CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANTONIA CAÑETE CHAVEZ C/ DECRETO N° 1368 DEL 28 DE FEBRERO DEL 2019 Y LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA N° 143 DEL 28 DE FEBRERO DEL 2019. N° 2557. Año 2019.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochenta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiuno días, del mes de Febrero, del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores, **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANTONIA CAÑETE CHAVEZ C/ DECRETO N° 1368 DEL 28 DE FEBRERO DEL 2019 Y LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA N° 143 DEL 28 DE FEBRERO DEL 2019,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **ANTONIA CAÑETE CHAVEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado.----------

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

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

C U E S T I O N:

¿Es procedente la Acción de inconstitucionalidad deducida?----------

A la cuestión planteada, el Doctor **DIESEL JUNGHANNS**, dijo: Se presenta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la señora Antonia Cañete Chávez por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, 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*"; y contra 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*", por violación a los Arts. 3 "Del Poder Público", 102 "De los derechos laborales de los funcionarios y empleados públicos", y 137 "De la supremacía de la Constitución" de la Constitución Nacional.----------

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 ha dispuesto 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, la accionante no señala el daño o perjuicio que le ocasiona 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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

fehacientemente la afectación a sus derechos constitucionales, cuando que es imprescindible justificar de qué derechos se ha visto privada como consecuencia de ella. ----------

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 **RIOS OJEDA,** dijo: 1. La señora Antonia Cañete Chávez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de la abogada Alba Rocío Acuña con Matrícula N° 54.878, promueve Acción de Inconstitucionalidad, en su calidad de funcionaria pública, **contra el Decreto N° 1368 del 28 de febrero de 2019** *"POR EL CUAL SE ENCOMIENDA AL MINISTERIO DE HACIENDA A ESTABLECER PROCEDIMIENTOS TRANSITORIOS PARA LIQUIDACIÓN Y PAGO DE SALARIO A LOS FUNCIONARIOS DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO (OEE), AFECTADOS POR LAS MODIFICACIONES EN EL ANEXO DE PERSONAL DEL PGN2019" y* la **Resolución M.H. 143 del 28 febrero del 2019** *"POR LA CUAL REGLAMENTA EL DECRETO N° 1368/19 QUE ESTABLECE PROCEDIMIENTOS TRANSITORIOS PARA LA LIQUIDACIÓN Y PAGO DE SALARIOS A FUNCIONARIOS DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO (OEE), AFECTADOS POR LAS MODIFICACIONES EN EL ANEXO DE PERSONAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019".* ----------

2. La accionante manifiesta que, las normas impugnadas vulneran los Artículos 3, 102 y 137 de la Constitución Nacional. Luego de haber acreditado fehacientemente su calidad de funcionaria permanente de la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI), dice haber recibido un aumento en sus asignaciones dentro de la línea del Anexo de Personal del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio fiscal 2019, que fueron modificados y disminuidos por el Decreto N° 1368 del 28 de febrero de 2019 y por Resolución M.H. 143 del 28 febrero del 2019 reglamentaria de decreto mencionado. Manifiesta que mediante dichas normas el Ministerio de Hacienda estableció procedimientos transitorios de liquidación y pago diferente a lo previsto en la ley especial del PGN 2019, alterando sus ingresos ya consolidados en el Anexo del Personal del Presupuesto de Gastos de la Nación 2019, ocasionando la ruptura de la prelación de las normas.----------

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 su decreto reglamentario, DECRETO N° 1368/19 como también la Resolución M.H. 143 del 28 febrero del 2019, éstas dos últimas atacadas de inconstitucional en estos autos. Sin embargo, opino que las reglamentaciones impugnadas al disponer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de beneficios económicos en favor del trabajador inferiores a los acordados por la "Ley" que reglamenta, causa un perjuicio a la afectada, 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 aun, 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 y por ende de su decreto reglamentario, cuando la incoherencia de la norma inferior con relación a lo dispuesto por la ley que reglamenta 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 manifestado por la accionante, procederé al estudio de la presente acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos: ----------

26 -02- 2024
Roque López Franco
Asistente

8. La comunidad laboral tiene un carácter dinámico, fundado en las prerrogativas de la autoridad administrativa consistentes en la potestad de cambio 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 la Liquidación de remuneraciones del año 2019 (agregada a autos por la accionante) con las asignaciones salariales dispuesta por la Ley N° 6258/19 en el Anexo del Personal de los cargos Administrativos (ocupado por la accionante) y la medida impugnada. Cabe resaltar que este caso lo analizaré con la finalidad de detectar si en ejercicio de la potestad de cambio de la Administración, hubo o no violación de derechos fundamentales de la funcionaria afectada por la aplicación de la medida impugnada. ----------

