CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "EDGAR CAYETANO DOMINGUEZ BOGADO C/ RES. N° 974 DE FECHA 04/08/2022 DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS".--

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 25-09-2024

A.I. No 504

Asunción, 24 de setiembre de 2024.-

VISTOS: Los recursos de Nulidad y Apelación interpuestos por la parte actora, contra el A.I. N° 675 del 14 de septiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y;----------

C O N S I D E R A N D O:

QUE, por A.I. N° 675 del 14 de septiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *"1. HACER LUGAR A LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE ACCIÓN POR CADUCIDAD DEL DERECHO opuesta por la parte demandada en los autos caratulados: "EDGAR CAYETANO DOMINGUEZ BOGADO C/ RESOLUCIÓN N° 974 DE FECHA 4 DE AGOSTO DEL 2022 DICTADO POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS – DNA" (EXPTE N° 468, FOLIO 63, AÑO 2022)., de conformidad al exordio de la presente Resolución. 2. IMPONER LAS COSTAS, a la perdidosa. 3. NOTIFICAR, registrar y remitir copias a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia".*----------

NULIDAD. A SU TURNO, EL MINISTRO BENITEZ RIERA DIJO: Se verifica que el recurrente no ha fundamentado el mismo en forma específica. Por otro lado, no se observan en la resolución recurrida vicios o defectos que tengan la suficiente entidad para declarar de oficio su nulidad, en los términos autorizados por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por tanto, corresponde declarar desierto el presente Recurso.----------

A SU TURNO, EL MINISTRO MANUEL DEJESUS RAMÍREZ CANDIA DIJO: me adhiero al voto del Dr. Luis María Benítez Riera, por los mismos fundamentos.-

A SU TURNO, LA MINISTRA CAROLINA LLANES OCAMPOS DIJO: me adhiero al voto del Ministro Preopinante Dr. Luis María Benítez Riera, por los mismos fundamentos.----------

APELACIÓN. A SU TURNO, EL MINISTRO BENITEZ RIERA DIJO: El apelante ha fundado en los términos del escrito obrante a fs. 169/172 de autos, manifestando que en forma errónea se estableció el inicio del cómputo del plazo para promover la demanda contenciosa administrativa consignando como fecha inicial desde la notificación de la Resolución N° 974, el 05 de agosto del 2022. Añade que en realidad el punto de partida para establecer el inicio del cómputo debe ser desde la providencia de fecha 07 de octubre del 2022, por haberse agotado previamente el recurso administrativo previsto en el ordenamiento jurídico. Finaliza solicitando se revoque en todas sus partes el auto interlocutorio recurrido.----------

Abog. Karinna Penoni Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Que, el Abg. ANTULIO BOHBOUT en representación de la parte demandada, ha contestado el pertinente traslado que se le ha corrido, indicando que resulta claro el desconocimiento legal de quien pretendía revertir una resolución administrativa dictada por la máxima autoridad institucional con un recurso de reconsideración inadmisible en esa instancia, dejando decaer el derecho de su patrocinio por el simple paso del tiempo que tenía para recurrir al auxilio del Tribunal de Cuentas. Finaliza mencionando que es claro el momento en el que empieza a computarse el plazo de los 18 días para la interposición de la acción contenciosa.----------

Que, antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión debatida, corresponde mencionar que nos encontramos ante un caso en el cual se discute el vínculo del funcionario EDGAR CAYETANO DOMINGUEZ BOGADO con la DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS.----------

Que, por lo mencionado, corresponde traer a colación lo dispuesto en el art. 89 de la Ley N° 1626 *"De la función pública"* que expresa: *"El derecho de accionar judicialmente prescribe: a) en cuanto a los actos referentes a destitución o despido injustificado y falta de preaviso, a los sesenta días corridos; y..."*.----------

Ahora bien, analizadas las constancias de autos, observamos que por Resolución N° 974 del 04 de agosto de 2022, la Dirección Nacional de Aduanas, resolvió tener por concluido el proceso respecto al funcionario EDGAR DOMINGUEZ.----------

Que, en fecha 05 de agosto de 2022, fue notificado de la Resolución N° 974 el funcionario EDGAR DOMINGUEZ (fs. 01 de autos).----------

Cabe resaltar que la mencionada resolución 974 fue dictada por el Director Nacional de Aduanas, es decir, la máxima autoridad jerárquica de la institución. En ese sentido, corresponde señalar lo dispuesto por el Art. 87 de la Ley N° 1626/00, el cual establece: *"El recurso de reconsideración sólo procederá contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, cuando ellas no emanasen de la máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad respectivo y no tendrá efecto suspensivo. Cuando la resolución hubiese sido dictada por la máxima autoridad del organismo o entidad, quedará expedita la vía para su apelación ante la instancia judicial"*.----------

Posteriormente, en fecha 10 de agosto de 2022, la Abg. NORMA RIOS en representación del Sr. EDGAR DOMINGUEZ interpuso un recurso de reconsideración.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CSJ 05-09-2024

Que, tras varios dictamientos del ente administrativo y varios urgimientos por parte del Sr. EDGAR DOMINGUEZ, en fecha 24 de agosto de 2022, la DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS se pronunció en cuanto al recurso de reconsideración indicando que el mismo devenía improcedente. Dicho dictamen fue notificado al funcionario en fecha 07 de octubre de 2022.----------

Que, en fecha 14 de octubre de 2022 el funcionario promovió la demanda contencioso administrativa contra la Resolución N° 974 del 04 de agosto de 2022.----------

Ahora bien, el plazo para presentar una demanda contencioso administrativa en casos en los cuales se discute el vínculo del funcionario con el ente administrativo es de 60 días corridos iniciados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución dictada por la máxima autoridad, en este caso posterior a la notificación de la Resolución N° 974.--

Que, corresponde computar el plazo para la presentación de la demanda a partir del 05 de agosto de 2022, cumpliéndose el plazo en fecha 05 de octubre de 2022.----------

Que, se verifica que la parte actora interpuso la demanda en fecha 14 de octubre de 2022.----------

Ahora bien, por lo expresado anteriormente y haciendo un simple cálculo aritmético, podemos certificar que se operó la prescripción, ya que desde el 05 de agosto de 2022 (día siguiente de la notificación) a la fecha de la presentación de la demanda, 14 de octubre de 2022, han transcurrido más de 60 días corridos.----------

Por tanto, en mérito a todo lo expuesto, corresponde **DECLARAR DESIERTO** el **RECURSO DE NULIDAD** interpuesto por la parte actora, **NO HACER LUGAR** al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte actora, y en consecuencia **CONFIRMAR** A.I. N° 675 del 14 de septiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

En cuanto a las costas, dado que la recurrente actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera, o sea, de buena fe, en virtud de la facultad conferida por el art. 193 del C.P.C., corresponde imponerlas en el orden causado en ambas instancias, revocando el numeral segundo del auto interlocutorio apelado. ES MI VOTO.----------

A SU TURNO, EL MINISTRO MANUEL DEJESUS RAMÍREZ CANDIA DIJO: me adhiero a la conclusión arribada por el Dr. Benítez Riera en el sentido de NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

CONFIRMAR el A.I. Nro. 675 del 14 de setiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, pero por las siguientes consideraciones:--

La cuestión central a resolver consiste en determinar si efectivamente ha operado la PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. En ese contexto, teniendo en cuenta los antecedentes del caso, se observa que la acción contencioso-administrativa fue instaurada por el Sr. Edgar Cayetano Domínguez Bogado, en fecha 14 de octubre de 2022, contra: 1) la Sentencia Definitiva Nro. 01/2022 de fecha 01 de agosto de 2022 (fs. 4/12), dictada por el Juez Instructor, que resolvió, entre otras cuestiones, recomendar a la máxima autoridad la sanción al Sr. Edgar Cayetano Domínguez Bogado, con la medida disciplinaria establecida en el art. 69 inc. c) de la Ley Nro. 1626/00 "De la Función Pública", consistente en la destitución con inhabilitación para ocupar cargos públicos por 2 años; 2) la Resolución Nro. 974 de fecha 04 de agosto de 2022 (fs. 2/3), dictada por el Director Nacional de Aduanas, que resolvió tener por concluido el sumario, calificar como falta grave los hechos atribuidos al Sr. Edgar Cayetano Domínguez Bogado de acuerdo a las disposiciones establecidas en el art. 68 inc. e) de la Ley Nro. 1626/00 , sancionarlo con la destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos por 2 años (art. 69 inc. c) de la Ley Nro. 1626/00), y 3) el Dictamen DJA Nro. 2520 de fecha 24 de agosto de 2022 (fs. 28), de la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Aduanas, que determinó que el recurso de reconsideración interpuesto por el Sr. Edgar Cayetano Domínguez Bogado contra la Res. Nro. 974/2022 deviene improcedente.----------

En primer lugar, es oportuno aclarar el alcance de la decisión del Juez del Sumario. En líneas generales, hay que referir que la decisión emanada del Juez sumariante, como actuación conclusiva en el marco de un sumario administrativo instruido a un funcionario público, constituye una recomendación que se realiza a la máxima autoridad de la entidad pública que dispuso la instrucción del sumario, y la misma –usualmente- se materializa por medio de una resolución.----------

