CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR "JOSE MARÍA ACEVEDO IRIGOYEN C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N 2248/2003 DEL 09/10/2003, "QUE MODIFICA EL ART. 30 DE LA LEY N 179- CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL". AÑO: 2003.- Nº:4938.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 14-10-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil treinta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los catorce días del mes de Octubre del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **VICTOR RIOS OJEDA, CESAR DIESEL JUNGHANNS y EUGENO JIMENEZ ROLON,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR "JOSE MARÍA ACEVEDO IRIGOYEN C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N 2248/2003 DEL 09/10/2003, "QUE MODIFICA EL ART. 30 DE LA LEY N 179- CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor José María Acevedo Irigoyen 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: ----------

C U E S T I Ó N:

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

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **CESAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA Y EUGENIO JIMENEZ ROLON.** ----------

A la cuestión planteada, el **Doctor CESAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: La parte actora reputa inconstitucional la Ley Nº 2248/2003 "*Que modifica el artículo 30 de la Ley N° 879 del 02 de diciembre de 1981 "Código de Organización Judicial"*, que eliminó la competencia de la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas consistente en juzgar las cuentas que deben rendir las instituciones públicas que administran los fondos públicos en virtud del Presupuesto General de la Nación, y limita la competencia de ambas Salas a entender los juicios contencioso- administrativos.----------

En primer término, cabe mencionar que el Tribunal de Cuentas tiene su origen en la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado del año 1909, al que entre otras funciones le había sido encomendada la tarea del juzgamiento de todas las cuentas de las reparticiones, empresas y establecimientos públicos o personas que administren, recauden o inviertan valores fiscales o de beneficencia pública; con la exclusiva atribución de aprobarlas definitivamente, o desaprobarla, para una exoneración de todo cargo a los responsables. (Arts. 149 Num. 1) y 151 de la citada Ley).----------

La Constitución vigente, en su Art. 265, ratifica la existencia del Tribunal de Cuentas, y dispone: "*Se establece el Tribunal de Cuentas. La ley determinará su composición y su competencia. La estructura y las funciones de las demás magistraturas judiciales y de organismos auxiliares, así como las de la escuela judicial, serán determinadas por la ley*". Vemos, que se ratifica la existencia del Tribunal de Cuentas, remitiéndose su composición y su competencia a la reglamentación legal. No obstante, ya la norma se encarga de atribuir, a un órgano jurisdiccional inferior, una competencia material específica, es decir, la de Cuentas.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cuestión no menor, pues la Carta Magna se aparta de la técnica legislativa de remitir a la reglamentación legal la competencia de los órganos jurisdiccionales, como se observa en la segunda parte de esta norma constitucional respecto "de las demás magistraturas judiciales y de organismos auxiliares" y, por el contrario, establece la existencia concreta de uno de ellos; trato excepcional que la Constitución ha dado, también, a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.----------

Motivo que lleva a admitir que en la ratio de la norma existe más que una cuestión de nomenclatura semántica dirían algunos, y que la competencia del Tribunal de Cuentas no se puede agotar en la materia contencioso-administrativa, sino que incluye, además, la de Cuentas.----------

Ahora bien, corresponde analizar si existe o no superposición de funciones entre estos dos órganos constitucionales: Contraloría General de la República y Tribunal de Cuentas.----

Considero que la razón lógica manda afirmar que si la Constitución estableció la existencia de ambos órganos, es porque ellos deben funcionar independiente y armónicamente, es decir, no es posible suponer que la Contraloría General de la República absorbió todas las funciones que correspondían al Tribunal de Cuentas. Veamos.----------

El Art. 281 de la Carta Magna crea la Contraloría General de la República y le asigna la función de "auditor nacional" de las actividades económicas y financieras de los Entes, el Estado y Organismos descentralizados, cuya intervención culmina, tras el trabajo de auditoría y control, con un dictamen final de carácter no vinculante (función técnico-administrativa), pues por su naturaleza de acto administrativo simple no posee fuerza de cosa juzgada ni posee fuerza sancionatoria por sí misma, limitándose a la aprobación de la auditoria o determinar alguna irregularidad en el procedimiento administrativo, con eventuales recomendaciones para la parte auditada o la denuncia de la posible existencia de un hecho punible ante el Ministerio Público, el que deberá iniciar la investigación para su determinación.----------

Esto nos muestra que la Contraloría no debe ni puede efectuar un juzgamiento de las cuentas, como lo lleva a cabo la instancia jurisdiccional, donde se inicia la etapa procesal en la cual se debe observar la garantía constitucional del debido proceso, a fin de dirimir la responsabilidad del agente ejecutor del presupuesto a través de los mecanismos establecidos por la ley presupuestaria, de acuerdo al procedimiento contemplado en la Ley de Organización Administrativa.----------

En efecto, la más autorizada doctrina se ha pronunciado por la necesidad del control jurisdiccional de los actos de la administración; en ese sentido: "*...corresponde al Poder Judicial el control de la administración, a diferencia del sistema francés en que se considera que no corresponde que la justicia controle la actividad administrativa. De aquel principio se desprende la importante función del juez, como contrapeso fundamental de la administración pública. De esta corta enunciación de razones que otorgan especial realce al contenido y alcance que la protección judicial tiene en el derecho administrativo, se desprende la necesidad de elevarla a la categoría de elemento fundamental de la disciplina. No habrá derecho administrativo propio de un Estado de Derecho, mientras no haya en él una adecuada protección judicial de los particulares contra el ejercicio ilegal o abusivo de la función administrativa. [...] el control ejercido por los tribunales de justicia sobre los órganos administrativos está destinado, sobre todo, a impedir, prevenir o remediar cualquier violación de los derechos individuales por actos administrativos. La delimitación de esta área de control es, por tanto, una de las funciones más esenciales del Derecho administrativo*" (GORDILLO, Agustín. 2003. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo L. Octava Edición. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo. V-5/6).----------

Inclusive, y con especial rigor, la misma doctrina ha negado que la administración ejerza alguna función jurisdiccional, lo cual-sostiene- está reservado a los órganos del Poder Judicial: "*Concluimos así en que la administración no ejerce en ningún caso función jurisdiccional. Si sus actos se parecen en alguna hipótesis, por su contenido, a los de aquella función, no tienen sin embargo el mismo régimen jurídico; esto es, la administración no realiza función jurisdiccional" (GORDILLO, Agustín. Ibidem. IX-12); "Ello significa que no puede nunca limitarse la revisión judicial de los actos administrativos con base en una*

RECIBIDO 14 -10- 2024

supuesta actividad jurisdiccional ejercida previamente por la administración: hacerlo implica caer en otra de las confusiones que afectan a este tema. La conclusión, pues, consiste en que la doctrina de las facultades jurisdiccionales de la administración, además de no tener asidero constitucional ni jurisprudencial, no puede tener incidencia alguna válida sobre la revisión judicial, esta última debe efectuarse por igual y con iguales alcances, cualquiera que sea la índole de la actividad que la administración pública haya ejercido previamente" (GORDILLO, Agustín. Ibidem. IX-27); "...ni de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema ni con las normas constitucionales, puede hablarse de la función jurisdiccional por parte de la administración, con el alcance de sustituir total o parcialmente la actividad jurisdiccional propia de los jueces. Si hacemos la dicotomía "jurisdicción judicial" y "jurisdicción administrativa" ello no sólo implicará una contradicción lógica insuperable, sino que será otro de los términos que arrojará siempre dudas innecesarias sobre la naturaleza de la revisión judicial" (GORDILLO, Agustín. Ibidem. IX- 30).----------

Por tanto, resulta evidente que la competencia de Cuentas de los órganos jurisdiccionales es justa y necesaria, lo cual ha sido expresamente en el texto constitucional.-

Por las razones precedentemente expuestas, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, por ende, los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 2248/2003 deben ser declarados inconstitucionales e inaplicables con respecto al accionante. ES MI OPINIÓN.-----

A su turno, **el Doctor VICTOR RIOS**, dijo: ----------

Me adhiero al voto de mi colega preopinante Ministro Dr. Cesar Diesel, no obstante, me permito agregar cuanto sigue: ----------

El señor José María Acevedo Irigoyen, por derecho propio y bajo patrocinio de la Abg. Ma. Elena González de Acevedo con Mat. de la C.S.J. Nº 4857, en calidad de ex Comandante de la Academia Militar "Mcal. Francisco Solano López", promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 2248/2003 "*QUE MODIFICA EL ARTICULO 30 DE LA LEY N° 879 DEL 2 DE DICIEMBRE DE 1981 "CODIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL*".----------

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 3, 14, 16, 17, 102 ultima parte, 247 y 248 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: "(...) *la Ley atacada, deroga principios reconocidos por el Código Procesal Civil, que en forma supletoria, se aplican al proceso contencioso- administrativo, como lo son la jurisdicción y competencia* (...)".----------

La Ley Nº 2.248/03, objeto de impugnación, establece: "*Articulo 1º Modificase el Articulo 30 de la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981 "Código de Organización Judicial", que queda redactado de la siguiente forma: "Art. 30: El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integradas con tres miembros cada una, denominada en adelante Primera y Segunda Sala. Compete a ambas salas entender, exclusivamente, en los juicios contencioso-administrativos, en las condiciones establecidas por la ley de la materia". Artículo 2º: La distribución de los expedientes obrantes en la Primera Sala queda a cargo de la Corte Suprema de Justicia. Artículo 3°: Quedan derogadas todas las disposiciones opuestas a la presente Ley*".----------

La cuestión sometida a consideración de esta Corte a través de la presente acción, va direccionada a determinar si la ley impugnada transcripta en el párrafo anterior, que elimina la competencia atribuida a la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas consistente en juzgar las cuentas que deben rendir las instituciones públicas que administran los fondos públicos en

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

virtud del Presupuesto General de la Nación, limitando la competencia de ambas Salas a entender en los juicios contencioso-administrativos, es o no inconstitucional.----------

Sobre el punto, la Constitución Nacional de 1992 dispone en su Art. 265: "Se establece el Tribunal de Cuentas. La Ley determinará su composición y su competencia. La estructura y las funciones de las demás magistraturas judiciales y de organismos auxiliares...." (las negritas son mías). Remitiendo así, a la reglamentación legal la estructura y las funciones de las magistraturas judiciales con excepción de la Corte Suprema de Justicia y de organismos auxiliares. Lo cual es totalmente razonable, por cuanto dichas cuestiones son materia de las normas que regulan la estructura orgánica y las competencias de los organismos inferiores con potestad jurisdiccional.----------

Siguiendo la secuencia legal, en cuanto al orden de prelación normativo, el Código de Organización Judicial Ley N° 879/81, en su art. 30 dispone: "El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integrados por lo menos de tres Miembros cada una. Compete a la primera entender en los juicios contencioso-administrativos en las condiciones establecidas por la ley en la materia, y a la ***segunda el control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, conforme a lo dispuesto en la Constitución***" (negritas son mías).----------

Sin embargo, la disposición legal impugnada (Ley N° 2.248/03), elimina estas atribuciones que le corresponden a la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas, conculcando de ese modo el mandato constitucional previsto en el Art. 265 de la Ley Suprema que dice "*la Ley determinará su composición y competencia*".----------

Al respecto considero que la interpretación constitucional, necesariamente debe partir del texto constitucional, lo que no implica limitarse a desarrollar su literalidad gramatical, pero tampoco un ejercicio discrecional de atribución arbitraria del sentido al texto. Toda interpretación debe respetar el horizonte de significados vigentes en el momento histórico cultural en que se realiza la labor hermenéutica.----------