10. Por el DECRETO N° 1368/19 DE FECHA 28 DE FEBRERO DE 2019 impugnado, la Administración encomienda al Ministerio de Hacienda a establecer procedimientos transitorios de liquidación y pago de salarios a funcionarios públicos que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos en cargo, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal del PGN 2019. Si bien, la accionante no ha adjuntado con su presentación copia de la RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA N° 143 - también impugnado - se ha realizado una búsqueda de la misma en el sitio web institucional y que además es de acceso público; en la cual se observa que la citada resolución establece los procedimientos transitorios para la liquidación y pago de salarios a funcionarios públicos que han sido beneficiados con aumentos en sus asignaciones salariales. Destacándose la facultad del Ministerio de Hacienda para pagar los sueldos hasta la suma percibida al mes de diciembre de 2018, beneficios económicos inferiores a los previstos en el Anexo de Personal contenido en la Ley N.° 6258/19. ----------

11. Con relación a los sueldos, cabe traer a colación lo dispuesto por la Ley especial *N° 1626/00 "De la Función Pública".- "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 cargos Administrativos, 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 la afectada y en transgresión de su derecho al debido proceso. ----------

13. La medida impugnada no indica las razones del procedimiento ordenado en una "verdadera necesidad" que justifique la medida en beneficio del servicio y el interés público. No se sustenta en ninguna fundamentación jurídica. Por lo que no es posible determinar la

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

existencia de motivos legítimos para su adopción. Lo que violenta el derecho de defensa de la accionante. ----------

14. La medida atacada no se adecua a las retribuciones económicas fijadas en la ley PGN 2019. Como ya lo mencioné antes, con un simple cotejo entre la Liquidación de remuneración de marzo del año 2019 (agregada a autos por la accionante), las asignaciones salariales dispuestas por la Ley N° 6258/19 en el Anexo del Personal de los cargos Administrativos (ocupados por la accionante) y lo dispuesto por las normas impugnadas, podemos advertir que, con la medida impugnada el salario de la accionante ha sufrido una modificación, siendo disminuido en su cantidad. La alteración de una de las condiciones esenciales de la relación laboral (el salario) sin motivación, lesiona en perjuicio del servidor público e l derecho a su estabilidad laboral. ----------

15. Bien lo dice la ley marco que regula la administración financiera del Estado, y a la cual deben sujetarse las normas que disponen cuestiones presupuestarias, como es el caso de estudio: "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"). Queda claro que la modificación de la remuneración prevista en la ley de PGN 2019 realizada por su decreto reglamentario y por la resolución reglamentaria del Decreto se encuentra viciada de arbitrariedad al no haber sido dispuesta por ley. ----------

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 se ajustan las normas presupuestarias, y debió ajustarse las normas impugnadas. 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. Como hemos visto, las medidas impugnadas implicaron la afectación de derechos y principios tutelados por nuestra Constitución Nacional, por lo que debe ser satisfecha la pretensión de la accionante. Opino que, la norma atacada se constituye en uso abusivo de la facultad de cambio, en respuesta a una actuación caprichosa de la Administración no fundada objetivamente. 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 y no el capricho del Poder Público, 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 de Derecho. ----------

19. 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 de los actos normativos impugnados se ha puesto de manifiesto el uso abusivo de la facultad de cambio, resultando procedente la pretensión de la accionante tendiente a invalidar sus efectos, correspondiendo en consecuencia la declaración de su inaplicabilidad. ----------

20. 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 condiciones sustanciales de la relación laboral por parte de la Autoridad administrativa, prevaleciéndose de su superior condición económica, social y política. ----------

21. 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"*. ---

22. 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. ----------

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 la accionante 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 gozaba la accionante. El derecho

Abg. Julio C. Pardo Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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. De todo lo dicho, he llegado a la conclusión de que, en el caso concreto, la alteración en el salario de la accionante al margen de la ley, ha violado sus derechos fundamentales, en su calidad de servidora pública con estabilidad laboral. Efectivamente existió abuso de poder en el dictado de las normas atacadas, configurándose el uso abusivo de la facultad de cambio y perjuicio de la accionante. El Decreto N° 1368 del 28 de febrero de 2019 y la Resolución M.H. 143 del 28 febrero del 2019 no fueron dictados en sujeción a la ley que reglamenta, ajeno al orden constitucional, convencional y legal, vulnerando abiertamente el orden prelativo dispuesto por el Art. 137 de la Constitución. Por lo tanto, carece de validez jurídica, siendo nulo sus efectos. En consecuencia, corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad y declarar la inaplicabilidad del Decreto N° 1368 del 28 de febrero de 2019 y la Resolución M.H. 143 del 28 febrero del 2019, respecto de la accionante. 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 21/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 30/05/23. ----------

La señora, ANTONIA CAÑETE CHAVEZ, 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 ".----------

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 copia de las documentaciones que acredita que la recurrente es funcionaria de la Administración Pública----------

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

26 FEB 2024

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 Nº 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, 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. 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:

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 88

Asunción, 21 de febrero de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida por la accionante, señora ***ANTONIA CAÑETE CHAVEZ.*** ----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro

Ante mí:

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA