CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR GISELLE LESME BARRIOS C/ LEY 6313" AÑO: 2019 N°:1719.-

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento ochenta y dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintitres 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, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR GISELLE LESME BARRIOS C/ LEY 6313",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Giselle Lesme por derecho propio 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: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS,** dijo: La señora, GISSELLE LESME BARRIOS promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 6313/19 *"QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO, A TRAVES DEL MINISTERIO DE HACIENDA, LA MODIFICACION DE LOS INGRESOS, GASTOS, ANEXOS DEL PERSONAL Y LA TRASFERENCIA DE CREDITOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS AL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL, DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, APROBADO POR LEY N° 6258 DEL 7 DE ENERO DE 2.019",* alegando que la rechaza, fundado en las consideraciones contenidas en el artículo 55% siguientes del Código Procesal Civil.----------

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la accionante reviste la calidad de funcionaria permanente de la Honorable Cámara de Diputados en el área de la salud según Resolución N° 184 de fecha 19 de enero de 2018.----------

La parte recurrente manifiesta que la norma impugnada es inconstitucional porque en ningún caso una ley puede ser promulgada para un grupo de personas debiendo la misma ser de carácter general, es decir para toda la República. La Ley N° 6313/19 se refiere a funcionarios permanentes y contratados de blanco, perteneciente a la Cámara de Diputados, en este caso la ley atacada debe abarcar a todos los funcionarios de blanco que se encuentran prestando servicio en las distintas reparticiones públicas del país y quienes deberían pasar a formar parte del personal del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, violando de esta forma el preceptos constitucional de la "igualdad de las personas ante la ley", además, de ser segregacionista y discriminatoria". Funda sus derechos en los Arts. 14, 17, 47 inc. 2, 89, 86 y 137 de la Constitución Nacional.----------

La Ley N° 6313/19, alegada de inconstitucional dispone cuanto sigue en su Art. 1º: *"Autorizase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, la modificación de la programación de los montos de los ingresos, gastos, anexo del personal y la transferencia de créditos de la Cámara de Diputados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, dentro del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por Ley N° 6258*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

del 7 de enero de 2019-, a los efectos de realizar el traslado definitivo de funcionarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley."- Art. 2°. "Establécese que el personal permanente de blanco que presta servicio en la Cámara de Diputados, pasará a formar parte, y gozará de los mismos derechos en cuanto a la asignación salarial, antigüedad y régimen de jubilación conforme al listado que se adjunta y forma parte de la presente ley".- Art. 3°.- "Establécese que el personal de blanco vinculado bajo el régimen de contratos con fecha a término, que presta servicios en la Cámara de Diputados, pasará a formar parte de la nómina de personal contratado del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social".----------

El agravio principal de la Accionante radica en el hecho de su traslado como funcionaria de blanco de la Cámara de Diputados, y pasar a formar parte del personal, en la misma función, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.----------

Las disposiciones establecidas en los Arts. 1°, 2° y 3° la Ley N° 6313/19, que legisla el traslado de los funcionarios comprendidos en su enunciación, debe entenderse como una facultad privativa y exclusiva de la Cámara de Diputados, que deviene de los Arts. 200 y 222 de la Constitución Nacional, respaldadas por la Ley regulatoria "De la Función Pública" N° 1626/2000, que en su artículo 37, textualmente dispone: "*El funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio. El traslado será dispuesto por la autoridad competente y deberá ser de un cargo a otro de igual o similar categoría y remuneración.*". De lo señalado surge que la ley alegada de inconstitucional, se halla en perfecta armonía con las disposiciones constitucionales señaladas precedentemente. Por otra parte, del examen de la Ley 6313/19, no surge que exista menoscabo alguno de los derechos de la recurrente, al establecer la Ley en cuestión, que: "*pasará a formar parte, Y gozará de los mismo derechos en cuanto a la asignación salarial antigüedad y régimen de jubilación, conforme al listado que se adjunta*", expresa el Art- 2° de la Ley señalada.----------

