

RECIDADO

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *ciento cuarenta y cuatro*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los *quince* días del mes de *marzo* del año dos mil *dieciocho*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **JOSE RAUL TORRES KIRMSER**, quien integra esta Sala por inihicion del Ministro, Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) C/ ART. 37 DE LA LEY N° 5554/16"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Andreas Ohlandt, en nombre y representación del Instituto de Previsión Social (I.P.S.).-----

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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Andreas Ohlandt en nombre y representación del Instituto de Previsión Social (I.P.S.), conforme al testimonio de Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 37 de la Ley N° 5554/16 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016".-----

Manifiesta el accionante, entre otras cosas, que la institución a la que representa posee varios Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo homologados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, donde se estipula que el I.P.S. abonará al funcionario por cada hijo matrimonial o extramatrimonial, o adoptivo hasta la mayoría de edad el 5% sobre el salario mínimo legal vigente. Esta cláusula rige para los funcionarios que perciben hasta el importe de tres y medio (3,5) salario mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas para la capital y sin límites de edad en los casos de hijos con capacidades diferentes.-----

Prosigue expresando que todos los trabajadores del Instituto de Previsión Social (I.P.S.) que se convirtieron en sujetos del beneficio señalado vienen percibiendo dichas bonificaciones en forma pacífica e ininterrumpida desde el año 1998, debiendo considerarse dicho beneficio como un derecho adquirido conforme al Art. 102 de la Constitución Nacional. Por ello, considera que lo establecido en el Art. 37 de la Ley N° 5554/16 transgrede los Arts. 14, 46, 47, 86 y 102 de la Carta Magna al obligar al Instituto de Previsión Social a pagar a sus trabajadores una bonificación familiar menor a la que venían percibiendo desde hace varios años.-----

Así pues, del análisis de la cuestión planteada, tenemos que el Instituto de Previsión Social (I.P.S.) celebró en los años 1998 y 2001 Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo con sus trabajadores (Sindicato de Profesionales de la Salud y Sindicato de Empleados y Obreros del Instituto de Previsión Social), respectivamente, donde, entre otras cosas, se contempló beneficios económicos superiores a los fijados por el Código Laboral pero permitidos por la Constitución Nacional.-----

En ese sentido, se estableció que los trabajadores percibirían en concepto de bonificación familiar el equivalente a 5 % del salario mínimo legal por cada hijo matrimonial o extramatrimonial o adoptivo hasta la mayoría de edad. Sin embargo, la Ley N° 5554/16 impugnada en esta acción contiene la siguiente disposición: "*Fijase en Gs. 35.000 (Guaraníes Treinta y Cinco Mil) mensuales, el subsidio familiar, por cada hijo menor de 18 (dieciocho) años, hasta un máximo de 3 (tres) hijos, de un funcionario o empleado público de la Administración Central, entes descentralizados o empresas públicas que perciba hasta la suma de Gs. 1.824.055 (Guaraníes Un Millón Ochocientos Veinte* ;

Dr. Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Como se observa, la disposición legal transcrita contempla beneficios sumamente inferiores a lo establecido en los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo celebrados por el Instituto de Previsión Social (I.P.S.) en concepto de "Bonificación Familiar" ante lo cual considero que los trabajadores de esta institución poseen derechos adquiridos que deben ser respetados, considerando lo dispuesto en los Arts. 14, 46, 47, 86, 97 y 102 de la Carta Magna. El concepto de derecho adquirido ha sido tema de reflexión de innumerables tratadistas, muy especialmente en el campo del derecho civil, oponiendo esa noción a la de mera expectativa. Por vía de ilustración, resulta pertinente aludir a algunos, bien significativos. Veamos:-----

Para Louis Josserand "*Decir que la ley debe respetar los derechos adquiridos, es decir que no debe traicionar la confianza que colocamos en ella y que las situaciones creadas, los actos realizados bajo su protección continuarán intactos, ocurra lo que ocurra; fuera de esto, no hay sino simples esperanzas más o menos fundadas y que el legislador puede destruir a su voluntad.... Las simples esperanzas no constituyen derechos, ni eventuales siquiera; corresponden a situaciones de hecho más que a situaciones jurídicas: son intereses que no están jurídicamente protegidos y que se asemejan mucho a los 'castillos en el aire': tales como las 'esperanzas' que funda un heredero presunto en el patrimonio de un pariente, cuya sucesión espera ha de corresponderle algún día. En general, las simples expectativas no autorizan a quienes son presa de ellas a realizar actos conservatorios; no son transmisibles; y como ya lo hemos visto, pueden ser destruidas por un cambio de legislación sin que la ley que las disipe pueda ser tachada de retroactividad"* (Derecho Civil. Tomo I. Vol. I págs. 77 y ss.).-

Por otra parte, Bonnacase considera que la noción clásica del derecho adquirido debe sustituirse por la de "situación jurídica concreta" y a su turno, la noción de expectativa debe ceder el puesto a la de "situación jurídica abstracta"; la primera, es derecho adquirido y la segunda, es expectativa. "Por la noción de situación jurídica abstracta entendemos la manera de ser eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada"; y la situación jurídica concreta, "es la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución", y sobre esta última señala que "constituyen el campo sobre el cual no puede tener efecto la nueva ley". (Elementos de Derecho Civil. Tomo I. págs. 194 y ss).-----

Gabba sostiene que "es adquirido todo derecho que entra inmediatamente a formar parte del patrimonio de quien lo ha adquirido, la consecuencia de un acto idóneo y susceptible de producirlo, en virtud de la ley del tiempo en que el hecho hubiere tenido lugar, aunque la ocasión de hacerlo valer no se presentase antes de la publicación de una ley nueva relativa al mismo, y por los términos de la ley bajo cuyo imperio se llevará a cabo". (Teoría de la retroactividad de la ley. Vol. I. 1991).-----

Así las cosas, se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante.-----

En conclusión: el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador.-----

Por todo lo expuesto, y debido a que la norma impugnada al bajar el monto a ser pagado en concepto de asignación familiar de un 5% del salario mínimo legal (Gs. 91.000) a la suma de Gs. 35.000 extiende retroactivamente sus efectos y revoca derechos constitucionales irrenunciables de los trabajadores violando así lo dispuesto en los Arts. 14, 46, 47, 86, 97 y 102 de la Constitución Nacional, opino que se debe hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 37 de la Ley N° 5554/16 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE

RECIDIDO
22 de Mayo 2019

LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016" en relación con el Instituto de Previsión Social (I.P.S.). Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: El INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (I.P.S) representado por el Abg. Andreas Ohlandt, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 37 de la Ley N° 5.554 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 sancionada por el Congreso de la República del Paraguay, y promulgada en fecha 5 de enero de 2016, que reza: "*Fijase en G. 35.000 (Guaraníes treinta y cinco mil) mensuales, el subsidio familiar por cada hijo menor de dieciocho años, hasta un máximo de tres hijos, de un funcionario o empleado público de la Administración Central, entes descentralizados o empresas públicas que perciba hasta la suma de G. 1.824.055 (Guaraníes un millón ochocientos veinticuatro mil cincuenta y cinco) mensual, cuya asignación será abonada al personal, conforme a la reglamentación de la presente ley. Fijase en G. 80.000 (Guaraníes ochenta mil) mensuales, el subsidio familiar, por cada hijo menor de dieciocho años, hasta un máximo de cuatro hijos, a todos los docentes con cargo presupuestado dentro del Anexo de Personal del Ministerio de Educación y Cultura.*"-----

El accionante alega que la norma cuestionada extiende retroactivamente sus efectos y revoca derechos constitucionales irrenunciables y vulnera el derecho a igual trato de los trabajadores del sector público y del privado, violando así lo dispuesto por los Arts. 14, 46, 47, 86 y 102 de la Constitución Nacional. Refiere que luego de años de la vigencia de leyes y contratos colectivos que establecían un monto en concepto de asignación familiar, la Ley impugnada N° 5554/16 redujo el monto de subsidio familiar, limitó el número de hijos a tres y estableció que únicamente los que perciben salario mínimo pueden percibir este beneficio. Manifiesta que los funcionarios del I.P.S. gozan de la asignación familiar por el contrato colectivo de fecha 09 de enero de 1998, por el contrato colectivo de fecha 28 de marzo de 2001 y por el contrato colectivo vigente de fecha 12 de abril de 2016, por lo que aduce que la norma impugnada no respeta el principio constitucional de la irretroactividad de la ley revocando derechos adquiridos de los funcionarios del I.P.S., así como el principio de la igualdad de los empleados públicos y privados.-----

Me adelanto en sostener que la presente acción de inconstitucionalidad debe prosperar, pues a mi juicio estamos ante un artículo que excede del ámbito que corresponde a las leyes presupuestarias, al reducir una asignación laboral de los funcionarios del Instituto de Previsión Social y no de una previsión típicamente presupuestaria o contable ni tampoco de un complemento necesario a la misma. O lo que es lo mismo, el artículo cuestionado sería una regulación sustantiva del régimen jurídico de las retribuciones de los funcionarios de dicho Instituto y por tanto no tendría cabida en dicha ley presupuestaria, dado que lesiona derechos de rango constitucional ya adquiridos.-----

En ese sentido, siguiendo con el hilo del estudio, corresponde abordar la cuestión de fondo a fin de brindar una respuesta más completa y satisfactoria al justiciable.-----

