "*Por la cual se da cumplimiento a la Resolución MH 130/2019 Por la cual se instruye a los organismos y entidades del Estado (OEE) acciones a seguir en caso de modificaciones o aumentos en las líneas del Anexo de Personal de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 que no se encuentren debidamente justificadas" por violación a los Arts. 92 "De la retribución del trabajo",*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

102 "De los derechos laborales de los funcionarios y empleados públicos" y 137 "De la supremacía de la Constitución" de la Constitución Nacional.----------

En el caso de autos, el accionante acompaña a la presentación copias autenticadas de: **1)** Certificado Laboral expedido en fecha 15 de julio de 2019, por el Departamento de Administración del Talento Humano del Instituto Forestal Nacional (INFONA) por el que certifica que el Sr. Miguel Antonio Palma Páez es funcionario permanente de la institución y comisionado al Fondo Ganadero con asignación de Gs.4.500.000 desde el 16 de agosto de 2018. (f.6); **2)** Certificado de trabajo expedido por el Departamento de Talento Humano del Fondo Ganadero por el que certifica que el Sr. Miguel Antonio Palma Páez es funcionario del INFONA y comisionado al Fondo Ganadero con asignación de Gs.6.187.191. (f.7); 3) Resolución INFONA 181 de fecha 28 de febrero de 2019, dictada por el Instituto Forestal Nacional, "*Por la cual se da cumplimiento a la Resolución MH 130/2019 Por la cual se instruye a los organismos y entidades del Estado (OEE) acciones a seguir en caso de modificaciones o aumentos en las líneas del Anexo de Personal de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 que no se encuentren debidamente justificadas*" **(fs.8/10).** ----------

Asimismo, acompaña copias simples de: **1)** Decreto N°1368 de fecha 28 de febrero de 2019, dictado por el Ministerio de Hacienda "Por la cual se dispone el procedimiento de liquidación y pago de salario a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos de cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019" **(fs.11/14)**; 2) Resolución INFONA F.E N°050/2017 "Por la cual se designa al Señor Miguel Antonio Palma Páez, a cumplir funciones como asistente administrativo de la oficina regional de Cordillera de la Dirección de Asistencia Técnica, Monitoreo y Control Forestal dependiente de la Dirección General de Oficinas Regionales del Instituto Forestal Nacional - INFONA" **(f.15)**; **3)** Resolución INFONA F.E N°716/2018 "Por la cual se asigna la categoría a funcionario del Instituto Nacional Forestal - INFONA" **(f.16)**; y, **4)** Ley N°6258/2019, de Presupuesto General de la Nación, año 2019 **(fs.17/19).** ----------

Es importante destacar que todas las disposiciones atacadas en esta acción son normas complementarias a la Ley N°6258/2019 "*Ley de Presupuesto General de la Nación*". Es decir, el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 1368 de fecha 28 de febrero de 2019, ha tomado medidas respecto a las asignaciones dispuestas en las líneas del Anexo de Personal del Presupuesto General de la Nación 2019 como así también ordenado la implementación de procedimientos transitorios de liquidación y pago de salarios a los afectados. En efecto, como bien lo dispone la Ley N°1535/1999 "**De Administración Financiera del Estado**" en su Art. 19, al hablar de la vigencia del Presupuesto General de la Nación, expresa que el ejercicio financiero o fiscal se inicia el 01 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Es decir, las normas atacadas mediante la presente acción, son disposiciones que están supeditadas a la vigencia de la Ley de Presupuesto, con ejercicio fiscal del año 2019, de lo que resulta, actualmente inoficioso. ----------

Por lo mismo, pese a los documentos agregados, el accionante no señala el daño o perjuicio que le ocasionan las normas cuestionadas, tal como lo exige el Art. 550 CPC y Art. 12 de la Ley N°609/95 y concordantes, sino simplemente se limitó a manifestar su desacuerdo con las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo, en cuanto a las medidas transitorias de liquidación y pago de salarios a funcionarios de los organismos y entidades del Estado, pero no llegó a demostrar fehacientemente la afectación a sus derechos constitucionales, cuando que es imprescindible justificar de qué derechos se ha visto privado como consecuencia de ella. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 24 JUL 2024 Lic. Jessie Colmán

Por lo que, conforme a los fundamentos expuestos y en coincidencia con el dictamen fiscal, corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. ----------

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

El Abogado Alberto Poletti Adorno en representación del Sr. Miguel Antonio Palma Páez, promueve acción de inconstitucionalidad, contra el **Decreto N° 1.368 de fecha 28 de febrero de 2.019** dictado por el Poder Ejecutivo "Por el cual se encomienda al Ministerio de Hacienda a establecer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de salario a funcionarios de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), afectados por las modificaciones en el Anexo de Personal del PGN 2019"; contra la **Resolución M.H. N° 143 de fecha 28 de febrero de 2019** dictada por el Ministerio de Hacienda "Por la cual se dispone el procedimiento de liquidación y pago de salario a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos de cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019; contra la **Resolución M.H. N° 130 de fecha 20 de febrero de 2019** dictada por el Ministerio de Hacienda "Por la cual se instruye a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) acciones a seguir en caso de modificaciones o aumentos en las Líneas del Anexo de Personal del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, que no se encuentren debidamente justificadas"; contra la **Resolución INFONA 181 de fecha 28 de febrero de 2019 dictada por el Instituto Forestal Nacional**, "Por la cual se da cumplimiento a la Resolución MH 130/2019 Por la cual se instruye a los organismos y entidades del Estado (OEE) acciones a seguir en caso de modificaciones o aumentos en las líneas del Anexo de Personal de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2.019 que no se encuentren debidamente justificadas". Refiere que las resoluciones impugnadas transgreden los Arts. 92 "De la retribución del Trabajo", 102 " De los derechos laborales de los funcionarios y empleados públicos" y 137 de la Supremacía de la Constitución" de la Constitución Nacional.

2.- El accionante acreditó fehacientemente su calidad de funcionario permanente del Instituto Forestal Nacional desde el 20/07/2015 y comisionado a prestar servicios en el Fondo Ganadero desde el 16/08/2018, dice haber sido beneficiado en su categoría con mejoras en su respectiva remuneración mediante la sanción de la Ley N° 6258/19 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019", la que en su Artículo 169 aprobó el Anexo de Personal correspondiente al ejercicio fiscal 2019 y a la Resolución, dictada por el Instituto Forestal Nacional, Nº 47/2019 "Por la cual se asigna categoría salarial conforme al Anexo de Personal del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio Fiscal2019 y aprobado por la Ley N° 6258/19 a los funcionarios permanentes del Instituto Forestal Nacional*". Sostiene que, mediante el dictado de los actos normativos impugnados, el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda y el Instituto Forestal Nacional establecieron procedimientos transitorios de liquidación y pago de salarios, alterando los salarios ya consolidados en la ley PGN 2019 y su Anexo del Personal, ocasionando la ruptura del orden prelativo de las normas consagrado en la Constitución. ----------

3.- Antes de esgrimir razonamiento alguno sobre el fondo de la cuestión, es oportuno advertir lo siguiente: la Ley de Presupuesto N° 6258/19 de vigencia temporal, aplicada únicamente al ejercicio fiscal 2019, actualmente perdió vigencia, corriendo con la misma

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

suerte el Decreto N° 1368/2019 del 28/02/2019 dictado por el Poder Ejecutivo, así como las Resoluciones N° 130 del 20/02/2019 y N° 143 del 28/02/2019 dictadas por el Ministerio de Hacienda, al igual que la Resolución N° 181 del 28/02/2019 dictada por el INFONA que fueran atacados de inconstitucionalidad en estos autos. Sin embargo, opino que las disposiciones impugnadas a disponer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de beneficios económicos en favor del trabajador inferior a los acordados por la "**Ley**" y su Anexo de Personal, causa un perjuicio a los afectados, atentando contra una de las condiciones esenciales de la relación laboral que es el "salario". Ante esta situación, me veo obligado a intervenir e iniciar el estudio del caso, considerando la protección subjetiva e inmediata que debemos dar a los trabajadores por mandato constitucional, **debiendo ser la tutela sin trabas de ningún orden.** ----------

