CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR "LUIS ACOSTA Y OTROS C/ DECRETO N° 1368 DEL 28 DE FEBRERO DE 2019 Y LA RESOLUCION M.H. (MINISTERIO DE HACIENDA) 143 DEL 28 DE FEBRERO DE 2019". AÑO: 2019. N°: 1087. ---

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil Sesenta y uno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de Octubre del año dos mil veintiocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RIOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR "LUIS ACOSTA Y OTROS C/ DECRETO N° 1368 DEL 28 DE FEBRERO DE 2019 Y LA RESOLUCION M.H. (MINISTERIO DE HACIENDA) 143 DEL 28 DE FEBRERO DE 2019",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los Sres. Luis Acosta, Avelina Argaña, Edgar Alonso, Fátima Arguello, Claudia Margarita Báez Brozon, Patricia Mariel Báez Chamorro, Arnaldo Balbuena, Mary Lucinda Basaldúa Maldonado, Roberto Bernal, María Eugenia Bogado, Cesar Cano, Juan Cárdenas, Javier Carvalho, Ricardo Caballero, Aurelio Chaparro, Gabriela Cobelo, María Belén Cubilla, Claudia Dacak, Esteve Gamarra, Claudia Godoy, Raúl Gómez, Mónica Hume, Rodrigo Irazusta, Fátima Jiménez, José Noguera, Rossana Ojeda, Lilian Ortiz De Vera, Jorge Pineda, Walter Recalde, Teresa Rolón, Claudia Sanabria, Berta Amalia Segovia Wagener, Pedro Segovia, Mario Vargas, Guillermo Vázquez, Ernestina Guadalupe Balotta, Raquel Geraldine Giménez Leguizamón, Mirta Amarilla De Moreno, Eustaquia Melgarejo Gavilán, 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: ----------

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: **DIÉSEL JUNGHANNS, RIOS OJEDA Y SANTANDER DANS**. ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se presentan los Sres. LUIS ACOSTA, AVELINA ARGAÑA, EDGAR ALONSO, FATIMA ARGUELLO, CLAUDIA MARGARITA BAEZ BROZON, PATRICIA MARIEL BAEZ CHAMORRO, ARNALDO BALBUENA, MARY LUCINDA BASALDUA MALDONADO, ROBERTO BERNAL, MARIA EUGENIA BOGADO, CESAR CANO, JUAN CARDENAS, JAVIER CARVALHO, RICARDO CABALLERO, AURELIO CHAPARRO, GABRIELA COBELO, MARIA BELEN CUBILLA, CLAUDIA DACAK, ESTEVE GAMARRA, CLAUDIA GODOY, RAUL GOMEZ, MONICA HUME, RODRIGO IRAZUSTA, FATIMA JIMENEZ, JOSE NOGUERA, ROSSANA OJEDA, LILIAN ORTIZ DE VERA, JORGE PINEDA, WALTER RECALDE, TERESA ROLON, CLAUDIA SANABRIA, BERTA AMALIA SEGOVIA WAGENER, PEDRO SEGOVIA, MARIO VARGAS, GUILLERMO VAZQUEZ, ERNESTINA GUADALUPE BALOTTA, RAQUEL GERALDINE GIMENEZ LEGUIZAMON, MIRTA AMARILLA DE MORENO Y EUSTAQUIA MELGAREJO GAVILÁN, a fin de promover acción de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 1368 del 28 de febrero de 2019 y la Resolución del

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ministerio de Hacienda N° 143 del 28 de febrero de 2019, alegando la conculcación de los artículos 3, 102 y 137 de la Ley Suprema. ----------

Los accionantes alegan ser funcionarios públicos permanentes de la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI), siendo sus remuneraciones previstas y liquidadas de conformidad a la Ley N° 6258/2019 *"Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019"*, habiendo dictado la citada entidad la Resolución N° 11/2019 a los efectos de materializar lo dispuesto por la ley aplicable. Refieren que posteriormente, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto impugnado, dispone ciertas medidas en relación a la variación de cargos y categorías de funcionarios públicos permanentes, las cuales fueran establecidas en virtud a la Ley N° 6258/2019 (PGN 2019), específicamente en el *"Anexo de Personal"*. Manifiestan que conforme se desprende del considerando del citado Decreto, en él se asume que las variaciones mencionadas fueron realizadas sin contemplar las condiciones estipuladas en la Ley N° 1626/2000 *"De la Función Pública"*. Así también mencionan que las variaciones relativas al Anexo del Personal del PGN 2019 respecto al PGN 2018, independientemente a la naturaleza de las variaciones fueron establecidas por ley, y es por ello que tanto el decreto así como la resolución cuestionados son normas de menor jerarquía que una ley, motivo por el cual de manera alguna pueden disponer en contrario a lineamientos de la norma superior, ya que con ello se produce una violación al orden constitucional, específicamente al Art. 137 el cual establece la supremacía de la Constitución. Finalizan solicitando se haga lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. ----------