El Profesor Carlos Bernal Pulido, en el estudio introductorio a la versión española de la teoría de los derechos fundamentales, de Robert Alexis[1], explica que el alcance de lo que él denomina "los márgenes semánticos" de las disposiciones de derecho fundamental (aquí hablamos del texto constitucional), establece límites a los significados posibles de dichas disposiciones, en el caso de autos, debemos decir del tenor literal de la Constitución, del margen semántico del texto constitucional interpretado. La atribución de contenido jurídico fuera de dichos márgenes semánticos, es decir, otorgar un sentido nuevo, especialmente construido a partir de decisiones axiológicas o de operaciones técnicas realizadas, tanto por el legislador como por la doctrina o la jurisprudencia, debe basarse en muy buenas razones normativas o históricas para ser reconocida y admitida, como una especie de juego de lenguaje del mundo jurídico-constitucional, circunstancia que no se percibe en este caso.----

El legislador en este caso, no ha explicado por qué el Tribunal de cuentas que es previsto en el art. 265 de la Constitución Nacional, no debe juzgar cuentas, es decir, el legislador no explica por qué del margen semántico del término "cuentas" utilizado por nuestra Constitución Nacional, queda excluido el concepto de "Cuentas", entendido y aceptado en la lengua castellana, como documentos con información contable, que la Ley establece que tienen la obligación de elaborar, aprobar y rendir al Tribunal de Cuentas, en los plazos y requisitos y contenidos previstos, todas las Entidades del Sector Público[2].---------

No se puede sostener que la creación de la Contraloría General de la República ha suprimido la competencia material de juzgar cuentas de los órganos jurisdiccionales. Teniendo en cuenta que la Contraloría tiene un rol eminentemente administrativo, que consiste en emitir un dictamen técnico sobre la observancia de la Ley de Presupuesto y que a no ser vinculante, debe al final ser sometido al tamiz de jurisdiccionalidad, que solo el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por imperio de la Constitución Nacional y a través del contradictorio correspondiente, puede hacerlo.----------

---

[1] Robert Alexy, Teoria de los derechos fundamentales. Segunda Edición. Editorial Centro de Estudios Politicos y Constitucionales. Madrid, 2012. Pág. 52.

[2] Diccionario panhispánico del español juridico (DPEJ). https://dpej.rae.es/lema/cuentas

La interpretación de las normas constitucionales que crean órganos, debe seguir la regla general de la armonización de las mismas, de manera que ninguna aparezca como contradictoria o superpuesta con otra. Así, es lógico que las normas de la Carta Magna, relativas al Tribunal de Cuentas y a la Contraloría General de la República se interpreten de manera a que ambos órganos coexistan independientes, pero complementándose, en cuanto a sus funciones.----------

Además de lo expuesto precedentemente, cabe traer a colación el plexo normativo relacionado al caso, que ratifican también, la competencia del Tribunal de Cuentas: ----------

La Ley Nº 276/94 "ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA", en su art. 2 refiere; "*La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorias financieras, administrativas y operativas, controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Articulo 9º de la presente Ley: y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión"; y en su art. 19 dispone: "El control y fiscalización que la Contraloría ejerce sobre las Instituciones de conformidad a la Constitución Nacional y esta Ley, serán* ***sin perjuicio de las facultades que correspondan a otros organismos e instituciones del Estado como el Tribunal de Cuentas, 2ª Sala****, a los que por ley se asignen potestades de control y fiscalización". (****las negritas son mías****).*----

De toda la normativa citada, es claro que, la Contraloría General de la República, realiza una función eminentemente técnica-administrativa, y el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, cumple una función de naturaleza jurisdiccional con la observancia de principios legales que ella implica.----------

En conclusión, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad planteada por el señor José María Acevedo Irigoyen, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada, contra los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 2248 "*Que modifica el Artículo 30 de la Ley N° 879-Código de Organización Judicial*". Es mi voto.----------

A su turno el **Doctor EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN**, dijo: Cabe disentir de la opinión expresada por los Ministros que precedieron en votación, por los fundamentos que se exponen a continuación: ----------

En primer lugar, se debe resaltar que esta Acción de Inconstitucionalidad fue promovida en fecha 17 de noviembre de 2003 (f. 15) y quedó en estado resolutivo el 30 de noviembre del 2004 (f. 24). La integración de esta Sala Constitucional fue puesta a consideración de esta Magistratura recién en fecha 10 de abril de 2019 y notificada al accionante en fecha 03 de mayo de 2021, por lo que demora en dictar sentencia en este juicio, no le puede ser atribuida. Esta demora, se erige en un verdadero exceso y atenta contra el derecho a una tutela judicial efectiva, que no solamente implica la actuación del órgano jurisdiccional, sino también la solución del conflicto en tiempo y modo.----------

Ahora bien, en el sub iudice, se debe atender un asunto que condiciona el tratamiento de la cuestión de fondo; esto es, la eventual perención de la instancia por el cumplimiento del plazo previsto en el Artículo 172 del Código Procesal Civil.----------

Sabido es que la caducidad de la instancia es un modo de terminación de los procesos que opera de pleno derecho y se basa en la inactividad injustificada de la parte a quien corresponde impulsar el trámite; es decir, en el abandono de la instancia. Conforme con lo establecido en la norma citada, el plazo para que opere la caducidad en este tipo de juicio es de seis meses. El cómputo inicia a partir de la fecha de la última actuación que tuviere por objeto impulsar el procedimiento, *ex* Artículo 173 del Rito Civil.----------

Por su parte, el Artículo 175 del Código Procesal Civil expresa: "*La caducidad será declarada de oficio o a petición de parte por el juez o tribunal [...]*"; *de igual forma, el Artículo 174 del mismo Código establece: "La caducidad se opera de derecho, por el transcurso del tiempo y la inactividad de las partes. No podrá cubrirse con diligencias o actos procesales plazo, ni por acuerdo de las partes".*----------

De las constancias del expediente se colige que, como ya se señaló, esta acción fue con posterioridad al vencimiento del planteada en fecha 17 de noviembre de 2003 (f. 15). Más adelante, en virtud de la providencia de fecha 01 de noviembre de 2004, se dispuso tener por iniciada la presente acción y correr vista de la misma al Fiscal General del Estado (f. 16). Posteriormente, se realizaron los demás trámites de sustanciación de la presente acción.----------

Del relato que antecede surge que, desde el escrito de promoción de la acción, de fecha 17 de noviembre de 2003, hasta el siguiente acto tendiente a impulsar la instancia según la etapa en la que se encontraba, la providencia de fecha 01 de noviembre de 2004, se hizo efectivo el plazo de seis meses antes señalado.----------

En efecto, la pendencia del dictado de la citada providencia de trámite, no es impeditiva del decurso del plazo de perención, ni de la carga de impulso que pesa sobre las partes, dado que no cualquier resolución pendiente puede dar lugar a la inaplicabilidad del instituto de la perención. Esta es la postura asumida -invariablemente- por este Magistrado en casos análogos (*ex plurimis*: Sala Constitucional, Auto Interlocutorio N° 1868 de fecha 06 de noviembre de 2020).----------

Luego, se debe señalar que las actuaciones practicadas con posterioridad al cumplimiento del plazo de perención (fs. 17 y ss.), no pueden purgar los efectos de la caducidad ya operada, según el citado Artículo 174 *in fine* del Código Procesal Civil.----------

En conclusión, no hay otra alternativa posible que declarar oficiosamente la caducidad de la instancia en estos autos, en virtud a lo dispuesto en el artículo 175 del Código Procesal Civil. 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio Cesar Gavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR "JOSE MARÍA ACEVEDO IRIGOYEN C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N 2248/2003 DEL 09/10/2003, "QUE MODIFICA EL ART. 30 DE LA LEY N 179- CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL". AÑO: 2003.- N°:4938.----------

SENTENCIA NÚMERO: 1036

Asunción, 14 de Octubre de 2.024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts 1°,2° y 3° de la ley 2248/2003, en relación al accionante el señor **JOSE MARÍA ACEVEDO IRIGOYEN**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC.----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA