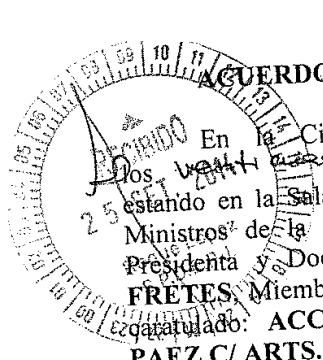




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 "Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DIGNO JORGE DUO PAEZ C/ ARTS. 57, 59 Y
145 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 -
N° 756.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecientos cincuenta y seis.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinti* 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 paraguayo: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "DIGNO JORGE DUO PAEZ C/ ARTS. 57, 59 Y 145 DE LA LEY N° 1626/2000"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Digno Jorge Dúo Páez, 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 presenta el Sr. **DIGNO JORGE DUO PAEZ**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 57, 59 y 145 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

De la documentación acompañada, surge que el accionante es funcionario permanente de la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN), con una antigüedad de aproximadamente 20 años.-----

El Art. 59 de la Ley de la Función Pública 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, 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

VICTOR M. NÚÑEZ R.
 MINISTRO
[Signature]
 Abog. Arnaldo Levera
 Secretario

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro
[Signature]

accionantes 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.-----

A más de cuestionar la duración de la jornada de trabajo, hace 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.-----

Cabe señalar 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”*.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones del accionante es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de los demás artículos atacados (Arts. 57 inc. b) y 145), ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea a la actora la aplicación de los textos impugnados siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar la posibilidad de verse afectado por la aplicación de la normativa que ataca.-----

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 ...lll...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DIGNO JORGE DUO PAEZ C/ ARTS. 57, 59 Y
145 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 -
N° 756.



...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 ciertos 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, de sufrirlos. 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 los solicitantes no han 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.

Por los motivos expuestos precedentemente, y en adhesión al Dictamen Fiscal, no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.

VICTOR M. JUÑEZ R.
MINISTRO

Dra. Gladys Barreto de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado *Digno Jorge Dúo Páez*, por sus propios derechos, en su calidad de funcionario de la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) conforme a la Resolución N° 277 de fecha 31 de mayo de 1989 cuya copia autenticada acompaña, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 57 Inc. b), 59 y 145 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA".-----

Manifiesta el accionante que las normas impugnadas por su parte constituyen un flagrante atropello a sus derechos humanos, a su dignidad y a su calidad de funcionario público con derechos adquiridos por sus más de 20 años de antigüedad, y que en consecuencia son contrarias a los Arts. 6, 14 y 102 de la Constitución Nacional.-----

Las disposiciones legales cuestionadas por el accionante establecen textualmente cuanto sigue:-----

Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA".-----

Artículo 57.- Son obligaciones del funcionario público, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos internos de los respectivos organismos o entidades del Estado, las siguientes:-----

c) cumplir la jornada de trabajo que establece esta ley.-----

Artículo 59.- 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.-----

Artículo 145.- Derógase la Ley N° 200 del 17 de julio de 1970, los artículos 2° inc. d) y artículo 412 del Código del Trabajo, y todas las demás normas que se opongan a la presente ley.-----

a) En primer lugar, analizaremos el alcance de las disposiciones legales previas a la vigencia de la Ley N° 1626/00. Por un lado, tenemos la Ley N° 200/70 (Del Estatuto del Funcionario Público), disposición legal que nada establecía respecto de la limitación a la jornada de trabajo, tampoco disponía una carga horaria máxima diaria ni semanal. La Ley N° 200 simplemente establecía la obligación del funcionario de asistir puntualmente a las oficinas y prestar sus servicios dentro del horario establecido (Art. 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 dispuso el horario de trabajo de 07:00 a 13:00 horas para los funcionarios públicos de la ciudad de Asunción.-----

Siguiendo el orden, con posterioridad a la Ley N° 200 y al Decreto N° 4.294, el 20 de junio de 1992 fue promulgada la Constitución Nacional que en su Artículo 91 consagra como derecho fundamental que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no podrá exceder de 8 horas diarias y 48 horas semanales, reconociendo jornadas laborales con cargas horarias menores para casos especiales conforme a la naturaleza del trabajo.-----

Finalmente, en el año 2000 se promulgó la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", donde en su Art. 59 adecua la jornada laboral a la disposición constitucional mencionada en el párrafo precedente estableciendo que: "*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*". (Negrita y Subrayado son míos).-----

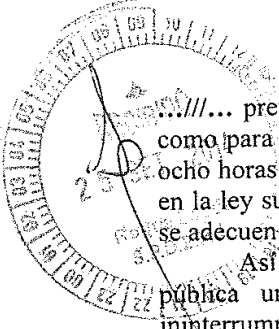
En ese orden de ideas y en atención a la supremacía de la Constitución, no cabe dudas que el Estado está obligado a garantizar el cumplimiento de la jornada de trabajo prevista en la Constitución, no pudiendo establecerse, tanto para el sector público ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DIGNO JORGE DUO PAEZ C/ ARTS. 57, 59 Y
145 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2009 -
N° 756.**



...//... 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, respetando el precepto constitucional.

Así pues, el accionante sostiene que ha mantenido desde su ingreso a la función pública un régimen de treinta horas semanales o seis horas diarias, en forma ininterrumpida, adquiriendo el derecho del régimen de prestación de los servicios al que fue asignado en la carga horaria mencionada. Que dicha situación ha sido mantenida aún con la entrada en vigencia de la Ley N° 1626/00, concluyéndose por lógica consecuencia que la interpretación de la autoridad administrativa sobre los alcances del Art. 59 se circunscribió siempre a la jornada ordinaria de ocho horas, como jornada máxima.

Al respecto, la doctrina del derecho adquirido, según la cual el Estado no puede introducir cambios en las condiciones laborales de los funcionarios públicos, es jurídicamente irrazonable e insostenible, porque le impide al Estado adecuar su política de personal a las circunstancias cambiantes, colocándolo en un chaleco de fuerza administrativa.

En ese sentido, una norma legal se impone y prevalece sobre la establecida en un Decreto del Poder Ejecutivo, siendo de inferior jerarquía el Decreto con relación a la Ley N° 1626/00 dictada por el Congreso.

Por otro lado, no se olvide que las leyes siempre pueden y casi siempre es así, modificar, ampliar, reducir o eliminar las disposiciones en ellas contenidas. Los legisladores receptan las inquietudes que se generan en la sociedad y responden a ellas con nuevas disposiciones normativas. Por el otro, obviamente, se debe considerar que no pueden producir efectos más que para el futuro (principio de irretroactividad). Pero es imposible, invocar la circunstancia o hecho variado, para sostener su invariabilidad. La esencia de las nuevas leyes es que con ellas se cambian, se modifican, se eliminan, o crean nuevas modalidades de regular una nueva figura jurídica, como sucede en el caso en estudio, con respecto a la jornada ordinaria de trabajo efectivo. Se puede invocar "el derecho adquirido" ante las nuevas leyes, pero solo y exclusivamente para hacer respetar los derechos adquiridos y no los que quedarán sin consumarse, es decir sin pasar al haber del titular y permanecieran en expectativa.

Con relación a los Arts. 57 Inc. b) y 59 y la determinación que "La jornada ordinaria de trabajo efectivo, salvo casos especiales previstos en la reglamentación de la presente Ley; será de 40 hs. semanales...", la misma no deviene en una disposición inconstitucional, pues es la propia Carta Magna la que establece que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de 8 hs. y 48 hs. 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.

No obstante, esto no implica que la modificación no pueda afectar de manera negativa a los funcionarios nombrados durante la vigencia de la Ley N° 200/70 anterior, por lo cual considero que la solución del problema no va por la disminución de la jornada, sino más bien la solución va por la correcta aplicación de la norma, debiendo adecuarse las instituciones del Estado a los efectos de conciliar la diferencia para los funcionarios que a la fecha se consideren afectados por la medida.

En consecuencia, a mi parecer bajo ningún punto de vista la aplicación de la jornada laboral de 40 horas semanales prevista en el Art. 59 de la Ley N° 1626/00 puede ser atacada de inconstitucional. El argumento alegado respecto al supuesto derecho adquirido previsto

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

en el Art. 102 de la Constitución Nacional, no tiene cabida 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 Constitución Nacional.-----

Finalmente, con respecto al Art. 145 de la citada ley resulta obvio que cuando una nueva ley entra en vigencia se deba derogar aquella que regula la misma materia, ya que de lo contrario se crearía un caos jurídico ante la existencia de dos normas de idéntica naturaleza, por lo que tampoco procede la declaración de inconstitucionalidad de este precepto legal.-----

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que se debe rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** manifestó adherirse 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:-----

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO
Ante mí:

[Handwritten signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

[Handwritten signature]
Dra. Gladys Baveiro de Motta
Ministra

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 956.

Asunción, *24* de *setiembre*. de 2.014.-

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.-----

Ante mí
VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

[Handwritten signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

[Handwritten signature]
Dra. Gladys Baveiro de Motta
Ministra

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