4.- **Esta es razón suficiente para proceder al estudio de la presente acción de inconstitucionalidad**, más aún considerando que en el caso particular se encuentra involucrado el derecho al trabajo, un derecho fundamental, de raigambre constitucional, inseparable e inherente de la dignidad humana, y esencial para la realización de otros derechos humanos. **Al estar íntimamente relacionado con la dignidad humana** se constituye en valor fundante del Estado Social de Derecho. En nuestra Constitución **es deber del Estado proteger el trabajo** en todas sus formas (Art. 86 C.N.) y promover políticas que tiendan al pleno empleo (Art. 87), pues toda persona tiene derecho a trabajar para vivir con dignidad. ----------

5.- No cabe en el caso particular una solución con razonamiento superficial, agotado en la vigencia temporal de la ley de presupuesto, de su anexo de personal y de las disposiciones impugnadas, cuando la incoherencia de las normas inferiores con relación a lo dispuesto por la ley sigue surtiendo sus efectos en el marco de una relación laboral. ----------

6.- Es oportuno mencionar la posición que ha tomado el Tribunal Constitucional de la República del Perú, en varios de sus fallos, pronunciándose sobre la constitucionalidad de disposiciones normativas derogadas o carentes de vigencia cuando estas continúan desplegando sus efectos (sentencias emitidas en los Expedientes 0004-2004-PUTC, 00045-2004-PI/TC y 00003-213-PFTC). ----------

7.- Dicho esto, y en la necesidad de esclarecer los agravios manifestados por los accionantes, procederé al estudio de la presente acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos: ----------

8.- La comunidad laboral tiene un carácter dinámico, fundado en las prerrogativas de la Autoridad administrativa consistentes en la **potestad de cambio** (ius variandi) que existe en toda relación laboral, mediante la cual se faculta al patrono a modificar ciertos aspectos de la relación de trabajo como una consecuencia lógica de su poder de dirección. Pero **esa potestad no es absoluta**. Para que su ejercicio sea lícito **no debe alterar las condiciones sustanciales de la relación laboral** (plan de carrera, carga horaria, régimen legal, remuneración, tipo de seguro social, entre otros), **en perjuicio del trabajador**, pues sería calificado de abusivo y por ende arbitrario. Las condiciones pueden ser modificadas siempre que sean realizadas dentro de los límites legales y fundadas en una "verdadera necesidad" que justifique el cambio, con miras a una mejor organización en las dependencias administrativas, **en beneficio del servicio y el interés público**. Este poder de cambio es una potestad reconocida a la Administración en su faceta de empleador **para variar en forma unilateral las condiciones secundarias**, no las condiciones "esenciales" o sustanciales de la relación laboral. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 24 JUL 2024

9.- Dentro de la potestad de cambio se encuentra la facultad de modificar las asignaciones salariales del servidor público, situación dada en el caso de estudio. Tal modificación la podemos observar al cotejar las liquidaciones salariales agregadas a estos autos por los accionantes. Cabe entonces analizar si en el ejercicio de la potestad de cambio de la Administración hubo o no violación de derechos fundamentales de los funcionarios afectados por la aplicación de las medidas impugnadas. ----------

10.- Por la **Resolución N° 130 de fecha 20 de febrero de 2019** dictada por el Ministerio de Hacienda, se dispuso la suspensión de la liquidación y pago de salarios conforme al Anexo de Personal del Ejercicio 2019, lo cual trajo como consecuencia que el INFONA dicte la **Resolución N° 181/2019 de fecha 28 de febrero de 2019**, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Ministerio de Hacienda, disponiendo el pago de sus remuneraciones conforme a la Categoría Salarial aprobado por Ley N° 6258/2019 para el Ejercicio Fiscal del año 2019, es decir, con la consecuente **disminución de sus remuneraciones**. Por **Decreto N° 1368 de fecha 28 de febrero de 2019**, dictado por el Poder Ejecutivo, se encomendó al Ministerio de Hacienda a establecer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de salario a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos en cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019. Esto motivó al Ministerio de Hacienda a dictar la **Resolución M.H. N° 143 de fecha 28 de febrero de 2019**, con el objetivo de cumplir el citado decreto. Para el efecto, dispuso procedimientos de liquidación y pago de salario a los funcionarios afectados, estableciendo criterios que ajustan tal liquidación y pago HASTA LA SUMA PERCIBIDA POR EL FUNCIONARIO AL MES DE DICIEMBRE DE 2018. **De esta manera, se pretende disminuir los salarios fijados con anterioridad por la Ley de PGN 2019, mediante una vía que no es la legal**. ----------

11.- Al respecto, cabe traer a colación lo dispuesto por la Ley especial de la Función Pública N° 1626/00 que dice: "*Articulo 36.- El Presupuesto General de la Nación fijará anualmente en el Anexo del Personal los sueldos correspondientes a cada cargo, la naturaleza del mismo, su categoría y el número de funcionarios presupuestados para cada organismo o entidad del Estado. El Ministerio de Hacienda elaborará su propuesta, previo dictamen de la secretaria de la Función Pública. No se fijarán sueldos proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo para actividades diversas no especificadas de los trabajadores del sector privado. Solamente quienes ejerzan cargos que conlleven la representación legal de la institución en que cumplen sus tareas podrán percibir gastos de representación. Estos funcionarios no percibirán recargos por las horas de trabajo que excedan la jornada legal*". ----------

12.- De la interpretación letrista de la norma transcripta surge que los sueldos para ser fijados anualmente en el *Presupuesto General de la Nación*, dentro del Anexo del Personal de los funcionarios, deben seguir una serie de trámites según el requerimiento Institucional. En el caso de estudio, la medida impugnada se ha dictado sin el trámite debido, en perjuicio de los afectados y en transgresión de su **derecho al debido proceso**. ----------

13.- Los actos normativos impugnados no indican las razones de la medida adoptada en una "verdadera necesidad" que la justifique, en beneficio del servicio y el interés público. En

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

el considerando del Decreto impugnado se advierte que a los funcionarios afectados "*les fueron asignados cargos y categorías superiores a los que detentaban al cierre del Ejercicio Fiscal 2018, sin contar con ningún registro documental de que los mismos hayan accedido a dichos cargos por concurso*" Es mi opinión que la omisión del concurso público para el ascenso es totalmente ajena a la voluntad y responsabilidad del funcionario. Es la Administración la que debe solicitar la realización del concurso público de oposición en la forma y el tiempo previstos en la Ley y el Reglamento General (Resolución SFP N.º 150/2012). La administración no puede atribuir la carga del incumplimiento de sus propias obligaciones al administrado. Al ser justificada la medida cuestionada en dicha omisión, claramente podemos percibir la transgresión del derecho de defensa de los accionantes. ----------

14.- Así, los criterios en los que se asienta la medida cuestionada carecen de fundamento jurídico, por lo que no existen motivos legítimos para su adopción. La alteración - sin motivación - de una de las condiciones esenciales de la relación laboral (el salario) lesiona en perjuicio del servidor público el **derecho a su estabilidad laboral**. ----------

15.- La ley marco que regula la administración financiera del Estado, y a la cual deben sujetarse las normas que disponen cuestiones presupuestarias, dice: "*Artículo 25.- Modificación de las remuneraciones del personal. La creación de nuevos cargos y la modificación de las remuneraciones previstas en el Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su denominación, sólo podrán ser dispuestas por ley" (Ley N° 1535/99 "DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO"). El mandato legal torna arbitraria la actuación de la Administración, la que por vía incorrecta (por Decreto y resoluciones) pretende modificar asignaciones salariales previstas con antelación por la Ley de PGN 2019 (y su Anexo de Personal).* ----------

16.- Es oportuno resaltar que las cuestiones presupuestarias del Estado deben ser tratadas con suma seriedad, por estar involucrado el patrimonio estatal, que es un bien jurídico orientado a satisfacer necesidades colectivas sirviendo a un interés general. Es por ello que cuenta con un "régimen jurídico-especial", enmarcado en la Ley N° 1535/99, a la que deben ajustarse las normas presupuestarias, y debieron ajustarse los actos normativos impugnados. No siendo así, perjudica inevitablemente al subordinado (trabajador) ante la inexistencia del debido apego a la legalidad, en alta transgresión del **principio de legalidad** de raíz constitucional, situación repudiada en un Estado Social de Derecho como el nuestro. ----------

17.- En este caso, no fue cumplido el deber constitucional de proteger el trabajo, apoyado en principios de solidaridad social, igualdad y defensa de la dignidad humana, elementos básicos del orden constitucional. ----------

18.- Es aceptable la potestad de cambio en la medida que no altere el principio de la realidad. Al respecto, la Corte se ha expedido en los términos siguientes: "El principio de la realidad prima en el ámbito laboral y hace alusión a la necesaria correlación que debe existir entre los hechos y lo pactado entre las partes, otorgando prioridad a los primeros. El principio tiene por función anular aquellas maniobras evasivas que utilice el empleador para eludir el comportamiento de sus deberes y obligaciones" (A y S N° 121/19). En el caso particular, la alteración de las asignaciones salariales dispuestas por ley ha vulnerado el principio de la realidad, y por ende también el principio protector y de irrenunciabilidad de los derechos laborales de orden constitucional (Art 86 C.N.). Con la aplicación del acto normativo impugnado se ha puesto de manifiesto el uso abusivo de facultad de cambio, resultando procedente la pretensión de los accionantes tendiente a invalidad sus efectos, correspondiendo en consecuencia la declaración de su inaplicabilidad. ----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 24 JUL 2024

19.- Cabe resaltar la importancia de proteger el trabajo, pues es un derecho humano esencial de jerarquía constitucional (Art. 86 C.N), es a ese nivel de la jerarquía normativa donde se contemplan los principios reguladores de las relaciones de trabajo y los derechos fundamentales que han cobrado cada vez mayor relevancia dentro de la rama del Derecho Laboral, que considera al trabajador en su calidad de sujeto más débil de la relación laboral. Las leyes de contenido laboral se orientan a cumplir la función primaria del derecho constitucional al trabajo que es la de proteger la vida y la salud del trabajador, garantizándole a un nivel de vida decoroso. Ello nos indica que no es constitucionalmente lícito alterar las condiciones sustanciales de la relación laboral por parte de la Autoridad administrativa, prevaleciéndose de su superior condición económica, social y política. ----------

20.- Es oportuno resaltar que conforme a las letras de nuestra Constitución, fueron suscritos y ratificados, por nuestro país, innumerables instrumentos de orden internacional orientados a proteger el trabajo: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH - 1948), en su Art. 23.1, consagra como derecho humano fundamental el derecho de toda persona al trabajo y a la protección contra el desempleo, siguiendo la misma línea: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH-1948); la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (CIAGS- 1948); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC- 1966); Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (DPDS- 1969); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador (PACADH, 1988); Declaración Socio laboral del Mercosur (DSLM - 1998). Los convenios suscriptos por nuestro país como miembro de la OIT, que desde su creación (1919) tiene como mandato la lucha contra el desempleo y la consecución de los objetivos del empleo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales6 (PIDESC), a través de su artículo 6, trata este derecho más extensamente que cualquier otro instrumento, manifestando que "*el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana*".---

21.- En jurisprudencia reciente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha expedido sobre el alcance del Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en relación con el derecho al trabajo. En ella la Corte IDH plantea el derecho al trabajo como un derecho autónomo, que genera responsabilidad internacional de los Estados, y que es exigible de manera directa ante el sistema interamericano. Los casos recientes de estudio por ella son: el caso "Lagos del Campo vs. Perú", con Sentencia el 31 de agosto de 2017; el caso "Trabajadores cesanteados de Petroperú y otros vs. Perú" con Sentencia de 23 de noviembre de 2017; el caso "San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela", con Sentencia de 8 de febrero de 2018; el caso "Spoltore vs. Argentina", con Sentencia de 9 de junio de 2020; el caso "Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús vs Brasil", con Sentencia de 15 de julio de 2020. En estos cincos casos la Corte IDH analiza el alcance de los derechos al debido proceso (art. 8, CADH) y a la tutela judicial efectiva (art. 25, CADH) en el ámbito laboral. ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Consideró que el derecho al trabajo incluye la obligación del Estado de garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva en el ámbito público y en el ámbito privado de las relaciones laborales. Recordó que el articulo XIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre prescribe; *"toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación"*. Con estas sentencias de la Corte IDH ha pretendido fortalecer el marco protectorio que ampara a los trabajadores, especialmente en materia de estabilidad laboral, en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo sin discriminación. ----------

22.- Cabe destacar también la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, que manifiesta que por mandato del Articulo 75 num. 22 de la Constitución Nacional, las autoridades se encuentran obligadas no sólo a cumplir con los instrumentos internacionales de los que el Estado es parte sino, además, a los análisis (doctrina y jurisprudencia) que de sus normas llevan a cabo los órganos internacionales con competencia para ello (Fallos 318:51433 y 333:230634). Siendo la jurisprudencia de la Corte IDH reglas fundamentales para interpretar la Constitución. ----------

23.- La medida cuestionada al disminuir el salario que fuera otorgado con antelación por la Ley PGN 2019, constituye un retroceso en el goce de un derecho ya otorgado con anticipación, vulnerando el "resguardo" de los **derechos adquiridos** consagrado en la Constitución, que indefectiblemente debe ser tenida en cuenta por la Administración (Artículo 102). De la misma forma contradice el "**principio de progresividad y no regresividad**" de los derechos laborales. Este principio impide disminuir una protección ya acordada, invalidando las normas regresivas que niegan derechos otorgados con antelación. En el caso de estudio los actos normativos impugnados son "regresivos". No conservan lo progresivo establecido en la Ley PGN 2019, siendo afectados los derechos laborales de los accionantes por normas posteriores que brindan un "menor" grado de protección al ofrecer condiciones menos favorables en cuanto al salario. Esta situación torna inaplicables las normas impugnadas. Al alterar condiciones salariales fijadas con anterioridad por la ley, resulta inconciliable con la protección y garantía que ya gozaban los accionantes. El derecho del trabajador de "obtener mayores ingresos", previsto en nuestro ordenamiento interno (Artículo 15, Código del Trabajo), se encuentra estrechamente vinculado a derechos humanos y fundamentales consagrados en nuestra Constitución consistentes en el respecto a la dignidad y el acceso a una mejor calidad de vida, exigibles para el desarrollo integral de toda persona. Siendo este derecho inseparable de los "derechos humanos y fundamentales" no puede ser reducido bajo ninguna circunstancia, salvo que la alteración esté fundada en una "verdadera necesidad" que la justifique, con miras a una mejor organización en las dependencias administrativas, **en beneficio del servicio y el interés público**, lo que no se da en el caso de estudio. Así lo entendió también la Corte Constitucional de Colombia, en jurisprudencia que apoyo: "El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta, sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social (Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2011). --------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 24 JUL 2024 Lic. Yanise Colmán

24. Como interpretes jurisdiccionales tenemos la obligación de garantizar en forma efectiva los derechos laborales, que son derechos humanos y derechos fundamentales del trabajador, evitando la vigencia de medidas que impliquen retroceso de estos derechos, más aún cuando lo hemos reconocido como inherentes a la persona, mediante la ratificación y aprobación de instrumentos internacionales que consagran el "**principio de progresividad y no regresividad": "PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES", ADOPTADO DURANTE EL XXI PERIODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EN LA CUIDAD DE NUEVA YORK, EL 16 DE DICIEMBRE DE 1966**" 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de Leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado (Ley Nº 04/92, Artículo 5, num. 2). En mismo sentido también lo expresan el "**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS", ADOPTADOS DURANTE EL XXI PERIODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK, EL 16 DE DICIEMBRE DE 1966" (Ley N.º 05/92, Artículo 5, num. 2); y, "LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS O PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA**": "Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados" (LEY N° 01/89, Articulo 26), siguiendo la misma línea sus artículos 29 y 31. ----------

25.- La Administración no puede deteriorar el sistema protectorio de los derechos humanos y fundamentales reconocidos en materia laboral, muy por el contrario, tiene el deber de ajustar su actuación a la "regla general" aplicada en ese ámbito, consistente en la primacía de la disposición más favorable al trabajador, regla consagrada en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: "En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación" (Artículo 19 num. 8). ----------

26. De ahí que en todo lo concerniente al derecho del trabajo se debe avanzar hacia mejores condiciones con la finalidad de lograr la tan anhelada justicia social. Por imperativo constitucional la Administración debe actuar siempre sometida plenamente al derecho, siendo nuestro Estado, un Estado Social de Derecho. En dominio de sus decisiones debe operar el derecho, de lo contrario, resultaría vulnerado el Principio de Prohibición de la Arbitrariedad Administrativa, que condena la falta de sustento o fundamento jurídico objetivo de una conducta administrativa y, por consiguiente, la infracción del orden material de los principios y valores propios del Estado Constitucional. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julia C. Pavón Martínez
Secretario

27.- Como hemos visto, la medida cuestionada implica la afectación de derechos humanos y principios tutelados por nuestra Constitución y por instrumentos internacionales vinculados a nuestro ordenamiento interno, vulnerado abiertamente el orden prelativo dispuesto por el Articulo 137 de la Constitución, por lo que carece de validez jurídica. Razón suficiente para satisfacer la pretensión de los accionantes. ----------

28.- En consecuencia, opino que, corresponde ***hacer lugar*** a la presente acción de inconstitucionalidad y ***declarar, respecto de los accionantes, la inaplicabilidad*** del **Decreto N° 1368/2019 de fecha 28 de febrero de 2019** dictado por el Poder Ejecutivo; de las resoluciones dictadas por el Ministerio de Hacienda: **Resolución M.H. No 143 de fecha 28 de febrero de 2019 y Resolución M.H. N° 130 de fecha 20 de febrero de 2019**; así como de la resolución dictada por el INFONA **Nº 181 de fecha 28 de febrero de 2019**. **Es mi voto**.

A su turno, el **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo: ----------

El Abogado, Alberto Poletti Adorno en representación del Sr. MIGUEL ANTONIO PALMA PAEZ, bajo patrocinio de abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra : ----------

1- Art. 1 del Decreto Nº 1368 de fecha 28 de febrero de 2019, dictado por el Poder Ejecutivo, "Por el cual se encomienda al Ministerio de Hacienda a establecer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de salarios a funcionarios que han tenido supresiones, o modificaciones, o aumentos en cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019, conforme al considerando del presente Decreto". ----------

2- Resolución MH. Nº 143 de fecha 28 de febrero de 2019, dictada por el Ministerio de Hacienda, "Por cual se dispone el procedimiento de liquidación y pago de salario a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos de cargos, categorías y asignaciones en las líneas de Anexo de Personal del PGN 2019". ----------