En primer lugar, y sin entrar a analizar la cuestión de fondo, considero conveniente traer a colación ciertas circunstancias relevantes a los efectos de la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad. En efecto, la Ley 1535/99 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 demanda se plantea en contra de la aplicación del Decreto N° 1368 del 28 de febrero de 2019 *"Por el cual se encomienda al Ministerio de Hacienda a establecer procedimientos transitorios para la liquidación y pago de salarios a funcionarios de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), afectados por las modificaciones en el Anexo de Personal del PGN 2019"* y la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 143 del 28 de febrero de 2019 *"Por la cual se dispone el procedimiento de liquidación y pago de salarios a funcionarios que han tenido supresiones, modificaciones o aumentos de cargos, categorías y asignaciones en las líneas del Anexo de Personal PGN 2019"*. Ahora bien, y tal como lo define el artículo transcripto, tanto el Decreto como la Resolución atacada pretenden regular aspectos concernientes a un cuerpo normativo, cuya vigencia temporal es de un año, transcurrido este plazo y acorde a lo que expresa la ley, por medio de los canales competentes aquel perderá su vigencia al ser derogado automáticamente por una nueva normativa contenedora del plan presupuestario a aplicarse durante el ejercicio fiscal correspondiente al siguiente año.----------

Por otra parte, debemos tener en cuenta que a la fecha en que se dicta el presente fallo, el presupuesto general de gastos para el año 2019 ha sido plena e innegablemente ejecutado en su totalidad, por lo que el agravio sustentado por los recurrentes carece del requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones.----------

Esta Sala ha mantenido en anteriores fallos el criterio de 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 de la accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo con relación a la resolución del *thema decidendum*, tenemos entonces que las normativas cuya nulidad pretende han dejado de afectarle al ser expulsadas del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual. ----------

RECIBIDO 29 -10- 2024

Ante tales extremos, en la actualidad 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 tendría más efecto que el solo beneficio de la Ley. Concluyendo que a la vista de esta Sala, al momento de fallar sobre la demanda no existiría ya 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 base para el ejercicio fiscal 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.----------

Por los motivos expuestos precedentemente, y ante la inexistencia de un agravio actual, considero que cualquier pronunciamiento de esta Corte sobre la cuestión de fondo se tornaría inoficioso, por lo que corresponde el archivamiento de la presente causa. Por otra parte, corresponde ordenar el levantamiento de la medida cautelar decreta en virtud del A.I.N° 1924 del 3 de octubre de 2019. Es mi voto.----------

A su turno, el Ministro **Doctor VICTOR RIOS OJEDA** dijo: ----------

1.- Los señores LUIS ACOSTA, AVELINA ARGAÑA, EDGAR ALONSO, FATIMA ARGUELLO, CLAUDIA MARGARITA BAEZ BROZON, PATRICIA MARIEL BAEZ CHAMORRO, ARNALDO BALBUENA, MARY LUCINDA BASALDUA MALDONADO, ROBERTO BERNAL, MARIA EUGENIA BOGADO, CESAR CANO, JUAN CARDENAS, JAVIER CARVALHO, RICARDO CABALLERO, AURELIO CHAPARRO, GABRIELA COBELO, MARIA BELEN CUBILLA, CLAUDIA DACAK, ESTEVE GAMARRA, CLAUDIA GODOY, RAUL GOMEZ, MONICA HUME, RODRIGO IRAZUSTA, FATIMA JIMÉNEZ, JOSÉ NOGUERA, ROSSANA OJEDA, LILIAN ORTIZ DE VERA, JORGE PINEDA, WALTER RECALDE, TERESA ROLON, CLAUDIA SANABRIA, BERTA AMALIA SEGOVIA WAGENER, PEDRO SEGOVIA, MARIO VARGAS, GUILLERMO VAZQUEZ, ERNESTINA GUADALUPE BALOTTA, RAQUEL GERALDINE GIMÉNEZ LEGUIZAMÓN, MIRTA AMARILLA DE MORENO, EUSTAQUIA MELGAREJO GAVILÁN, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven acción de inconstitucionalidad, en calidad de funcionarios permanentes de la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI), contra el *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 salario a funcionarios de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), afectados por las modificaciones en el Anexo de Personal del PGN 2019" y contra los arts. 1° y 2° de 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".*----------

2.- Los accionantes manifiestan que, las normas impugnadas vulneran los artículos 3, 102, 137 y 238 de la Constitución de la República del Paraguay. Luego de haber acreditado fehacientemente su calidad de funcionarios permanentes de la DINAPI, dicen haber sido beneficiados en sus categorías con mejoras en sus respectivas remuneraciones mediante la sanción de la Ley N° 6258/19 *"Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ejercicio Fiscal 2019" y sostienen que, mediante el dictado de los actos normativos impugnados, el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda han dispuesto la liquidación y pago de salarios conforme a los criterios previstos en la Resolución M. H. N° 143 y en el caso de los accionantes con retención parcial de sus salarios bajo el rótulo de "Procedimientos transitorios de liquidación y pago de salarios", y esto ocasiona que el Ministerio de Hacienda retenga, coarte, reduzca o limite el pago de sus salarios, alterando los salarios ya consolidados en la ley PGN 2019, 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 la Resolución N° 143 del 28/02/2019 dictada 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 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, 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"

29-10-2024

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.----------

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. 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: ***"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**. ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 Nº 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 Nº 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 Nº 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. ----------

RECIBIDO 29-10-2024

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 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. 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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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. ----------

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 respeto 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 intérpretes 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***

29-10-2024

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 N.º 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, 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.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secret...

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.** Es mi voto.----------

A su turno, el Ministro **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS**, dijo: Se presentan los Señores, LUIS ACOSTA Y OTROS- cuyos datos personales se encuentran consignados en el escrito inicial de la presente demanda – bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra: ----------

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

Refieren los accionantes que las disposiciones legales impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen los Arts. 3, 102, 137 y 238 de la Constitución Nacional.-

Constan en autos copias de las documentaciones que acreditan que los recurrentes son funcionarios públicos permanentes de la Dirección Nacional de la Propiedad Intelectual (DINAPI), siendo sus remuneraciones previstas y liquidadas de conformidad a la Ley Nº 6258/19 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal del año 2019.----------

Alegan los accionantes, que las variaciones del Anexo de personal del PGN 2019 fueron establecidas por ley, y tanto el Decreto así como las Resoluciones recurridas son normas de menor jerarquía, por lo que bajo ningún concepto pueden disponer en forma contraria a los lineamientos de la norma superior, ya que con ello se produce una violación al orden constitucional, puntualmente al Art. 137 de la Constitución Nacional el cual impone la prelación las normas que rigen en nuestro país. Finalizan solicitando se haga lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. ----------

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 la Resolución Nº 143 de fecha 28 de febrero de 2019, dictada por el Ministerio de Hacienda; las Resoluciones citadas, atacadas de inconstitucionales, 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 ante la inexistencia de un agravio actual, considero que cualquier pronunciamiento de esta Corte sobre la cuestión de fondo se tornaría inoficioso, por lo que corresponde el archivamiento de la presente causa. Asimismo, corresponde ordenar el levantamiento de la medida cautelar decretada por medio del A.I. № 1924de fecha 3 de octubre de 2019. ES MI VOTO.----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1061

Asunción, 28 de Octubre de 2.024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la Excelentísima,

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

ORDENAR el archivamiento de la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los Sres. LUIS ACOSTA, AVELINA ARGAÑA, EDGAR ALONSO, FATIMA ARGUELLO, CLAUDIA MARGARITA BAEZ BROZON, PATRICIA MARIEL BAEZ CHAMORRO, ARNALDO BALBUENA, MARY LUCINDA BASALDUA MALDONADO, ROBERTO BERNAL, MARIA EUGENIA BOGADO, CESAR CANO, JUAN CARDENAS, JAVIER CARVALHO, RICARDO CABALLERO, AURELIO CHAPARRO, GABRIELA COBELO, MARIA BELEN CUBILLA, CLAUDIA DACAK, ESTEVE GAMARRA, CLAUDIA GODOY, RAUL GOMEZ, MONICA HUME, RODRIGO IRAZUSTA, FATIMA JIMÉNEZ, JOSÉ NOGUERA, ROSSANA OJEDA, LILIAN ORTIZ DE VERA, JORGE PINEDA, WALTER RECALDE, TERESA ROLON, CLAUDIA SANABRIA, BERTA AMALIA SEGOVIA WAGENER, PEDRO SEGOVIA, MARIO VARGAS, GUILLERMO VAZQUEZ, ERNESTINA GUADALUPE BALOTTA, RAQUEL GERALDINE GIMÉNEZ LEGUIZAMÓN, MIRTA AMARILLA DE MORENO, EUSTAQUIA MELGAREJO GAVILÁN, por inoficiosa. ----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de Efectos, dispuesta por el A.I. № 1924 de fecha 3 de octubre de 2019, dictada por esta Sala.----------

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

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA