CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR JORGE MIGUEL SEUX VEGA Y OTROS C/ DECRETO N°1368 DE FECHA 28 DE FEBRERO DEL 2019, LA RESOLUCIÓN M.H N°143 DE FECHA 28 DE FEBRERO DEL 2019 DICTADA POR EL MINISTERIO HACIENDA, LA RESOLUCIÓNN M.H. N°130 DE FECHA 20 DE FEBRERO DEL 2019. AÑO: 2019 N°:2388.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 02-01-2025

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento noventa y dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de diciembre 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, CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR JORGE MIGUEL SEUX VEGA Y OTROS C/ DECRETO N°1368 DE FECHA 28 DE FEBRERO DEL 2019, LA RESOLUCIÓN M.H N°143 DE FECHA 28 DE FEBRERO DEL 2019 DICTADA POR EL MINISTERIO HACIENDA, LA RESOLUCIÓNN M.H. N°130 DE FECHA 20 DE FEBRERO DEL 2019",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los señores Jorge Miguel Seux Vega, Jorge Eduardo Jiménez, Juan Ramón Zarate Aquino, Alberto Zenon Escobar, Mirta Graciela Román, María Antolina Cardozo, Analía del Rocio Galeano, Pricila Ester Ayala, Darío Javier Giménez por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogados.----------

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, SANTANDER DANS, RÍOS OJEDA**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presentaron los Sres. JORGE MIGUEL SEUX VEGA, JORGE EDUARDO JIMÉNEZ, JUAN RAMÓN ZARATE AQUINO, ALBERTO ZENON ESCOBAR ESCOBAR, MIRTA GRACIELA ROMÁN DE ROJAS, MARIA ANTOLINA CARDOZO ROMÁN, ANALIA DEL ROCIO GALEANO DE ALVARENGA, PRICILA ESTER AYALA GONZÁLEZ Y DARIO JAVIER GIMÉNEZ ANTAR, por derecho propio y bajo patrocinio de abogados promuevan acción de inconstitucionalidad contra Decreto Presidencial N° 1368 de fecha 28 de febrero de 2019, en contra de la resolución N° 130 de fecha 20 de febrero de 2019 y resolución N° 143 de fecha 28 de febrero de 2019, por reputarlos contrarios al Art. 130 de la Constitución Nacional.----------

Esta acción no puede prosperar debido a que las normas impugnadas por los accionantes - Decreto Presidencial N° 1368 de fecha 28 de febrero de 2019, en contra de la resolución N° 130 de fecha 20 de febrero de 2019 y resolución N° 143 de fecha 28 de febrero de 2019- son disposiciones legales de carácter presupuestario.----------

La Ley N° 1535/99, en su artículo 19, al hablar de la vigencia del Presupuesto General de la Nación, expresa que el ejercicio financiero o fiscal se iniciará el 01 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año. En efecto, de acuerdo a esta norma, la Ley N° 6258/2019 y el

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí: Julia C. Pavón Martínez
Secretaria

Decreto Reglamentario N° 1368/2019 son disposiciones legales que estaban supeditadas al ejercicio fiscal del año 2019, de lo que resulta, actualmente, inoficioso pronunciarnos con respecto a la impugnación de los mismos. Se aclara que dicha ley presupuestaria del año 2019 siguió ejecutándose en el año 2020, mas, actualmente (2023) la misma, repito, ya no está vigente.----------

Al respecto, la doctrina señala: "Otra faceta interesante en materia de agravios no subsistentes se presenta cuando nuevas normas dejan sin efecto aquellas cuya constitucionalidad se discute por el recurso extraordinario. En tal hipótesis, el juicio de inconstitucionalidad sobre las normas derogadas se torna en principio inoficioso, como si la norma impugnada ya no se aplicara más al afectado" (Sagués, Néstor Pedro. Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario. Edit. Astrea. 4ta. Edic. Actualizada y ampliada. T I. Pág. 509). Por su parte, sobre el tema: Desaparición Sobrevenida del Objeto, Ángel Gómez Montoro cita lo afirmado en la STC 96/1996 en cuyo fundamento jurídico 31º se dice literalmente que: "el conflicto sólo puede ser resuelto en la medida en que permanece vivo, careciendo de todo interés público la resolución de cuestiones periclitadas". (Cuadernos y Debates, núm. 66. La Sentencia sobre la Constitucionalidad de la Ley. Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1997. Pág. 302).----------

En consecuencia, y debido a que ya no se encuentran en vigencia las disposiciones legales y reglamentarias atacadas de inconstitucionales, el agravio deja de ser actual y esta Corte Suprema de Justicia se encuentra ante una situación en la que su decisión sobre el fondo del asunto resultaría ineficaz y carente de interés práctico, por lo que corresponde el archivo de la presente acción. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Es oportuno hacer constar, que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 11/04/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 30/05/23.----------

Los señores, JORGE MIGUEL SEUX VEGA, JORGE EDUARDO JIMÉNEZ, JUAN RAMÓN ZARATE AQUINO, ALBERTO ZENON ESCOBAR ESCOBAR, MIRTA GRACIELA ROMÁN DE ROJAS, MARIA ANTOLINA CARDOZO ROMÁN, ANALIA DEL ROCIO GALEANO DE ALVARENGA, PRICILA ESTER AYALA GONZÁLEZ, DARIO JAVIER GIMÉNEZ ANTAR, bajo patrocinio de abogados, promueven acción de inconstitucionalidad contra:----------

1- Art. 1 del Decreto N° 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 PGN2019, conforme al considerando del presente Decreto".----------

2- Resolución MH. N° 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 N° 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".-----

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 acreditan que los recurrentes son funcionarios de la Administración Pública.----------

Resulta importante señalar, a los efectos de la consideración de la acción promovida, la Ley N° 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 N° 1368/19 y las Resoluciones N° 130 y 143 de fecha 20 y 28 de febrero de 2019, respectivamente, dictadas por el Ministerio Hacienda, 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 aplicare 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 la 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.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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

1. Los Señores **JORGE MIGUEL SEUX VEGA, JORGE EDUARDO JIMENEZ, JUAN RAMON ZARATE AQUINO, ALBERTO ZENON ESCOBAR ESCOBAR, MIRTA GRACIELA ROMAS DE ROJAS, ANALIA DEL ROCIO GALEANO DE ALVARENGA, PRICILA ESTER AYALA GONZALEZ, DARIO JAVIER GIMENEZ ANTAR** por derecho propio y bajo patrocinio de Abogados, promueven 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". Refieren 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. Los accionantes acreditaron fehacientemente su calidad de funcionarios permanentes del Instituto de Altos Estudios Estratégicos dicen haber sido beneficiados 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. Sostiene que, mediante el dictado de los actos normativos impugnados, el Poder Ejecutivo, el Instituto de Altos Estudios Estratégicos 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 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, que fueran atacados de inconstitucional en estos autos. Sin embargo, opino que las disposiciones impugnadas al disponer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de beneficios económicos en favor del trabajador inferiores 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,

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 02-01-2025

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.----------

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.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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, 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 salarios 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: "*Artículo 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 Secretaría 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 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.° 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 la facultad de cambio, resultando procedente la pretensión de los accionantes tendiente a invalidar sus efectos, correspondiendo en consecuencia la declaración de su inaplicabilidad. ----------

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 un nivel de vida decoroso. Ello nos indica que no es constitucionalmente lícito alterar las

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julia C. Raven Martínez
Secretaria

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. 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 artículo 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 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 Artículo 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.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 02 -01- 2025 Roque López Franco Asistente

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).-------

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 aun 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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 N.° 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.° 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, Artículo 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.----------

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, vulnerando abiertamente el orden prelativo dispuesto por el Artículo 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. N° 143 de fecha 28 de febrero de 2019 y Resolución M.H. N° 130 de fecha 20 de febrero de 2019**. Es mi voto.----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR JORGE MIGUEL SEUX VEGA Y OTROS C/ DECRETO N°1368 DE FECHA 28 DE FEBRERO DEL 2019, LA RESOLUCIÓN M.H N°143 DE FECHA 28 DE FEBRERO DEL 2019 DICTADA POR EL MINISTERIO HACIENDA, LA RESOLUCIÓNN M.H. N°130 DE FECHA 20 DE FEBRERO DEL 2019. AÑO: 2019 N°:2388.----------

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1192.

Asunción, 30 de diciembre 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 por los señores Jorge Miguel Seux Vega, Jorge Eduardo Jiménez, Juan Ramón Zarate Aquino, Alberto Zenon Escobar, Mirta Graciela Román, María Antolina Cardozo, Analía del Rocio Galeano, Pricila Ester Ayala, Darío Javier Giménez, por inoficioso.----------

ORDENAR el archivamiento de la presente Acción de Inconstitucionalidad.----------

ANOTAR y registrar.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