Con lo expuesto, se puede concluir que no existe colisión entre la Ley N° 6313/19 atacada de inconstitucional, y los preceptos constitucionales de la Carta Magna, que en defensa de sus derechos invoca la accionante. En este orden de ideas, se puede afirmar, sin temor a equívocos, que no existe lesión o perjuicio irreparable que afecte los derechos de la accionante.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y concordantes, y visto el parecer del Ministerio Público, no corresponde hacer lugar a la presente acción promovida. ES MI VOTO.----------

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

1.- Ante esta Sala, se presenta la Sra. Gisselle Lesme Barrios, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, y promueve acción de inconstitucionalidad contra **la Ley N° 6313/19** *"QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO, A TRAVES DEL MINISTERIO DE HACIENDA, LA MODIFICACIÓN DE LOS INGRESOS, GASTOS, ANEXO DEL PERSONAL Y LA TRANSPARENCIA DE CRÉDITOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS AL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL, DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, APROBADO POR LA LEY 6258 DEL 7 DE ENERO DE 2019".* La misma es funcionaria nombrada y acompaña copia autenticada de la resolución de su nombramiento, dictado por la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados.----------

2.- El profesional abogado, en apoyo a las pretensiones de su representada manifiesta que la Ley N° 6313/19 vulnera los Artículos 14, 17, 47 inc. 2, 86, 89 y 137 de la Constitución. Afirma, entre otras cosas que, la ley impugnada es segregacionista y discriminatoria porque solamente afecta al grupo de personal de blanco que presta servicios en la Cámara de Diputados, no así a los demás funcionarios de blanco que prestan servicios en distintas reparticiones públicas a quienes la cuestionada ley no perjudica. Asimismo manifiesta que su

traslado de la Cámara de Diputados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social dispuesto por la cuestionada ley es arbitrario, ya que se dio sin su consentimiento y sin mediar sumario administrativo alguno, violando de esa manera su derecho de elegir libremente el lugar donde trabajar, así la vulneración de principios constitucionales como el respeto al debido proceso y la irretroactividad de la ley.----------

3.- La ley N° 6313/19 autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, la modificación de la programación de los montos de los ingresos, gastos, anexo del personal y la transferencia de créditos de la Cámara de Diputados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, **dentro del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019**, aprobado por la Ley N° 6258 del 7 de enero de 2019. La ley de presupuesto Nº6258/19 de vigencia temporal, aplicada únicamente al ejercicio fiscal 2019, actualmente perdió vigencia, por lo que la N° 6313/19 sancionada como complementaria de la ley de presupuesto corte con la misma suerte. Si bien las dos han perdido vigencia en la actualidad, no podemos pasar por alto que **la Ley complementaria (Ley N° 6313/19)** atacada de inconstitucional en estos autos, **sigue desplegando sus efectos**, ya que al establecer el traslado definitivo de funcionarios públicos con "estabilidad laboral", de una Entidad pública a otra, **sus servicios prestados al Estado continúan y permanecen en el tiempo hasta el día de hoy**. Mientras subsistan las causas que dieron origen a la relación laboral, ella se mantiene con todos sus efectos jurídicos.-

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. Estando 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) y promover políticas que tiendan al pleno empleo (Art. 87), pues toda persona tiene derecho a trabajar para vivir con con dignidad. El Derecho al trabajo, como norma constitucional, tiene plena eficacia vinculante, siendo susceptible de producir efectos jurídicos inmediatos, sin necesidad de mediación legal, por lo que debe ser tutelado sin trabas de ningún orden.----------

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 ley complementaria, cuando ésta última 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-PV/TC y 00003-213-PFTC).----------

7.- Dicho esto, y en la necesidad de esclarecer los agravios manifestados por la accionante, 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

Abg. Julio C. Gavilán Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 trasladar a un servidor público de una Entidad a otra, situación dada en el caso de estudio, la que analizaré con la finalidad de detectar si en ejercicio de la potestad de cambio, hubo o no violación de derechos fundamentales de los funcionarios afectados por la aplicación de la ley atacada. ----------

10.- Por la Ley N° 6313/19, impugnada en autos, se ha ordenado la **movilidad laboral, en calidad de personal de blanco**, de **servidores públicos permanentes**, mediante el traslado definitivo de los mismos en **forma externa**: de una Entidad de origen (Honorable Cámara de Diputados) a una Entidad de destino (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), **con línea presupuestaria**, es decir, con la transferencia de la categoría, salario y antigüedad que le fueran asignados a los funcionarios en la Entidad de origen.----------

11.- La norma que regula la **movilidad laboral externa de funcionarios públicos permanentes** dice: "*El funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio. El traslado será dispuesto por la autoridad competente y deberá ser de un cargo a otro de igual o similar categoría y remuneración. El traslado podrá realizarse dentro del mismo organismo o entidad, o a otros distintos, y dentro o fuera del municipio de residencia del funcionario*" (Artículo 37, Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA").----------

12.- De la disposición trascripta surge el valor condicionante para decidir el traslado, debiendo ser por "razones de servicio". El carácter público del servicio, lo orienta a satisfacer el interés general de la comunidad, es por ello que la Administración tiene el deber de fundamentar la decisión. Como ya lo dijimos arriba, la movilidad laboral debe estar fundada en una "verdadera necesidad" que la justifique, con miras al mejoramiento del servicio que presta y el interés público. Habrá fundamentación en la medida que se aseveren circunstancias de hecho y de derecho ofrecidas como base sobre la que se apoya la decisión. Sin embargo en las letras de la ley impugnada no advierto fundamentación alguna. La ley atacada no indica las razones para el traslado. Siendo éste un requisito legal no cumplido en el caso de estudio**, la decisión de traslado se torna arbitraria ante la no inexistencia de motivo legítimo para su adopción**. Cabe mencionar que **la fundamentación es una garantía constitucional, prevista en la Ley N° 1626/00 para proteger el debido proceso y el derecho a la defensa**, por lo que no pudo haber sido obviada en el articulado de la ley impugnada. ----------

13.- En el escrito inicial de la acción, la accionante se agravia por haber sido desvinculada de la Honorable Cámara de Diputados y trasladada al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en calidad de "personal de blanco", cuando en realidad tenía categoría salarial como personal administrativo, situación distinta al área médica del Ministerio. Entiendo que al ser trasladada al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para cumplir la función de personal de blanco, por coincidir con su perfil profesional, **mediante la aplicación de la ley atacada, la Administración le otorgó una función que no corresponde exactamente al**

cargo administrativo que ostenta, lo que generó una alteración de las condiciones esenciales de su relación laboral. La accionante fue trasladada al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para cumplir funciones de "personal de blanco", por coincidir su perfil profesional con dicha categoría, pues ostenta el título de Odontólga. En la Entidad de origen la misma contaba con la Categoría A29, correspondiente a Asesor, según podemos observar en la Resolución Administrativa N° 184 (fs. 14), que fue conservada por la accionante al momento del traslado, siendo la movilidad con transferencia de la línea de cargo del Anexo del Personal con su respectivo salario y antigüedad.----------

14.- Descripta la situación, resulta que la accionante fue trasladada de una Entidad a otra donde las condiciones para trabajar son completamente distintas. Se le ha relevado de las funciones iniciales pactadas en la Entidad de origen para asignarle otras supuestamente acordes al perfil profesional pero bajo un régimen legal, carga horaria y plan de carrera totalmente diferentes. Con ello queda evidenciado que las Entidades de origen y de destino no comparten el mismo sistema de carrera, generando un cambio sustancial en la relación laboral, en detrimento de su condición real de servicio. Tratándose de funcionarios permanentes con estabilidad laboral, situación que les permite acceder a la carrera funcionaria, el traslado deberá mantener el mismo sistema de carrera entre las Entidades afectadas. No siendo de ésta manera, y **teniendo el movimiento laboral que nos ocupa un cambio importante en el sistema de carrera, resulta lesionado en perjuicio de los servidores el derecho a su estabilidad laboral.** La Ley N° 1626/00 exige una dura protección a la estabilidad laboral de los servidores públicos, por lo que el principio orientador en materia de traslado debe ser el respeto a los derechos adquiridos y a la situación consolidada por el servidor. Siendo la estabilidad del trabajador un derecho constitucionalmente garantizado, por aplicación del artículo 102 de la Constitución, es un derecho del que también gozan los funcionarios y empleados públicos, por lo que su vulneración torna el acto normativo impugnado totalmente viciado de arbitrariedad.----------

15.- Respecto al principio de la realidad, 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). –

16.- Ante la jurisprudencia que apoyo, opino que es aceptable la potestad de cambio en la medida que no altere el principio de la realidad, es decir, la condición que gozaba el trabajador desde el inicio de la relación laboral. En el caso particular, el cambio en el sistema de carrera 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 la accionante tendiente a invalidar sus efectos, correspondiendo en consecuencia la reubicación de la misma en su puesto anterior.----------

17.- 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.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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. ----------

18.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, por Dictamen DGAJ N° 1181/16 manifiesta lo siguiente: *"(...) el traslado es jurídicamente procedente sólo si es realizado dentro del* ***mismo plan de carrera****. Vale decir, el OEE de origen debe regirse por la misma ley que el OEE de destino, Dicho de otro modo, el traslado de un funcionario público será licito en tanto y en cuanto las instituciones de origen y de destino compartan el mismo sistema de carrera y se rijan por las mismas leyes (...) en el traslado debe tenerse en cuenta que debe existir* ***igual carga horaria*** *a ser cumplida en el OEE de origen y en el de destino. Si en el OEE de origen se cumplen efectivamente las cuarenta horas semanales que exige la ley (Art. 59 de la Ley N° 1626/2000), dicha carga horaria debe indefectiblemente ser cumplida en el OEE de destino, de lo contrario no habría contra prestación laboral por parte del funcionario, que percibe sus haberes por la carga horaria laboral de cuarenta horas semanales (...)".*----------

19.- La Secretaría de la Función Pública se ha expedido, en su calidad de *"organismo central normativo para todo cuanto tenga relación con la función pública"* (Art. 99, Ley N° 1626/00). Si bien su dictamen no es vinculante, su opinión es valiosísima porque al exponer su criterio nos facilita las herramientas necesarias para aclarar el tema debatido y encontrar la mejor solución al pleito. Cabe resaltar que la Secretaría de la Función Pública es el órgano central normativo encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley N° 1626/00, ley que regula el tema de estudio. ----------

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.- Otro aspecto a considerar es que la ley impugnada dispuso el traslado externo **al margen del procedimiento legalmente previsto para este tipo de movilidad laboral**. Por mandato constitucional el Congreso Nacional sanciona anualmente la ley de Presupuesto General de la Nación (Art. 202, num.5), siendo su formulación responsabilidad del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Economía y Finanzas MEF). Dicha ley de presupuesto, regula, entre otras cosas, la movilidad laboral en el sector público,

cuya reglamentación es atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, que dicta el Decreto respectivo. En el caso que nos ocupa, la ley impugnada fue dictada como complementaria y bajo la vigencia de la Ley N° 6258/19 "*Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2019*", la que en su Artículo 25 regula la movilidad laboral de funcionarios y empleados públicos. Así mismo, por Decreto N° 1145/19 "*Que reglamenta la Ley N° 6258/19, Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2019*" (Arts. 80/85), fueron reglados los trámites administrativos que deben ser cumplidos por las Entidades de origen y de destino para efectuar el traslado externo de funcionarios permanentes, así como el procedimiento a ser aplicado para el efecto. De la lectura de las referidas normas surge la necesidad de que las Instituciones involucradas en la movilidad laboral, presten su anuencia para el traslados externo. Es necesaria la existencia de un consentimiento horizontal (entre las entidades afectadas) para decidir el tipo de traslado que nos ocupa, así como también es necesario que dichas entidades previamente consideren las evaluaciones e informes institucionales para realizar el traslado definitivo. Cuestiones éstas totalmente obviadas al sancionar la ley impugnada. ----------

22.- Tiene razón la accionante cuando indica que la norma ha vulnerado los principios constitucionales del debido proceso. Pues **en el caso de estudio, el traslado se dio sin el trámite de rigor, vulnerando sus derechos fundamentales del debido proceso e igualdad**, resultando el trato totalmente discriminatorio. No fue cumplido en este caso concreto 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.----------

23.- Nuestra Constitución consagra la igualdad de todas las personas ante la Ley (Art. 47 C.N.), previendo para todas las que tengan las mismas características, iguales situaciones o resultados jurídicos. De ésta manera el constituyente prohíbe al legislador dictar leyes que creen tratamientos diferenciados a personas que se encuentran en situaciones idénticas, pues la igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en las mismas situaciones. Mandato constitucional inobservado en la sanción de la ley impugnada, la que en su aplicación ha generado distinciones que crean desigualdad entre los funcionarios que están en la misma situación de traslado. El traslado para ser lícito no puede violar ningún numeral de rango constitucional.----------

24.- Uno de los Principios presupuestarios es la "Unidad" (Art. 6, Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado")* que exige que todos los ingresos, gastos y financiamientos componentes del Presupuesto General de la Nación **sean incluidos en un solo documento** para su estudio y aprobación. Sin embargo, la ley impugnada se ha dictado como ley complementaria a la ley de presupuesto (Ley N° 6258/19), con una vigencia que data del 5 de junio de 2019, es decir, fue dictada casi a la mitad de la ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2019. El mandato dispuesto en la Ley 1535/99 establece que el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo y presentado al Congreso Nacional a más tardar el primero de setiembre de cada año, previa consolidación con las disposiciones especiales y generales del ejercicio (Art. 16). Así mismo dispone que la ley de presupuesto debe ser ejecutado desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año (Art. 19). **Sin embargo, la ley impugnada al ser sancionada a poco menos de la mitad del ejercicio fiscal 2019, ha obviado los plazos legales señalados**, dispuestos nada más y nada menos por la ley marco que regula la administración financiera del Estado, y a la cual deben sujetarse las leyes que disponen cuestiones presupuestarias, como es el caso de la ley impugnada. Por lo tanto concluyo que **la ley impugnada al ser**

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

sancionada obviando las exigencias de la Ley N° 1535/99, y en contravención al Principio presupuestario de Unidad, se encuentra totalmente carente de sustento legal.-

25.- 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 leyes presupuestarias de cada ejercicio fiscal, y debió ajustarse la Ley atacada, justamente para proteger los recursos públicos, considerando que de tales recursos depende una mejor calidad de vida para todos los paraguayos, especialmente para los sectores más postergados y vulnerables. Cuestiones éstas que no fueron consideradas al sancionar la ley atacada, perjudicando al subordinado (trabajador) en alta **transgresión del principio de legalidad, de raíz constitucional, al no existir debido apego a la legalidad**, situación repudiada en un Estado Social de Derecho como el nuestro.----------

26.- Como hemos visto, en este caso el traslado implicó la afectación de derechos y principios tutelados por la Constitución Nacional, en perjuicio de la accionante. Por lo tanto la ley impugnada constituye un 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.----------

27.- 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.----------

28.- Cabe destacar también la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, que manifiesta que por mandato del artículo 75 inciso 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. ----------

29.- De todo lo dicho, he llegado a la conclusión de que, en el caso concreto, el traslado acordado por la ley atacada, ha violado los derechos fundamentales de la accionante. Efectivamente existió abuso de poder en el dictado de la misma, configurándose el uso abusivo de la facultad de cambio, en perjuicio de los accionantes. La Ley N° 6313/19 fue dictada ajena al orden constitucional, convencional y legal, vulnerando abiertamente el orden prelativo dispuesto por el Art. 137 de la Constitución, por lo que carece de validez jurídica, siendo nulo sus efectos. En consecuencia corresponde ***hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad; declarar su inaplicabilidad, respecto de la accionante, y reincorporar a la misma a su puesto anterior*** (en la Honorable Cámara de Diputados). Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: La Sra. GISSELLE LESME BARRIOS, bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 6313/19 " QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO, A TRAVES DEL MINISTERIO DE HACIENDA, LA MODIFICACION DE LOS INGRESOS, GASTOS, ANEXOS DEL PERSONAL Y LA TRASFERENCIA DE CREDITOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS AL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL, DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, APROBADO POR LEY N° 6258 DEL 7 DE ENERO DE 2.019", alegando la accionante que la rechaza, fundado en las consideraciones contenidas en el Arts. 14, 17, 47 inc.2, 86, 89, y 137 de la Constitución Nacional.----------

Consta en autos copias de las documentaciones que acredita que la accionante reviste la calidad de funcionaria permanente de la Honorable Cámara de Diputados en el área de la salud.----------

La parte recurrente manifiesta que la norma impugnada es inconstitucional porque en ningún caso, una ley puede ser promulgada para un grupo de personas debiendo la misma ser de carácter general, es decir para toda la República. La Ley N° 6313/19 se refiere a funcionarios permanentes y contratados de blanco, perteneciente a la Cámara de Diputados, en este caso la ley atacada debe abarcar a todos los funcionarios de blanco que se encuentran prestando servicio en las distintas reparticiones públicas del país y quienes deberían pasar a formar parte del personal del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, violando de esta forma el preceptos constitucional de la "igualdad de las personas ante la ley", además, de ser segregacionista y discriminatoria".----------

La Ley N° 6313/19, alegada de inconstitucional dispone cuanto sigue en su Art. 1°- el cual dispone: "Autorizase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, la modificación de la programación de los montos de los ingresos, gastos, anexo del personal y la transferencia de créditos de la Cámara de Diputados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, dentro del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por Ley N° 6258 del 7 de enero de 2019-, a los efectos de realizar el traslado definitivo de funcionarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley."- Art. 2°.- Establécese que el personal permanente de blanco que presta servicio en la Cámara de Diputados, pasará a formar parte, y gozará de los mismo derechos en cuanto a la asignación salarial, antigüedad y régimen de jubilación conforme al listado que se adjunta y forma parte de la presente ley.- Art. 3°- Establécese que el personal de blanco vinculado bajo el régimen de contratos con fecha a término, que presta servicios en la Cámara de Diputados, pasará a formar parte de la nómina de personal contratado del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.----------

El agravio principal de la Accionante radica fundamentalmente, en el hecho de su traslado como funcionaria de blanco de la Cámara de Diputados, y pasar a formar parte del personal, en la misma función, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.----------

Las disposiciones establecidas en los Arts. 1°, 2° y 3° la Ley N° 6313/19, que legisla para proceder al traslado de los funcionarios, se debe entender, que la misma es facultad privativa y exclusiva de la Cámara de Diputados, que deviene de los Arts. 200 y 222 de la Constitución Nacional y su Ley regulatoria "De la Función Pública" N° 1626/2000, que en su artículo 37, textualmente dispone: "El funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio. El traslado será dispuesto por la autoridad competente y deberá ser de un cargo a otro de igual o similar categoría y remuneración." ... De lo señalado surge que la ley alegada de inconstitucional, se halla en perfecta armonía con las disposiciones constitucionales señaladas precedentemente. Por otra parte, del examen de la Ley 6313/19, no surge que exista menoscabo alguno de los derechos de la recurrente, al establecer la Ley en cuestión, que: "pasará a formar parte, y gozará de los mismo derechos en cuanto a la asignación salarial, antigüedad y régimen de jubilación, conforme al listado que se adjunta", expresa el Art, 2° de la Ley señalada.- De lo relacionado se puede concluir, que no existe colisión entre la Ley N° 6313/19 atacada de Inconstitucional, y los preceptos constitucionales de la Carta Magna, que en defensa de sus derechos invoca la accionante. En este orden de ideas, se puede afirmar, sin temor a equívocos, que no existe lesión o perjuicio irreparable que afecte los derechos de la recurrente.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y concordantes, y visto el parecer del Ministerio Público, corresponde no hacer; lugar a la presente acción promovida.- ES MI VOTO.----------

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

Ante mí:
Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 1182
Asunción, 23 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 la señora GISELLE BARRIOS, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----------

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

Ante mí:
Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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