



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49,
50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE
LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 – N° 1204.-----**



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecientos treinta y cuatro.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días del mes de *setiembre* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49, 50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE LA LEY N° 1626/2000"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores María Gloria Morel Aquino y otros, 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: -----

CUESTION:

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

A la cuestión planteada, el Doctor **FRETES** dijo: Se presentan los Sres. **MARIA GLORIA MOREL AQUINO, MARIA AUADA DE QUEIROZ, MARIA ANGELICA TALAVERA DE CRISTALDO, KARLA OCAMPOS ESCOBAR, ALBERTO VERA LUGO, MARIA ROLON PEREIRA, DELIA SAMANIEGO MOREL, LOURDES FRANCISCA AYALA DE SILVEIRA, JUANA ROSA SOSA DE HEREBIA, EVA GONZALEZ RAMIREZ, MIRIAN LEONOR NAVARRO DE AQUINO, PABLO SANCHEZ, MARIA DE LOURDES SALINAS COLMAN, ROSA CLEOFE CONCEPCION MORA DE COLMAN, MARIA ADELA FERREIRA DE FLORES, CATALINA MONTANER DE GOMEZ, NELSON SERVIAN, BERNARDA RUIZ DIAZ, ROSA PERALTA DE APONTE, CESAR BRITTEZ, CESAR ARTURO VALINOTTI GOMEZ, EDGAR LUIS QUEIROZ RIVEROS, ANA AYALA DE GALEANO, CRISTINA SOSA VDA DE TORALES, INES MORA DE BENITEZ, DONATILA ZELAYA BURGOS, RUFINO GONZALEZ FLORES, TERESA RAMIREZ DE CABALLERO, JESUS FERNANDO ESCOBAR PORTILLO, DANIEL LUIS EMERY ESPINOLA y CARLOS ALFREDO ARIAS GUERRERO**, funcionarios del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49, 50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 y 136 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

En primer lugar, aclaro que no procederemos al estudio de los Arts. 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 133, 134 y 135, debido a que los actores han atacado las citadas disposiciones legales, pero a lo largo del escrito no han expresado cual sería el agravio que la eventual aplicación de los mismos les acarrearía, siendo que los argumentos se centran más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente verse afectados por la aplicación de la normativa que atacan.-----

VICTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ
MINISTRO

Abog. Arnaldo Lezana
Escritor

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 *mutatis mutandi* expone que: "*Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir 'cuestiones abstractas', sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario*" y agrega "*No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El 'agravio atendible' por esta vía excluye la consideración de cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso*". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "*...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración*".-----

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así "*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos*" y agrega "*el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción*" (Ac. y Sent. 91, 14/03/2005).-----

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "*La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad*" (Ac. y Sent. 836, 22/09/2005).-----

Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la Acción de Inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean. Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito *sine qua non* ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que el solicitante no ha enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como "*perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual*". En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.-----

El Art. 5 establece: "*Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus...///...*"



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49,
50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE
LA LEY Nº 1626/2000". AÑO: 2009 - Nº 1204.-----



...III... relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil". No corresponde que nos expidamos respecto a la constitucionalidad o no del presente artículo, dado que ninguno de los accionantes es personal contratado del CONAVI, sino que por el contrario, todos ellos han acompañado las respectivas resoluciones por las cuales acreditan sus calidades de funcionarios nombrados en dicha institución.

El Art. 6 expresa: "Es personal del servicio auxiliar (choferes, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas y otros de naturaleza similar) la persona nombrada para tales funciones por la máxima autoridad del organismo o entidad del Estado en que fuera a prestar sus servicios. El nombramiento se efectuará mediante un procedimiento de selección simplificado que será establecido en el reglamento interno del organismo o entidad respectivo. El personal del servicio auxiliar trabajará en relación de dependencia con el Estado, su trabajo será retribuido y su relación laboral se regirá por el Código del Trabajo".

Manifiestan cuanto sigue: "el personal auxiliar con la vigencia de la Ley Nº 200 formaba parte de una categoría más del funcionariado público. El citado artículo 6 establece diferencia y/o categoría de funcionario y tratamiento legal distinto. Este artículo lesiona nuestros derechos adquiridos establecidos en el Art. 102 de la Constitución Nacional y disposiciones del Código del Trabajo, dado que se extrae su vinculación jurídica que corresponde al derecho administrativo".