3- Resolución Nº 130 del 20 de febrero de 2019, dictada por el Ministerio de Hacienda "Por el cual se instruye a los Organismos y Entidades del Estado" (OEE) acciones a seguir en el caso de modificaciones o aumentos en las "Líneas del Anexo de Personal del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019 que no se encuentren debidamente justificadas ", y contra, ----------

4- Resolución del Instituto Forestal Nacional - INFONA Nº 181 del 28 de febrero de 2019, "Por la cual se da cumplimiento a la Resolución MH Nº 130/19 por la que se instruye a los organismos y entidades del estado (OEE) acciones a seguir en caso de modificaciones o aumentos en las líneas del Anexo de Personal del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 que no se encuentren debidamente justificadas". ----------

Solicitando los accionantes, se declare la inconstitucionalidad de las normas objetadas, con efecto de inaplicabilidad a su parte, por corresponder en derecho. ----------

Refieren que las disposiciones legales impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen los Arts. 92, 102 y 137 de la Constitución Nacional. ----------

Constan en autos copias de las documentaciones que acredita que el recurrente es funcionario de la Administración Pública. ----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 24 JUL 2024 Yanise Colmán

Resulta importante señalar, a los efectos de la consideración de la acción promovida, la Ley Nº 1535/99, "De Administración Financiera del Estado", que en su artículo 19, párrafo primero expresa; Vigencia del Presupuesto General de la Nación. "El Ejercicio Financiero o Ejercicio Fiscal, se iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año". ----------

La presente acción se plantea contra disposiciones regulatorias del Presupuesto General de la Nación del año 2019, como lo es el Decreto № 1368/19 y las Resoluciones Nº 130 y 143 de fecha 20 y 28 de febrero de 2019, respectivamente, dictadas por el Ministerio de Hacienda y la Resolución INFONA № 181 Del Instituto Forestal Nacional, las citadas disposiciones atacadas, señaladas precedentemente, forman parte de un cuerpo normativo de vigencia temporal cual es de un año, como lo es el Presupuesto General de la Nación correspondiente al ejercicio fiscal para el año 2019, transcurrido dicho plazo y conforme a lo que acuerda la ley, por medio de los canales competentes, éste perderá su vigencia, al ser derogada automáticamente por una nueva normativa contenedora del plan presupuestario, a aplicarse durante el ejercicio fiscal correspondiente al siguiente año. ----------

Esta Corte Suprema ha mantenido en anteriores fallos, el criterio que resulta relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el "agravio sea contemporáneo, tanto al momento de la impugnación como de su resolución. En el caso de autos si bien la reacción del accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo en relación a la resolución del "*thema decidendun*", tenemos entonces, que la normativa cuya nulidad se pretende, ha dejado de afectarles al ser excluida del ordenamiento positivo, ergo, perdiendo su carácter actual". ----------

Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala, no surge como controversial, sino meramente abstracto, y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma, no tendrá más efecto que al solo beneficio de la ley. Concluyendo que a la vista de ésta Sala, al momento de fallar sobre la demanda no existiría un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una vulneración, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados, ya que por un lado, la Ley para el Ejercicio Fiscal, año 2019 ha sido íntegramente ejecutado en el campo temporal, y por otro extremo, a la fecha rige en materia presupuestaria una nueva disposición la cual no forma parte del presente proceso, lo que a su vez indica que las disposiciones contra las que se plantea la presente acción ya no forma parte de nuestro sistema normativo.----------

Por lo precedentemente expuesto, visto el dictamen del Ministerio Público y en atención a las disposiciones legales citadas y concordantes, considero que corresponde rechazar a la presente acción de inconstitucionalidad planteada. **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: ----------

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 749.

Asunción, 22 de julio de 2.024-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

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

RECHAZAR la presente Acción de Inconstitucionalidad, promovida por el Abg. **Alberto Poletti Adorno** en nombre y representación del Señor **MIGUEL ANTONIO PALMA PAEZ,** de conformidad a lo establecido en el exordio de la presente Resolución. ----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA