

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PROMOVIDA POR FUNCIONARIOS DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY C/ ART. 36 INCS. A) Y F) DE LA LEY N° 1534 DE FECHA 3 DE ENERO DEL 2000”. AÑO: 2000 – N° 262.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: SEISCIENTOS VEINTIOCHO**

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticinco días del mes de junio del año dos mil dos, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores CARLOS FERNÁNDEZ GADEA, Presidente, RAÚL SAPENA BRUGADA y LUIS LEZCANO CLAUDE, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PROMOVIDA POR FUNCIONARIOS DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY C/ ART. 36 INCS. A) Y F) DE LA LEY N° 1534 DE FECHA 3 DE ENERO DEL 2000”, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por funcionarios del B.C.P., bajo patrocinio de los Abogs. Alberto Garcete, Miguel Ángel Silva, Carlos Gómez Núñez, Carlos López, Teresa Haydee Flecha y Carlos Daniel Alarcón.

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

**CUESTIÓN:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada, el Doctor FERNÁNDEZ GADEA dijo: *varios funcionarios del Banco Central del Paraguay individualizados en los escritos de fs. 132 a 178 y con el patrocinio de los abogados Alberto Garcete, Miguel Ángel Silva, Carlos Gómez Núñez, Carlos López, Teresa Haydee Flecha y Carlos Daniel Alarcón; promueven acción de inconstitucionalidad contra el Art. 36 incisos “a” y “f” de la Ley N° 1534 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el año 2000, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 3 de Enero de 2000.*

*Los accionantes alegan como fundamento de la acción instaurada los artículos 131, 132, 136, 137, 247, 259 inc. “c” de la Constitución Nacional; artículos 551 al 555 del CPC, y Art. 11 inc. “a” de la Ley 609/95.*

*Manifiestan igualmente los accionantes que las normas viciadas de inconstitucionalidad se encuentran contenidas en el 36 Inc. “a”, “f” de la Ley N°. 1534/2000 que textualmente dispone Art. 36... “a” “El aguinaldo para los funcionarios de la administración central y de las entidades descentralizadas será calculado exclusivamente en base a lo percibido durante el año en concepto de sueldos, gastos de representación y remuneración por horas extraordinarias trabajadas”. Inciso “f” “El total de remuneraciones complementarias, incluyendo bonificaciones y gratificaciones, pagadas a un funcionario en el año 2000 no podrá exceder del equivalente a treinta por ciento del total de sueldos y gastos de representación percibidas por el funcionario durante el mismo ejercicio.*

*Que las normas transcritas agravan y alteran los derechos adquiridos de los recurrentes considerando su calidad de funcionarios del BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, por el hecho de que las mismas estarían violando los artículos 102 de la Constitución Nacional que dispone “LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS GOZAN DE LOS DERECHOS ESTABLECIDOS EN ESTA CONSTITUCION EN LA SECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES, EN RÉGIMEN UNIFORME PARA LAS DISTINTAS CARRERAS DENTRO DE LOS LÍMITES ESTABLECIDOS POR LA LEY Y CON RESGUARDO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS”, Art. 95 “De la Seguridad Social” y el Art. 86 “Que determina que la ley protegerá el trabajo en todas sus formas y el derecho que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.*

*Los recurrentes atacan de inconstitucional sustentado en los argumentos ut supra mencionados, la disposición de la ley presupuestaria que limita al 30% del total de lo percibido durante el año en concepto de sueldos mas gastos de representación y remuneración por horas extraordinarias, como base del cálculo del aguinaldo de los funcionarios de la administración central y de las entidades descentralizadas, dispuesto en el Inc. “a” del Art. 36 de la Ley 1534/2000. Lo cual es consecuencia*

concordante de la norma dispuesta en el Inc. "f" del Art. 36 del mismo cuerpo legal que limita el pago de las "Remuneraciones Complementarias" incluyendo bonificaciones y gratificaciones al equivalente de hasta el 30% del total de sueldos y gastos de representación percibidas por el funcionario durante el mismo ejercicio.

A efectos de considerar el agravio de los accionantes se debe en primer lugar analizar el "Clasificador Presupuestario" vigente para el ejercicio fiscal del año 2000, cual es el instrumento metodológico que permita la uniformidad del ordenamiento y la interrelación de la información sobre los organismos y entidades del Estado, relativa a sus finalidades y funciones, así como de los ingresos y gastos, que serán previsto en el Presupuesto General de la Nación, y dentro de este instrumento encontramos que el cuestionamiento se concreta en el clasificador por objeto del gasto, que es la clasificación válida del Estado cuyos presupuestos se aprueban mediante la Ley de Presupuesto.

La remuneración complementaria es un rubro de los Servicios Personales que clasifica e individualiza los conceptos de la retribución que el Estado eroga como contraprestación de los servicios prestados por el funcionario. Así las remuneraciones complementarias conforme al clasificador incluye: subsidio familiar, escalafón docente, bonificaciones y gratificaciones, aporte jubilatorio del empleador y bonificaciones por ventas.

En el caso particular los recurrentes se desempeñan como funcionarios del Banco Central del Paraguay, en dicho carácter tienen derechos a la percepción de un sueldo básico, gastos de representación (si ejerce la representación legal de la institución en la que cumple sus tareas) y aguinaldo.

Además pueden percibir en carácter de **remuneración complementaria** por el derecho que le otorga la ley laboral vigente, **el subsidio familiar**, siempre y cuando que su estatus familiar reúna las condiciones exigidas en los artículos 261 y 262 del Código Laboral, **bonificaciones y gratificaciones** debidamente autorizada y justificada por la autoridad institucional competente y el **aporte jubilatorio** dispuesto en la Ley.

Por otro lado si las condiciones de trabajo ameritan y la Dirección de la institución empleadora autoriza justificadamente, puede igualmente percibir retribución por el trabajo realizado fuera del horario normal de trabajo (Remuneración Extraordinaria).

El planteamiento de los recurrentes cuestionan la base de cálculo para el pago de aguinaldo argumentando que en dicho cálculo no se tuvo en cuenta el **subsidio familiar, bonificaciones y gratificaciones y los aportes jubilatorios del empleador**, tachando dicha base dispuesta en el Art. 36 de la Ley No. 1534/2000 de inconstitucional por violar el Art. 102 de la Constitución Nacional, sin embargo de acuerdo a la legislación vigente en materia laboral, el Código vigente aprobado por Ley No. 213 del 29 de octubre de 1993 y actualizado por Ley No. 496 del 22 de agosto de 1995, legislado ya dentro del contexto de los principios establecidos en el Capítulo VIII, DEL TRABAJO, SECCIONES I y II, artículos 86 al 106 de la Constitución Nacional del año 1992..., dispone en su artículo 268 "**La asignación familiar no forma parte del salario, a los efectos del pago del aguinaldo ni de las imposiciones hechas en concepto de seguridad social**".

De este modo se desvirtúa la pretensión de los recurrentes ya que el artículo 36 de la Ley 1534/2000, se inscribe y es concordante con el artículo 268 del Código Laboral vigente que desvincula al subsidio familiar para el cálculo del aguinaldo conforme al citado art. 268 del Código Laboral. En cuanto al aporte jubilatorio del 14% pagado por el funcionario público, dicho equivalente integra el total del sueldo.

En consecuencia no deviene inconstitucional la base del cálculo dispuesta en el Art. 36 inc. "a" de la ley 1534/2000, que dispone como base del cálculo del aguinaldo, el sueldo percibido durante el año, los gastos de representación y las remuneraciones extraordinarias, dicha base de ningún modo puede ser incrementada con el monto del subsidio familiar y los aportes jubilatorios del empleador como lo pretende el accionante porque la ley marco, en este caso el Código Laboral vigente sancionado y promulgado en el marco de la nueva Constitución Nacional del año 1992 no lo prevé.

En cuanto a la inconstitucionalidad de la limitación del 30% de las Remuneraciones complementarias de los funcionarios dispuesta en Art. 36 inc. "f" de la Ley No. 1534/2000, incluyendo Bonificaciones y Gratificaciones, tomando como base del cálculo los sueldos y gastos de representación percibidos durante el mismo ejercicio, que agravia al recurrente por considerarlo violatorio de los artículos 102 y 86 de la Constitución Nacional, entiendo que tampoco las normas citadas colisionan o violan los preceptos constitucionales que garantizan y resguardan a los sujetos de la actividad laboral, tanto pública como privada, por las siguientes razones.

Los accionantes alegan que a la fecha de la presentación de la acción existen diferencias en la bonificación total en el año 1999 y en el año 2000 que no percibió a causa de la limitación de la norma presupuestaria atacada de inconstitucional. Es decir que el recurrente en este caso centra el objeto de

la violación de sus derechos laborales garantizados por la Constitución Nacional, en la disminución de sus remuneraciones en concepto de *Bonificaciones y Gratificaciones*.

Este rubro sin embargo se encuentra dentro del Clasificador Presupuestario formando parte de las *Asignaciones Complementarias*, las cuales son: “**Beneficios adicionales que se otorgan a los funcionarios en función a las características particulares del funcionario, o a la naturaleza del servicio que prestan**”. El Clasificador Presupuestario de Gastos en el Código No. 133 define y precisa el objeto del gasto contenido en el concepto de “**Bonificaciones y Gratificaciones**”, en los siguientes términos:

“**Asignaciones complementarias al sueldo, tales como las compensaciones por alimentación, escolaridad, grado académico, responsabilidad en el cargo y antigüedad en la función, responsabilidad en la administración de fondos o valores, labores insalubres y otros beneficios laborales establecidos en las disposiciones constitucionales y legales. Incluye dentro de los gastos las asignaciones en concepto de gratificación o premio otorgado al personal por mejoras en la recaudación de los ingresos fiscales e institucionales**”.

Estas precisiones sobre el concepto y naturaleza de este gasto público, sustentan igualmente nuestro criterio sobre la definición de la autoridad competente para su inclusión en el presupuesto de una institución determinada, y la autoridad competente para su autorización y pago. En el primer caso solo el Congreso Nacional tiene la facultad Constitucional de aprobar y sancionar el Presupuesto de la Nación a través de la Ley del Presupuesto General de la Nación. Como puede notarse ya en esta primera etapa de estudio y sanción del presupuesto, el Congreso tiene facultades constitucionales de incluir, excluir o limitar las partidas presupuestarias de los gastos donde se inscriben las bonificaciones y gratificaciones, dependiendo dicha determinación de la naturaleza de las funciones de la entidad u organismo que la solicita y de las expectativas de los ingresos tributarios para el financiamiento del gasto. En consecuencia no deviene inconstitucional la norma presupuestaria que limita por el periodo fiscal a un determinado porcentaje **el pago de bonificaciones y gratificaciones**.

En el segundo caso y considerando que el Congreso haya aprobado dentro del presupuesto de una institución el rubro de Bonificaciones y Gratificaciones, dichas partidas son incluidas por montos globales sin discriminación o individualización de los futuros funcionarios beneficiarios, por tanto que obviamente su erogación merced a su autorización y pago, dependerá de las funciones del beneficiario cuya naturaleza y características deben encuadrarse dentro del concepto descrito por el Clasificador Presupuestario. Por lo tanto la inclusión de las bonificaciones y gratificaciones dentro del presupuesto de las instituciones la cual se encuentra definida en el clasificador presupuestario dentro del Capítulo de Servicios Personales, puede ser reglamentada limitándose e incluso suprimiéndose su inclusión, tanto por el Congreso Nacional al sancionarse la Ley de Presupuesto por razones de falta de financiamiento, y por la máxima autoridad institucional que es la facultada para autorizar su otorgamiento, quien igualmente puede conceder o no el pago de bonificaciones e incluso solicitar su reprogramación para financiar otros rubros, todo lo cual a nuestro criterio no colisiona con las normas constitucionales mencionadas por el recurrente, por tratarse de **asignaciones complementarias al sueldo**, cuyo pago en la Administración Pública está además supeditado a la existencia de la disponibilidad presupuestaria, régimen este que difiere de **las Remuneraciones Básicas** (Sueldos, dietas, gastos de representación y aguinaldos), que son presupuestados anualmente de acuerdo a la cantidad de funcionarios y sus respectivas categorías.

En consecuencia, soy de criterio que debe ser rechazada la presente acción de inconstitucionalidad instaurada por los recurrentes; por los motivos ya señalados. Es mi voto.

A su turno, el Doctor LEZCANO CLAUDE dijo: Disiento con el voto emitido por el Ministro preopinante.

1. Por medio de la presente acción se ataca, por una parte, el Art. 36, inc. a, de la Ley N° 1534/2000. La impugnación de esta norma se basa en que la misma establece que para el cálculo del aguinaldo de los funcionarios de la administración central y de las entidades descentralizadas, se debe tener en cuenta sólo “lo percibido durante el año en concepto de sueldos, gastos de representación y remuneración por horas extraordinarias trabajadas”.

Es decir, no se debe considerar lo que los funcionarios hubieren percibido en carácter de remuneraciones complementarias. Bajo este concepto se incluye: el subsidio familiar, el escalafón docente, las bonificaciones y gratificaciones, el aporte jubilatorio del empleador y la bonificación por ventas. En el caso que nos ocupa, eventualmente correspondería percibir el subsidio familiar, bonificaciones y gratificaciones, y el aporte jubilatorio del empleador.

En el voto del Ministro preopinante queda perfectamente aclarado por qué no debe incluirse para el cálculo del aguinaldo lo percibido en concepto de subsidio familiar y aporte jubilatorio del

empleador. Pero nada se aduce en cuanto a la exclusión de lo que se hubiere percibido en concepto de bonificación o gratificación.

De aquí derivaría el carácter inconstitucional del Art. 36, inc. a, de la Ley N° 1534/2000. En efecto, los funcionarios y empleados públicos gozan de los mismos derechos que los trabajadores del sector privado (Art. 102 Cn.), y entre ellos está el de percibir el aguinaldo anual (Art. 92 Cn.). Al respecto, el Código Laboral prescribe: “*Queda establecida una remuneración anual complementaria o aguinaldo, equivalente a la daveava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario a favor del trabajador en todo concepto (salario, horas extraordinarias, comisiones, u otras) ...* (Art. 243). Al excluir del cálculo del aguinaldo, sin razón alguna, lo percibido en concepto de bonificación o gratificación, se está introduciendo indebidamente un factor de discriminación en perjuicio de los funcionarios y empleados públicos. Esto determina la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

2. Por otra parte se impugna el Art. 36, inc. f, de la Ley N° 1534/2000, que dispone lo siguiente; “El total de las remuneraciones complementarias, incluyendo bonificaciones y gratificaciones, pagadas a un funcionario en el año 2000 no podrá exceder del equivalente a treinta por ciento del total de sueldos y gastos de representación percibidas por el funcionario durante el mismo ejercicio”.

Vimos ya lo que se incluye bajo la denominación de “remuneraciones complementarias”. Para el caso en estudio corresponden el subsidio familiar, las bonificaciones y gratificaciones, y el aporte jubilatorio del empleador.

En el voto del Ministro preopinante se explica con claridad por qué cabe la limitación de las bonificaciones y gratificaciones en la forma en que lo hace la norma CUESTIÓNada. Pero es esto y nada más que esto, lo que debió establecer la ley. El subsidio familiar y el aporte jubilatorio del empleador, sujetos a otros criterios, no pueden quedar expuestos a una eventual disminución debida a la limitación establecida. De la circunstancia apuntada, deriva el carácter inconstitucional del Art. 36, inc. f, de la Ley N° 1534/2000.

3. En conclusión, sobre la base de lo expuesto precedentemente, corresponde hacer lugar a la presente acción, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente inaplicabilidad a los accionantes, del artículo 36, incisos a) y f), de la Ley N° 1534 del 3 de enero de 2000. Es mi voto.

A su turno, el Doctor SAPENA BRUGADA, manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor LEZCANO CLAUDE, por los mismos fundamentos.

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

Ministros: Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude, Raúl Sapena Brugada.  
Ante mí: Héctor Fabián Escobar Díaz, Secretario Judicial.

### **SENTENCIA NÚMERO: 628**

Asunción, 25 de junio de 2002.

VISTO: Los méritos del Acuerdo que antecede, la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA CONSTITUCIONAL  
RESUELVE:

1. HACER LUGAR a la presente acción, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente inaplicabilidad del artículo 36, incisos a) y f), de la Ley N° 1534 del 3 de enero de 2000 en relación a los accionantes.
2. ANOTAR, REGISTRAR Y NOTIFICAR.

Ministros: Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude, Raúl Sapena Brugada.  
Ante mí: Héctor Fabián Escobar Díaz, Secretario Judicial.