



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Setecientos cincuenta y cuatro*. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecisiete* días del mes de *agosto* del año dos mil diez y ocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "DANIELA CABRERA ORTEGA Y OTROS C/ ART. 59 DE LA LEY 1626/00"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Bernardo Enciso, en nombre y representación de las Señoras Daniela Cabrera Ortega, María Teresa González Berdugo, Lidia Mariana Pereira Di Natale y Elvira Aguayo Valdez.-----

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

**CUESTION:**

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

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Abog. **BERNARDO ENCISO**, en representación de las Sras. **DANIELA CABRERA ORTEGA, MARIA TERESA GONZALEZ BERDUGO, LIDIA MARIANA PEREIRA DI NATALE y ELVIRA AGUAYO VALDEZ**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 59° de la Ley Nº 1626/2000 "De la Función Pública", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

De la documentación acompañada surge que las recurrentes se desempeñan como empleadas militares del Liceo Militar Acosta Ñu.-----

Manifiestan que la disposición atacada atenta directamente contra sus derechos adquiridos, ya que el horario laboral que venían cumpliendo era de 6 horas diarias, es decir, de 7:00 a 13:00 horas y que con la puesta en vigencia de la Ley Nº 1626/2000 dicha carga horaria ha aumentado, motivo por el cual promueven la presente acción de inconstitucionalidad a fin de que le sean restituidos nuevamente los derechos adquiridos a la fecha.-----

El Art. 59° que establece: "*La jornada ordinaria de trabajo efectivo, salvo casos especiales previstos en la reglamentación de la presente ley, será de cuarenta horas semanales. Las ampliaciones de la jornada ordinaria de trabajo diario que se hiciesen para extender el descanso semanal no constituirán trabajo extraordinario. El trabajo extraordinario en ningún caso podrá exceder de tres horas diarias u ocho horas semanales y sólo podrá ser autorizado por escrito y en cada caso por el superior jerárquico de la sección, departamento o dirección de la repartición pública en que se necesitase. Se considerarán horas extraordinarias las que se trabajen después de cumplida la jornada de trabajo*".-----

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la Constitución Nacional en su Art. 91° establece la duración de las jornadas de trabajo y de descanso al disponer cuanto sigue: "*...La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales, diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales. La ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos. Los descansos y las vacaciones anuales serán remunerados conforme con la ley...*".-----

Considero que el artículo cuestionado no deviene inconstitucional ya que es la propia Constitución la cual establece que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de 8 horas diarias y 48 horas semanales diurnas, motivo por el cual la carga horaria establecida en la ley de la función pública se encuentra ajustada a derecho pues se encuadra dentro de las posibilidades que la Ley Suprema le permite. La exigencia de la nueva disposición al aumentar el tiempo de trabajo efectivo que venía prestando la

Dra. Gladys Bareiro de Modica  
Ministra

*Peña*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J. Ministra

*Abog. Julio I. Pavón Martínez*  
Secretario

accionante claramente no constituyen horas extraordinarias pues no exceden el máximo previsto en la Constitución.-----

Así también conviene destacar que se encuentra entre las atribuciones del Estado regular las jornadas laborales en atención a las necesidades del mismo, así, con el devenir del tiempo éstas se van acrecentando debido al desarrollo social, económico o de cualquier otra índole, como cuestiones que hacen al avance de la República en su desarrollo interno. En base a ello, no puede considerarse que por cuestiones particulares se detenga ese avance. El Estado necesita de funcionarios que acompañen su cotidiano y acelerado desenvolvimiento lo que conlleva exigencias cada vez mayores no solo a nivel cualitativo sino también cuantitativo en lo que hace a la jornada laboral y quienes no estén dispuestos a mantenerse a la altura de tales circunstancias tal vez deberán reconsiderar su postura en lo que hace a sus respectivas instituciones. Debe recordarse siempre que si bien la Constitución establece garantías laborales individuales y colectivas, también en su artículo 128 establece como Principio General: “*De la primacía del interés general y del deber de colaborar En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley*”.-----

Así, las cosas no podemos hablar aquí de una conculcación constitucional sino más bien una efectivización de sus disposiciones. Sostengo el mismo criterio en relación a la impugnación del Decreto Reglamentario N° 11.783/2001 que establecía el horario laboral de 7:00 a 13:00 hs. el mismo regulaba los sistemas de responsabilidades y derechos en el contexto de la configuración de las condiciones de trabajo del sector público por lo tanto la aplicación de la Ley N° 1626/2000 no produce efectos en relación a los derechos adquiridos de los funcionarios, debido al sustento del Art. 91° de la Carta Magna que establece la duración máxima de la jornada laboral.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, y en concordancia con el criterio sustentado por la Fiscalía General del Estado, no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado BERNARDO ENCISO, en nombre y representación de las señoras DANIELA CABRERA ORTEGA, MARÍA TERESA GONZALEZ BERDUGO, LIDIA MARIANA PEREIRA DI NATALE y ELVIRA AGUAYO VALDEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 59 de la Ley N° 1626/2000 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”**. Para el efecto acompaña las instrumentales que acreditan su calidad de empleadas militares.-----

El profesional abogado, en apoyo de las pretensiones de sus representadas, alega que se encuentran vulnerados los Artículos 14 y 102 de la Constitución, y fundamenta la acción manifestando que la antigüedad de sus representadas son muy anteriores a la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 1626/00, que exige el cumplimiento de 40 horas semanales de trabajo, siendo desarrollada desde mucho tiempo antes por las recurrentes 30 horas semanales, lo que afecta el “derecho adquirido” de las mismas en el ámbito laboral.-----

En primer lugar, analizaremos el alcance de las disposiciones legales previas a la vigencia de la Ley N° 1626/2000. Por un lado, tenemos la Ley N° 200/1970 “*QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO*”, la cual no contenía disposición alguna respecto a la limitación de la jornada ordinaria de trabajo, tampoco disponía una carga horaria máxima diaria ni semanal. La Ley N° 200/1970 simplemente obligaba al funcionario a asistir puntualmente a las oficinas y prestar sus servicios dentro del horario establecido (Artículo 32 inc. a). Por otro lado, se encuentra el Decreto N° 4.294 de fecha 2 de enero de 1990 por medio del cual el Poder Ejecutivo en forma discrecional dispuso el horario de trabajo de 07:00 a 13:00 horas para los funcionarios públicos de la ciudad de Asunción.--

Así las cosas, el 20 de junio de 1992 fue promulgada la Constitución que en su Artículo 91 previene que “*la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales (...)*”, reconociendo jornadas laborales con cargas horarias menores para casos especiales conforme a la naturaleza del trabajo. (Negritas y subrayado son míos). --

Posteriormente, en el año 2000 fue promulgada la Ley Nº 1626 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", la que se adecua plenamente al precepto constitucional arriba mencionado al establecer en su **Artículo 59** que: "La jornada ordinaria de trabajo efectivo, salvo casos especiales previstos en la reglamentación de la presente Ley, será de **cuarenta y ocho horas semanales** (...)". Negritas y subrayado son míos. Estableciendo como consecuencia su reglamentación (Decreto Nº 11.783/2001) un horario de trabajo de 07:00 a 15:00 horas de lunes a viernes para los funcionarios de los organismos e instituciones dependientes del Poder Ejecutivo. -----

En este orden de ideas y en atención a la supremacía de la Constitución Nacional, no cabe dudas que el Estado está obligado a garantizar el cumplimiento de la jornada de trabajo prevista en la Constitución, no pudiendo establecerse, tanto para el sector público como para el privado, jornadas de trabajo superiores a las ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales. Esta garantía implica la obligación de respetar la limitación prevista en la Ley Suprema, pero nada impide a que las disposiciones legales que se vayan dictando se adecuen a la misma en cumplimiento del precepto constitucional.-----

Las recurrentes pretenden tener derechos adquiridos en cuanto al horario de trabajo que cumplía con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Nº 1626/2000 y su Decreto Reglamentario Nº 11.783/2001, refiriendo los Artículos 14 y 102 de la Constitución Nacional. -----

Al respecto, es de entender que por derechos adquiridos se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido **bajo el imperio de una ley, constituyéndose en "facultades legales" regularmente ejercidas**, pues los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, situación totalmente ajena al caso que nos ocupa, ya que al no establecer la Ley Nº 200/70 una limitación a la jornada de trabajo y omitir disponer una carga horaria máxima diaria y/o semanal, difícilmente podríamos suponer que existan "derechos adquiridos" a favor de las accionantes, pues las mismas no han ejercido en forma regular ninguna "facultad legal" que sustente su reclamo. Las recurrentes no pueden ampararse en lo dispuesto por una norma inferior (Decreto Nº 4.294/90) para desconocer situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la vigencia de la Ley Nº 1626/00. Ante lo manifestado podemos decir que se puede invocar "el derecho adquirido" ante las nuevas leyes, si los mismos fueron creados por leyes de vigencia anterior y solo y exclusivamente si estos derechos han pasado al haber del titular mediante la creación de una situación jurídica concreta, no así mediante la creación de una situación jurídica abstracta (Ley Nº 200/70) ante la cual solo serían considerados "derechos en expectativa". -----

Es de resaltar que las leyes no permanecen inmutables en el tiempo, y esto ha sucedido con la promulgación de la Ley Nº 1626/00 y la derogación expresa de la Ley Nº 200/70 (Artículo 145, Ley Nº 1626/00), regulando la ley nueva un hecho jurídico no previsto en la ley anterior, cual es la "duración de la jornada ordinaria de trabajo efectivo" para el ejercicio de la función pública. -----

Debemos conocer que: "*Las diferentes normas jurídicas están sometidas a un riguroso orden de prevalencia, el que constituye al mismo tiempo condición de validez de cada una de ellas*" (Villagra Maffiodo, Salvador en "*Principios de Derecho Administrativo*", Segunda Edición: Asunción, Paraguay, Abril 2008, pag. 36). En ese sentido, la Ley (Ley Nº 1626/00) se impone y prevalece sobre el Decreto del Poder Ejecutivo (Decreto Nº 4.294/90), y siendo este último de inferior jerarquía no podría contradecir a una ley y mucho menos mantenerse válido.-----

Es de recordar que el Acto Administrativo (Decreto) se encuentra vinculado estrictamente a la Ley, por lo que no puede jamás existir disposición, medida o acto administrativo alguno que se dicte o disponga sin que medie una norma superior que los autorice. Mucho menos aún, un acto dispuesto en contravención a lo que ella prescribe. Motivo por el cual fue dictado el Decreto Nº 11.783/01, que ha dejado sin efecto al Decreto Nº 4.294/90 y se ha emitido con la finalidad de mejorar la aplicación del

Dra. Gladys E. Bareiro de Mestizo

Dr. ANTONIO ESTANISLAO  
Ministro

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abcd. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Artículo 59 de la Ley N° 1626/00, el que a su vez se encuentra amparado en preceptos constitucionales (Artículo 91 de la Constitución Nacional).-----

En otro orden de cosas, es preciso señalar que el impedimento pretendido por las accionantes respecto a que el Estado no puede introducir cambios en las condiciones laborales de los funcionarios públicos que están al servicio del país, es jurídicamente irrazonable e insostenible, pues el Estado tiene la obligación de promover políticas acorde a lo previsto en la Constitución Nacional.-----

En consecuencia, a mi parecer los argumentos alegados con respecto al supuesto derecho adquirido (Artículo 102 de la Constitución Nacional) y a la aplicación retroactiva de la Ley (Artículo 14 de la Constitución Nacional), no tienen sustento legal, y por ende es totalmente legítimo que el Estado por medio de la Ley N° 1626/00 adecue la jornada de trabajo dentro de los límites previstos en la Ley Suprema.-----

Por lo tanto, entendemos que la determinación horaria establecida en la Ley N° 1626/00 está ampliamente ajustada a derecho, pues la misma se encuentra encuadrada dentro de las posibilidades que la Ley Suprema le permite. -----

En virtud a las manifestaciones expuestas, opino que corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad por improcedente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

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:

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 754. -**

Asunción, 17 de agosto de 2018.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Sala Constitucional  
**RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----

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

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