Aquí, lo que agravia al accionante son las supuestas limitaciones impuestas por el artículo 37 de la Ley N° 5554 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016" a los derechos ya adquiridos por los trabajadores por medio de los distintos contratos colectivos. El impugnado artículo dispone que: "*Fijase en G. 35.000 (Guaraníes treinta y cinco mil) mensuales, el subsidio familiar por cada hijo menor de dieciocho años, hasta un máximo de tres hijos, de un funcionario o empleado público de la Administración Central, entes descentralizados o empresas Públicas que perciba hasta la suma de G. 1.824.055.- mensual, cuya asignación será abonada al personal, conforme a la reglamentación de la presente ley.*"-----

Por otro lado, el Instituto de Previsión Social mediante el Contrato Colectivo celebrado con el Sindicato de Profesionales de la Salud (SIPROSIPS), homologado por el Ministerio de Justicia y

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

RAUL TORRES KIRMSEK
Ministro

minimo mensual para actividades diversas no especificadas para la capital. Esta cláusula rige para los trabajadores que perciben hasta el importe de (3,5) tres y medio salarios mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas para la capital. Este beneficio se otorgará al que cumpla con los recaudos exigidos por el Código Laboral". Posteriormente, mediante el contrato colectivo celebrado con el Sindicato de Empleados y Obreros del Instituto de Previsión Social (SEODIPS), homologado por el Ministerio de Justicia y Trabajo en fecha 28 de marzo de 2001, se establecía similar derecho en los siguientes términos: "Artículo 14. *El Instituto abonará al trabajador por cada hijo matrimonial o extramatrimonial o adoptivo hasta la mayoría de edad el 5% (cinco por ciento) calculado sobre el salario presupuestado o básico del funcionario vigente en la Institución. Esta cláusula rige para los trabajadores que perciben hasta el importe de (3,5) tres y medio salarios mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas para la capital y sin límites de edad para los hijos minusvalidos".* En la actualidad rige, en el Instituto de Previsión Social, el Contrato Colectivo homologado por el Ministerio de Justicia y Trabajo de fecha 12 de abril de 2016, el cual dispone: "*El Instituto abonará al trabajador por cada hijo matrimonial o extramatrimonial o adoptivo hasta la mayoría de edad el 5% (cinco por ciento) calculado sobre el salario mínimo legal vigente. Esta cláusula rige para los trabajadores que perciben hasta el importe de (3,5) tres y medio salarios mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas para la capital y sin límites de edad en los casos de hijos con capacidades diferentes".*-----

Conforme la doctrina más autorizada, debemos recordar que "...Los derechos adquiridos son los que pueden ejercerse actualmente y a los que el poder público debe protección, tanto para defenderlos de los ataques de terceros cuanto para asegurar sus consecuencias contra ellos..." (pag. 135). (...) El mismo autor continua diciendo que "... se adquiere" un derecho cuando se reúnen todos los presupuestos exigidos por la norma para su imputación a favor del sujeto en calidad de prerrogativa jurídica individualizada..." (pag. 136). (...) "...Como observa Arauz Castex, cuando se trata de un derecho patrimonial la expresión "derecho adquirido" es equivalente a "derecho ya incorporado al patrimonio del titular". Y por estar el derecho incorporado a su patrimonio, representa para el titular un valor económico del cual no puede ser privado por una ley nueva, sin incurrir esta en violación de la garantía de la propiedad asegurada por el art. 17 de la Constitución Nacional –art. 14 de la Constitución Nacional Paraguaya-..." (pag. 137). (Llambias, Jorge J., Tratado de Derecho Civil Parte General, Tomo I, Ed. Perrot, Buenos Aires – Argentina, pags. 135-137).-----

Respecto a los derechos adquiridos por los trabajadores mediante cláusulas normativas de un contrato colectivo, concluye el Instituto Paraguayo de Derecho del Trabajo, pasan a integrar sus contratos individuales de trabajo y que no pueden ser modificados sino por otro contrato colectivo, con cláusula más favorable a los trabajadores (Convenio N° 98, artículo 4 de la OIT).-----

Por otra parte, que, si bien es cierto que toda modificación normativa de los supuestos que determinan el cambio de los ingresos, cualquiera sea el concepto, del personal al servicio de las Administraciones Publicas suele tener reflejo, más o menos inmediato, en el gasto, ello no significa por si solo que tales razones justifiquen, sin más, la inclusión en las leyes presupuestarias; más aun, teniendo en cuenta que el Instituto de Previsión Social es un ente autárquico con patrimonio y recursos propios regidos por las disposiciones del Decreto Ley N° 1860/50 y las demás leyes pertinentes, dirigido y administrado por el Consejo de Administración y supervisado por el Estado, y son tales ingresos –propios- los que responden a los subsidios otorgados a sus funcionarios que reúnan los requisitos establecidos en el Contrato Colectivo de Trabajo.-----

Esto último refuerza más aún la idea de que el referido artículo 37 de la norma impugnada es inconstitucional en cuanto dispone, en relación directa, los gastos a ser efectuados en concepto de subsidio familiar para reparticiones autárquicas que han alcanzado un grado mayor de protección de derechos laborales de rango constitucional. Los derechos adquiridos por los trabajadores, como hemos visto, a través de los sucesivos contratos entran a formar parte del patrimonio de los mismos y adquieren así protección de rango constitucional. Como es sabido la bonificación familiar es

22 FEB. 2019
F. López

consagrada y protegida expresamente por la Constitución Nacional en su artículo 92 *in fine*.-----
Por todo ello, se puede afirmar que el artículo 37 de la Ley N.º 5554/2016 implica una limitación al beneficio adquirido por los sujetos del subsidio familiar del Instituto de Previsión Social. La alteración hecha por el contenido literal del artículo 37 afecta a la naturaleza del subsidio familiar de los funcionarios de la mencionada institución, el cual fue obtenido por los anteriores contratos colectivos. Vemos que las limitaciones introducidas en el cuestionado artículo, desvirtúan los caracteres esenciales del subsidio familiar, sin responder a circunstancias concretas de la política económica nacional y de esta manera también violenta el principio de no regresividad de los derechos laborales.---

En consecuencia, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Abg. Andreas Ohlandt, en representación del INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (I.P.S), contra el Art. 37 de la Ley N 5.554 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016, sancionada por el Congreso de la República del Paraguay, y promulgada en fecha 5 de enero de 2016. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **TORRES KIRMSER** dijo: El señor Ministro José Raúl Torres Kirmsers manifestó que se adhiere al voto de la Ministra Miryam Peña, en cuanto a Hacer Lugar a la Acción de Inconstitucionalidad, por sus mismos fundamentos y agregó:-----

De las constancias de autos surge que el Instituto de Previsión Social suscribió con sus funcionarios y empleados un contrato colectivo (fs. 40/56) en el cual se comprometió al pago –a favor de estos últimos- de una asignación familiar, por cada hijo matrimonial o extramatrimonial o adoptivo hasta la mayoría de edad, y sin límite en los casos de hijos con capacidades diferentes. Mencionar –para el caso en estudio- que el monto correspondiente por tal beneficio será el resultado arrojado del cinco por ciento (5%) sobre el salario mínimo legal vigente, y corresponderá a todos los funcionarios que perciban hasta el importe de tres y medio (3,5) salarios mínimos mensuales para actividades diversas no específicas para la capital.-----

Es importante advertir, según las constancias de autos, que dicho beneficio ya había sido reconocido a favor de los trabajadores muchos años antes de la entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto hoy cuestionada, y que al momento de conceder tal beneficio no existía impedimento alguno para que la Administración acordara y se obligara a dichos pagos; por ende queda claro que no se dan los presupuestos contemplados en el art. 345 del Código del Trabajo, fijados como causales de nulidad total o parcial de contrato colectivo.-----

Recordar que el art. 337 del Código del Trabajo, en lo referente a contratos colectivos- establece **“Las estipulaciones del contrato colectivo se convierten en cláusulas obligatorias o en parte integrante de los contratos colectivos o individuales de trabajo vigentes en el momento de su homologación o que se concierten durante su vigencia. Cuando empleadores y trabajadores obligado por un contrato colectivo, celebrasen contratos de trabajo que contraviniesen las bases o condiciones estipuladas, regirán estas, a no ser que las condiciones convenidas en aquellas fuesen más favorable al trabajador”** (Negritas son mías).-----

De lo transcripto, podemos afirmar –tal como lo sostuvo la Ministra preopinante- que los beneficios concebidos en el contrato colectivo solo pueden ser dejados sin efectos en base a nuevas condiciones más favorables al trabajador, por parte del empleador, lo cual no aconteció según las constancias de autos.-----

Nuestra Constitución, en su art. 86 dispone; “...La Ley protegerá al trabajo en todas sus formas los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”. De lo transcripto surge claramente que la carta magna concede una protección especial a favor de los trabajadores en cuanto sus derechos beneficios laborales, los cuales resultan claramente vulnerados con la normativa atacada.-----

En base al análisis realizado, surge claramente que la normativa impugnada genera una lesión al Instituto de Previsión Social, al no poder cumplir con lo convenido contractualmente con sus dependiente


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

al no percibir lo que le es debido como un beneficio laboral.-----
Por lo expuesto, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad incoada por el Instituto de Previsión Social, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de lo dispuesto en el art. 37 de la Ley N° 5554/16, para el caso en particular. 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:


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 144

Asunción, 15 de marzo de 2019.

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

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 37 de la Ley N° 5554/16, en relación con el Instituto de Previsión Social (I.P.S.).-----


ANOTAR, registrar y notificar,-----
S.E.: 2019, vales
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