La interpretación realizada por los recurrentes es totalmente desacertada, ya que por una parte impugnan el Art. 6 de la Ley Nº 1626/2000, el cual entre otras cosas establece que la relación laboral entre el personal de servicio auxiliar y el Estado deberá regirse por el Código Laboral, obviando que la propia ley de la función pública en varias de sus disposiciones se remite de manera supletoria al Código del Trabajo. Claros ejemplos tenemos en los Arts. 41, 45, 48, 49 inc. d), 50, 68 inc. k), 122, 123 y 142 los cuales establecen:

Artículo 41: "Cumplido el período de prueba establecido en la presente ley, el funcionario público cuya relación jurídica con el Estado termine por supresión o fusión del cargo, salvo que opte por permanecer en disponibilidad sin goce de sueldo por el término máximo de un año, percibirá la indemnización prevista en el Código del Trabajo para el despido sin causa y por la falta de preaviso".

Artículo 45: "Si no fuera posible la reincorporación del funcionario público en el plazo de dos meses de haber quedado firme y ejecutoriada la sentencia respectiva, el afectado tendrá derecho a la indemnización equivalente a la establecida en el Código del Trabajo para el despido sin causa. Si hubiese adquirido la estabilidad, la indemnización será también la establecida por la legislación laboral para tales casos".

Artículo 48: "La terminación de la relación jurídica entre el Estado y los funcionarios públicos con estabilidad, se regirá por lo establecido en esta ley y, supletoriamente, por el Código del Trabajo".

Artículo 49: "Los funcionarios públicos tendrán derecho a: ...d) los descansos establecidos en el Código del Trabajo".

Artículo 50: "Se regirán por las disposiciones del Código del Trabajo, las cuestiones relativas a:

a) las vacaciones;

VICTOR MANUÉZ R.
MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ahoy. Arnaldo Lovera
Secretario

- b) la protección a la funcionaria en estado de gravidez y en periodo de lactancia. Si por razones de salud el permiso debiera extenderse por más de doce semanas, su prolongación no podrá, en total, exceder de seis meses. En casos de adopción de un menor de dos años: de seis semanas; -----
- c) el matrimonio; -----
- d) la paternidad; y, -----
- e) fallecimiento del cónyuge, hijos o padres, por diez días corridos.-----

Los funcionarios serán autorizados, una vez por año, a asistir, como alumnos o profesores, a los cursos de capacitación o adiestramiento que respondan a programas del organismo o entidad en que presten servicios. Si fuere por un tiempo mayor se requerirá del permiso de la máxima autoridad del organismo o entidad del Estado, previo parecer de la Secretaría de la Función Pública.”-----

Artículo 68: “Serán faltas graves las siguientes: ...k) los demás casos no previstos en esta ley, pero contemplados en el **Código del Trabajo** y las demás leyes como causas justificadas de terminación del contrato por voluntad unilateral del empleador”.-----

Artículo 122: “Las disposiciones del **Código del Trabajo** que establecen las finalidades, derechos, obligaciones y prohibiciones de los sindicatos, así como las causales de cancelación de su inscripción, con el consiguiente retiro de la personería gremial, serán aplicables a los sindicatos de los funcionarios públicos en forma supletoria a la presente ley. La demanda para el retiro de la personería gremial podrá ser planteada por la institución en la que funciona el sindicato”.-----

Artículo 123: “También regirán supletoriamente las normas del **Código del Trabajo** que regulan sobre federaciones y confederaciones de sindicatos, y las relativas a su extinción o disolución”.-----

Artículo 142: “El Poder Ejecutivo podrá reorganizar la administración pública, previendo para los afectados un sistema de retiro voluntario basado en jubilaciones anticipadas equivalentes a los porcentajes que corresponderían de la jubilación ordinaria según el tiempo de aporte a la caja respectiva, conforme a la escala que se indica más adelante y el funcionario tenga más de cincuenta años de edad o, alternativamente, indemnizaciones compensatorias proporcionales a su antigüedad y sujetas a los montos que al respecto establezca el **Código del Trabajo** para el despido injustificado. La escala correspondiente se detalla a continuación: ...” (las negritas son nuestras).-----

Además el argumento sostenido por los mismos de que al no haber sido nombrados como personal permanente y consecuentemente no estar incluidos en el Presupuesto General de Gastos, esto facilita la remoción de los mismos de sus cargos, sin la instrucción de un sumario previo. Nuevamente llegan a una conclusión desacertada habida cuenta que el Código Laboral en su Art. 352 dispone: “El Reglamento Interno se hará como establezca el contrato colectivo, o conforme a lo dispuesto en el artículo 350, y contendrá: ...i) sanciones disciplinarias conforme a la importancia, naturaleza y perjuicios ocasionados por las faltas, y forma de aplicación de las mismas. Para aplicar las medidas de suspensión disciplinarias, con pérdida de salarios, que dure de cuatro a ocho días, el traslado del lugar de trabajo y la postergación temporal de ascenso, previamente será instruido sumario administrativo, para probar la causa y la responsabilidad del trabajador. La sanción será notificada al trabajador y comunicada a la autoridad administrativa del trabajo...”. Conviene señalar que, de conformidad al artículo trascrito queda más que claro que de ninguna manera la Administración puede desvincular sin motivo alguno al trabajador ya que en la disposición citada se hace expresa mención al sumario administrativo como elemento previo de averiguación tanto de la causa como responsabilidad del funcionario al cual quiera desvincularse del aparato estatal. Por otra parte, en el caso de que se rija por la ley N° 1626/2000 la misma supedita la terminación de la relación jurídica entre ambos supletoriamente a lo establecido en el Código del Trabajo.--

El Art. 8 de la Ley 1626/00 establece: “...Son cargos de confianza y, sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas: -----

- a) los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, los funcionarios desig- ...III...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49, 50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 - N° 1204.-----



...Nombrados con rango de ministros, el Procurador General de la República y los funcionarios que detentan la representación del Poder Ejecutivo en las entidades binacionales u órganos administrativos; -----

b) los secretarios, los directores; los jefes de departamentos, divisiones y secciones, de la Presidencia de la República; -----

c) el Secretario General, el Secretario Privado, el Director Administrativo y el Director Financiero que prestan servicio en el Gabinete de los ministros del Poder Ejecutivo; los presidentes y los miembros de los consejos o directorios de las entidades descentralizadas; -----

d) los embajadores, cónsules y representantes nacionales ante organizaciones internacionales o eventos en los que la República participe oficialmente de conformidad con la Ley del Servicio Diplomático y Consular; y, e) los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado, con excepción de los que integran la carrera de la función pública.-----

Esta enumeración es taxativa. Quienes ocupen tales cargos podrán ser removidos por disposición de quien esté facultado para el efecto por la ley o, en ausencia de éste, por la máxima autoridad del organismo o entidad respectiva del Estado. La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento...".-----

Manifiestan que el artículo cuestionado es notoriamente inconstitucional, y que afecta el principio de igualdad consagrado en la Constitución al condenar a todos los funcionarios que desempeñen cargos de confianza a estar expuestos a una suerte de discriminación con relación a los demás trabajadores del sector público porque se disponen de sus cargos sin la menor consideración, sirviendo de sustento lo establecido en el artículo impugnado.-----

Ahora bien, debemos tener en cuenta que el artículo transcrito precedentemente de manera alguna deja expedita la vía para la comisión de actos abusivos por parte del poder administrador en detrimento de los derechos del funcionario, tal como pretenden hacernos creer los accionantes.-----

Lo que en realidad regula el mismo es la totalidad de funcionarios comprendidos dentro de los cargos que la ley ha optado por denominarlos "cargos de confianza", contrariamente a lo sustentado por la actora, la disposición expresamente ampara a los mismos al disponer que en caso de que la autoridad que la nombró opte por prescindir de sus servicios, ya sea por cesar en el cargo o por terminar dicha confianza, el funcionario conservará tanto su cargo como su rubro dentro de la Administración Pública.-----

Con relación a los Arts. 14 inciso b) y 16 inciso f), no corresponde que nos expidamos respecto a la constitucionalidad o no, puesto que los accionantes se encuentran en el ejercicio de la función pública, hecho que surge de la documentación acompañada así como de sus propias manifestaciones.-----

El Art. 18 reza: "El nombramiento de un funcionario tendrá carácter provisorio durante un período de seis meses, considerándose éste como un plazo de prueba. Durante dicho período cualquiera de las partes podrá dar por terminada la relación jurídica sin indemnización ni preaviso alguno". El presente artículo lejos está de afectar a los accionantes, puesto que la mayoría de ellos han sido nombrados en la década de los 90', y los demás si bien fueron nombrados con posterioridad ya han superado en exceso el plazo de prueba de 6 meses, motivo por el cual no estudiaremos dicha impugnación.-----

VICTOR M. GÓMEZ R.
Ministro

Dra. Gloria Barrios de Modica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ahoz. Arcadio Levera
Secretario

Los Arts. 37 y 38, los cuales hacen referencia al posible traslado del funcionario, textualmente disponen: *"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"*.-----

"El traslado del funcionario, de un municipio a otro, deberá hacerse por mutuo acuerdo entre el funcionario y el organismo o entidad respectivo, o cuando medien las siguientes razones de servicio: a) urgencia por cubrir vacancias que comprometan el funcionamiento del servicio; b) experiencia y especiales condiciones profesionales del funcionario que hagan necesaria la prestación de sus servicios en determinado municipio o departamento; c) el traslado de la sede del mismo organismo o entidad del Estado; d) indisponibilidad del personal calificado necesario en el municipio o departamento respectivo; y, e) por exigencias de la propia naturaleza del cargo".-----

Expresan que los citados artículos los agravian profundamente al dejar expedita la vía para la comisión de hechos graves por parte de la administración en detrimento del funcionario, al dejar al arbitrio del superior el desplazamiento de una persona del lugar de su residencia a otro distinto, ante la eventualidad de alejarlos del asiento principal de su familia, a quien debería abandonar. En cuanto al punto, una vez más cabe resaltar que no han demostrado ni tan siquiera expresado a lo largo del escrito haber sido trasladados ya sea a otro organismo o entidad distinta así como tampoco a otro municipio.-----

El Art. 42 dispone: *"Cuando un funcionario público fuera imputado de hechos tipificados como punibles será suspendido en el cargo por el tiempo que dure el proceso. Si hubiese sido absuelto o sobreseído definitivamente en el proceso penal respectivo, el funcionario será repuesto en el cargo que desempeñaba en el tiempo de la suspensión o en otro equivalente"*.-----

Observamos que a lo largo del escrito de promoción de la acción ninguno de los recurrentes ha manifestado haber sido imputado por la comisión de algún hecho punible y consecuentemente suspendidos en sus cargos. Por lo tanto, al no verificarse de las documentales acompañadas así como tampoco de sus propias manifestaciones de que a los mismos se los haya suspendido en sus cargos por haber sido imputados por la comisión de algún hecho punible, mal podríamos entender que a estos se les ha aplicado el artículo impugnado. Infero que los recurrentes atacan el presente artículo de manera preventiva, vale decir, para el eventual caso de que los mismos sean suspendidos en sus cargos ante la imputación de un hecho punible. Esta situación nos ubica no sólo ante la carencia del carácter *actual* del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

Considero que tanto los Arts. 49 como 57 de manera alguna pueden ser cuestionado por el actor, debido a que el primero de ellos reconoce expresamente cuáles serán los derechos con los que contarán los funcionarios dentro de la administración pública y el 57 establece un catálogo de obligaciones para la generalidad de funcionarios públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en los reglamentos internos de los respectivos organismos o entidades del Estado. Resulta lógico pensar que la persona que quiera incorporarse a alguna entidad estatal de antemano se informe de cuestiones básicas tales como los derechos y obligaciones que tendrá para con la institución a la cual pretenda acceder como empleado público, es decir, el marco legal al cual deberá adecuar su conducta así como el salario, los permisos y las vacaciones de las cuales gozará.-----

El Art. 50 de la Ley N° 1626/2000 establece: *"Se regirán por las disposiciones del Código del Trabajo, las cuestiones relativas a: ...a) las vacaciones..."*.-----

El Art. 218 del Código Laboral, el cual fuera modificado por la Ley N° 496/95, en materia de vacaciones dispone: *"... Todo trabajador tiene derecho a un periodo de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio del mismo empleador, cuya duración mínima será: -----*

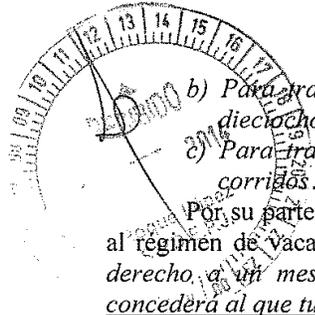
a) Para trabajadores de hasta cinco años de antigüedad, doce días hábiles corridos; -----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49,
50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE
LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 – N° 1204.-----**



- b) *Para trabajadores con más de cinco años y hasta diez años de antigüedad, dieciocho días hábiles corridos; y -----*
- c) *Para trabajadores con más de diez años de antigüedad, treinta días hábiles corridos...". -----*

Por su parte, la Ley N° 200/70, ley anterior que regulaba la función pública, respecto al régimen de vacaciones de los funcionarios en su Art. 19 rezaba: "El funcionario tiene derecho a un mes de vacaciones con goce de sueldo, anualmente. Este beneficio se concederá al que tuviese un año de antigüedad por lo menos" (el subrayado es nuestro).----

Se agravan los accionantes en relación al régimen de vacaciones establecido en la actual ley de la función pública ya que la misma se remite al Código Laboral, el cual establece una graduación en cuanto a los días de vacaciones que podrá tomarse cada funcionario dependiendo de la antigüedad que tenga dentro de la institución, es decir, a mayor antigüedad en el cargo, mayor cantidad de días de vacaciones.-----

Resulta importante señalar que para el tiempo en que entrara a regir la nueva ley de la función pública (27 de diciembre de 2000) los Sres. **MARIA GLORIA MOREL AQUINO, MARIA AUADA DE QUEIROZ, MARIA ANGELICA TALAVERA DE CRISTALDO, KARLA OCAMPOS ESCOBAR, ALBERTO VERA LUGO, MARIA ROLON PEREIRA, DELIA SAMANIEGO MOREL, LOURDES FRANCISCA AYALA DE SILVEIRA, JUANA ROSA SOSA DE HEREBIA, EVA GONZALEZ RAMIREZ, MIRIAN LEONOR NAVARRO DE AQUINO, PABLO SANCHEZ, MARIA DE LOURDES SALINAS COLMAN, ROSA CLEOFE CONCEPCION MORA DE COLMAN, MARIA ADELA FERREIRA DE FLORES, CATALINA MONTANER DE GOMEZ, NELSON SERVIAN, BERNARDA RUIZ DIAZ, ROSA PERALTA DE APONTE, CESAR BRITZ, CESAR ARTURO VALINOTTI GOMEZ, EDGAR LUIS QUEIROZ RIVEROS, ANA AYALA DE GALEANO, INES MORA DE BENITEZ, DONATILA ZELAYA BURGOS, RUFINO GONZALEZ FLORES, TERESA RAMIREZ DE CABALLERO, JESUS FERNANDO ESCOBAR PORTILLO y DANIEL LUIS EMERY ESPINOLA**, ya contaban sobradamente con la antigüedad requerida por el Art. 19 de la ley 200/70 para poder usufructuar el régimen de vacaciones que pretenden, tal cual se desprende de la documentación acompañada a esta presentación, no así los Sres. **CRISTINA SOSA VDA DE TORALES y CARLOS ALFREDO ARIAS GUERRERO** quienes tienen antigüedad del 1° de enero del 2000 y 10 de enero de 2001.-----

Atacan al Art. 59, el cual 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 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,*

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dra. Bárbara de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 Ley Suprema 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 venían prestando los accionantes claramente no constituyen horas extraordinarias pues no exceden el máximo previsto en la Constitución.-----

Del mismo modo, 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.-----

Por otra parte, debemos tener en cuenta que de las propias manifestaciones de los recurrentes surge que los mismos cuestionan la duración de la jornada de trabajo, pero haciendo énfasis en el hecho de que resulta totalmente injusto que a mayor cantidad de horas trabajadas corresponda la misma remuneración, es decir, sus agravios se centran principalmente en la desproporcionalidad del ingreso recibido dado el aumento de la carga horaria.-----

En cuanto al punto, conviene señalar que el agravio se basa más que nada en una cuestión eminentemente presupuestaria, dada su disconformidad con la remuneración recibida y teniendo en cuenta el aumento de la jornada laboral sin el correspondiente aumento de la contraprestación pecuniaria.-----

Debemos tener en cuenta que la Ley N° 1626/2000 es un marco normativo el cual se limita a establecer y regular el funcionamiento de la Administración Pública, más no así a establecer asuntos pecuniarios, es decir, relativos a cálculos y redimensionamiento de los sueldos públicos. La Ley N° 1535/1999 "De Administración Financiera" es la que se encarga de temas relativos a los sueldos de los funcionarios públicos ya que la misma en su Capítulo I "De las disposiciones generales", Art. 5 establece: *"El Presupuesto General de la Nación.- El Presupuesto General de la Nación, integrado por los presupuestos de los organismos y entidades mencionados en el Artículo 3o. de esta ley, es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. Se elaborará por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado. Como sistema, el presupuesto es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos y su financiamiento"*.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49,
50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE
LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 - N° 1204.-----**



El Art. 68 inciso k) establece: *"Serán faltas graves las siguientes: ...k) los demás casos no previstos en esta ley, pero contemplados en el Código del Trabajo y las demás leyes como causas justificadas de terminación del contrato por voluntad unilateral del empleador"*-----

Respecto al mismo, manifiestan que dicha disposición generaliza peligrosamente las posibilidades de definición de las "faltas" y su calificación como "graves", situación que nuevamente afectaría al funcionario ya que queda sujeto al capricho de sus superiores. De las aseveraciones de los actores, así como de las constancias de autos no surge que a alguno de ellos se les haya aplicado la disposición transcrita precedentemente, motivo por el cual no se trata de un agravio concreto o real sino meramente hipotético, situación cuyo análisis le está vedado a esta Sala, por lo que tal argumento también merece ser desechado. Además, debemos considerar que la causa por la cual eventualmente se podría castigar a un funcionario debe necesariamente estar establecida en la ley, tal cual refiere el artículo cuestionado.-----

El Artículo 77 dispone: *"La resolución que recayese en el sumario administrativo será fundada y se pronunciará sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del encausado y, en su caso, la sanción correspondiente, quedando la aplicación de la pena a cargo de la máxima autoridad del organismo o entidad respectivo, quien deberá implementarla en el plazo de cinco días. La decisión podrá ser objeto de la acción contencioso administrativa dentro del perentorio plazo de diez días hábiles de su notificación formal a las partes"*. No existe constancia que acredite que los accionantes hayan soportado un sumario administrativo, motivo por el cual tampoco nos hallamos facultados a estudiar el presente artículo.-----

"Artículo 95.- Créase la Junta Consultiva de la Secretaria de la Función Pública, conformada por un representante del Poder Ejecutivo, un representante de la Cámara de Senadores, un representante de la Cámara de Diputados y un representante del Poder Judicial, con la finalidad de asesorar al Secretario de la Función Pública. La Junta Consultiva dictará su propio reglamento." Los recurrentes nuevamente demuestran su disconformidad con la disposición al expresar que la Junta Consultiva debería de estar integrada con un representante de los funcionarios, a fin de que éste vele por los intereses de su gremio. Una vez más, vemos que el artículo cuestionado no afecta a los accionantes, ya que no se les ha aplicado en momento alguno, motivo por el cual consideramos que lo atacan en resguardo de posibles intereses futuros.-----

No corresponde el análisis del Art. 106 de la Ley N° 1626 ya que mismo fue expresamente derogado por la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", la cual claramente en su Art. 18 establece: *"A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ...y) los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00..."*.-----

Finalmente nos encontramos ante la misma situación destacada en líneas anteriores en lo que hace a la impugnación genérica de los artículos 117 y 136 de la Ley N° 1626/2000 limitándose los actores a realizar una leve crítica a los mismos sin especificar la forma de afectación en su perjuicio. No existiendo constancia de perjuicio por parte del Art. 117 -que enumera las atribuciones de la Asamblea General- así como del Art. 136 que dispone: *"La resolución sobre declaración de huelga incluirá la designación de negociadores, los objetivos de la huelga y el tiempo de su duración. Esta resolución se comunicará por escrito a la autoridad administrativa del trabajo, al Juez en lo Laboral de turno y a la máxima autoridad del órgano administrativo empleador, con una antelación de*

VICTOR M. LUÑEZ R.
MINISTRO

[Signature]
Abog. Anacleto Levera
Secretario

[Signature]
Dra. Gladys Barreto de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]

por lo menos cinco días hábiles”, considero que tales argumentaciones no demuestran sustento jurídico alguno. Aparte de ello, los accionantes no han hecho mención concreta de los supuestos daños sufridos por las normas atacadas, es más, analizando el escrito de promoción de la acción vemos que sus argumentos son desprolijos, poco concisos y no acreditan fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable el Art. 50 inc. a) en relación a los accionantes, Sres. **MARIA GLORIA MOREL AQUINO, MARIA AUADA DE QUEIROZ, MARIA ANGELICA TALAVERA DE CRISTALDO, KARLA OCAMPOS ESCOBAR, ALBERTO VERA LUGO, MARIA ROLON PEREIRA, DELIA SAMANIEGO MOREL, LOURDES FRANCISCA AYALA DE SILVEIRA, JUANA ROSA SOSA DE HEREBIA, EVA GONZALEZ RAMIREZ, MIRIAN LEONOR NAVARRO DE AQUINO, PABLO SANCHEZ, MARIA DE LOURDES SALINAS COLMAN, ROSA CLEOFE CONCEPCION MORA DE COLMAN, MARIA ADELA FERREIRA DE FLORES, CATALINA MONTANER DE GOMEZ, NELSON SERVIAN, BERNARDA RUIZ DIAZ, ROSA PERALTA DE APONTE, CESAR BRITIZ, CESAR ARTURO VALINOTTI GOMEZ, EDGAR LUIS QUEIROZ RIVEROS, ANA AYALA DE GALEANO, INES MORA DE BENITEZ, DONATILA ZELAYA BURGOS, RUFINO GONZALEZ FLORES, TERESA RAMIREZ DE CABALLERO, JESUS FERNANDO ESCOBAR PORTILLO y DANIEL LUIS EMERY ESPINOLA, no así respecto a los Sres. **CRISTINA SOSA VDA. DE TORALES y CARLOS ALFREDO ARIAS GUERRERO.**
Es mi voto.-----**

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los funcionarios del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), individualizados, a fojas 119 del expediente, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueven acción de inconstitucionalidad en contra de los Artículos 5°, 6°, 8°, 14° inc. b, 16°, 18°, 37°, 38°, 42°, 43°, 44°, 49°, 50°, 57°, 59°, 68°, 72°, 73°, 74°, 75°, 76°, 77°, 78°, 79°, 80°, 81°, 82°, 83°, 84°, 85°, 95°, 106°, 117°, 133°, 134°, 135° y 136° de la Ley 1626/2000.-----

Los accionantes acompañan al escrito de presentación de la Acción de Inconstitucionalidad los documentos que los acreditan como funcionarios del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), según los cuáles pueden ser determinadas sus respectivas antigüedades, impugnando en virtud de dicha circunstancia los artículos referidos de la Ley 1626/00. En términos generales alegan que las disposiciones impugnadas contravienen los Arts. 6, 46, 47, 86, 87, 88, 89, 97, 101, 102, 106 y concordantes de la Constitución Nacional.-----

En relación al **Artículo 5 de la Ley N° 1626/00**, no le afecta en atención a los accionantes fueron nombrados como funcionarios permanentes, así como tampoco les afecta el **Artículo 8** por no hallarse los mismos en la situación contemplada en la norma.----

En relación al **Artículo 6 de la Ley N° 1626/00**, se debe resaltar que a los accionantes nombrados con anterioridad a la Ley 1626/00 no les afecta, mientras que los nombrados con posterioridad a la ley han acreditado con sus respectivas resoluciones de nombramientos que son funcionarios de carácter permanente, tal como lo establece el Artículo 4 de la Ley 1626/00 por lo que los daños o perjuicios mencionados son infundados, en su análisis considero que no existe en su contenido agravio constitucional alguno.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 14 inc. b)** debe ser desestimada en razón de que no afecta a los accionantes en vista a que los mismos son funcionarios nombrados, por lo que no pueden sentirse agraviados por dichas normas. Además debemos hacer mención de que el **Artículo 14 inc. b)**, fue modificado expresamente por la Ley N° 3031/06, en el sentido de que actualmente para ingresar a la función pública sólo se necesita contar con mayoría de edad, es decir, ya no existe el límite de los 45 años como lo establecía la redacción anterior del artículo.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 5, 6, 8, 14, 16, 18, 37, 38, 42, 49,
50, 57, 59, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 95, 106, 117, 133, 134, 135 Y 136 DE
LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 – N° 1204.-----**



En relación a los **Artículos 16 y 106 (jubilación obligatoria)** de la misma ley, los accionantes son todos funcionarios activos de la institución, por lo que no han sido pasibles de la aplicación de dichas normas, lo que permite presumir que han presentado la impugnación ante la posibilidad de ingresar nuevamente a la función pública, es decir, en resguardo de posibles intereses futuros y, simplemente se limitan a cuestionar dichas disposiciones legales por considerarlas contrarias de la Constitución Nacional.-----

Los **Artículos 37 y 38** de la Ley que establece el traslado del funcionario de un municipio a otro, considero que no es inconstitucional puesto que no afecta en nada el traslado del funcionario si se dan las condiciones previstas en la norma.-----

Por otra parte, el **Artículo 40** que se refiere a la terminación de la relación jurídica entre el Estado y los funcionarios, respecto al cual los accionantes no demostraron que alguno de ellos se encuentre en dicha situación, por lo que el agravio no puede ser considerado concreto y actual. Misma situación se da con respecto al **Artículo 42**.-----

Con respecto al **Artículo 49** del mismo cuerpo legal, contempla como derechos del funcionario los permisos reconocidos en la ley, como ser, protección a la funcionaria en estado de gravidez y en periodo de lactancia, permiso por matrimonio, paternidad, y permiso por fallecimiento del cónyuge, hijos, etc., son otros de los contenidos normativos del artículo en estudio que representan una pérdida sustancial de los derechos laborales ganados por los funcionarios en cuanto a las cuestiones mencionadas, dado que la Ley N° 200/70, preveía mejores condiciones para los funcionarios, viéndose amenazada con la vigencia de la ley actual.-----

En relación con el **Art. 50 inc. a) de la Ley N° 1626/00**, considero que corresponde hacer lugar a la acción. Las vacaciones constituyen uno de los derechos esenciales del trabajo y la eventual modificación de la duración de las mismas, en detrimento del funcionario, constituye una violación de sus derechos adquiridos. La nueva ley al modificar la regulación atinente a las vacaciones de aquellos funcionarios nombrados antes de la vigencia de la Ley N° 1626/00 viola el principio de la irretroactividad previsto en el Art. 14 de la Constitución.-----

Con relación al **Artículo 59** y a la determinación que "La jornada ordinaria de trabajo efectivo, salvo casos especiales previstos en la reglamentación de la presente ley, será de 40 horas semanales...", la misma no deviene en una disposición constitucional, pues es la propia Carta Magna la que establece que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de 8 horas diarias y 48 horas semanales diurnas (Art. 91), con lo que la determinación horaria establecida en la Ley N° 1626/00 está 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 venían prestando los accionantes, claramente no constituyen horas extraordinarias, pues no exceden el máximo previsto en la Ley.-----

En lo que respecta a los **Arts. 57, 68 inc. k** –faltas graves–, **77** –plazo para recurrir a la vía contencioso-administrativa–, **95** –creación de la junta consultiva de la Secretaría de la Función Pública–, **Art. 113 inc. f** –periodicidad de las asambleas del sindicato–, **114** –, **117 inc. e** –la declaración de huelga–, **133, 134, 135** –que guardan relación con el derecho a sindicalizarse y de huelga– de la Ley N° 1626/00, respectivamente, tampoco observo quebrantamiento de norma de rango constitucional.-----

En consecuencia, y por lo expuesto en los párrafos precedentes, opino que corresponde declarar la inaplicabilidad del Artículo 50 inc. a) respecto a los funcionarios

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dra. Norma Barletta de Mónica
Ministra