Pero, en realidad, su actuación se limita a elaborar o emitir un dictamen sobre los hechos y la calificación de la conducta y de la sanción que corresponda a la infracción cometida. ----------

Si bien esta decisión (recomendación) puede ser tomada como un elemento que luego sirva de sustento a la decisión de la máxima autoridad, no es vinculante. Es decir, se reconoce la facultad que tiene la máxima autoridad de asumir idéntica posición, o en su caso, si existe mérito suficiente, apartarse de la recomendación, resolviendo en sentido contrario. Por ende, la recomendación debe ser valorada por la máxima autoridad, pero no se encuentra obligada a asumirla como válida.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 25 -09- 2024

La aclaración hecha respecto a la decisión del juez sumariante es pertinente, pues de ahí surge la necesaria interposición de recursos previos ante la máxima autoridad, pues la resolución dictada por el juez no causa estado, debido a que no constituye una decisión definitiva impugnable ante el órgano judicial. ----------

La irrecurribilidad de la decisión del Juez –directamente ante el Tribunal de Cuentas- se justifica en que la misma constituye un simple acto de la administración porque es una comunicación que formula un órgano interno para que el órgano activo tome una decisión administrativa de sanción o absolución.----------

El simple acto de la administración es definido por el autor José Roberto Dromi en los siguientes términos: "El simple acto de la Administración es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta. Son simples actos de la Administración las propuestas y los dictámenes" (Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 200).----------

Agrega, en la misma línea, que no gozan del principio de estabilidad, tampoco son susceptibles de impugnación, son irrecurribles y sólo basta el conocimiento del órgano que solicitó la propuesta o el dictamen, pues es una **formalidad previa**. ----------

Entonces, respecto a la decisión del juez sumariante, se concluye que la misma no puede ser objeto de impugnación ante el Tribunal de Cuentas, pues al ser un simple acto de la Administración, no definitivo, no causa estado.----------

Ahora bien, en cuanto al plazo que tiene el accionante para la promoción de la demanda contencioso-administrativa contra el acto administrativo que dispuso su destitución como funcionario de la Dirección Nacional de Aduanas, se deben analizar las siguientes normas y los plazos que disponen: 1) la Ley Nro. 1626/00 "De la Función Pública" establece el plazo de 60 días en caso de destitución y 2) la Ley Nro. 4046-julio/2010 "*Que modifica el artículo 4 de la Ley Nro. 1.462/1935 que establece el Procedimiento para lo Contencioso Administrativo*" establece el plazo de 18 días para la promoción de la demanda. ----------

Así, conforme a lo planteado concurre la situación de **antinomia normativa**, porque las normas legales invocadas establecen plazos diferentes para la promoción de la demanda contencioso-administrativa. En ese sentido, es importante señalar que la antinomia es un conflicto de normas, se da cuando un caso concreto es susceptible de dos o más

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

soluciones con base a normas presentes en el sistema jurídico, como ocurre en el presente caso.----------

En efecto, en autos se plantea un conflicto de normas (antinomia), por lo que, a fin de resolver esta cuestión, se debe recurrir a la dogmática jurídica que establece tres criterios para la solución de las antinomias legales, que conforme al autor Italiano Bobbio (1997) son los siguientes: **1)** Criterio Cronológico; **2)** Criterio Jerárquico; **3)** Criterio de especialidad. Al respecto, el citado autor señala que: El criterio cronológico, denominado también de la *lex posterior*, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior: *lex posterior derogat priori*;... El criterio jerárquico, denominado también la lex superior, es aquel según el cual de dos normas incompatibles prevalece la norma jerárquicamente superior: *lex superior derogat inferiori*... El tercer criterio, llamado precisamente el de la *lex specialis*, es aquel con base en el cual de dos normas incompatibles, la una general y la otra especial (o de excepción) prevalece la segunda: *lex specialis derogat generali* (Bobbio, 1997, p.192-195)[1] .----------

Antes de determinar cuál es el criterio de solución de antinomia aplicable al caso en estudio, corresponde señalar que entre las normas en conflicto se presentan las siguientes particularidades: 1) La Ley Nro. 4046 (julio/2010) es una norma dictada con posterioridad a la Ley de la Función Pública (diciembre/2000); 2) Las dos leyes en conflicto son de igual jerarquía; 3) La Ley Nro. 1626/00 es una norma especial para los trabajadores del sector público que establece el plazo de 12 meses para los casos diferentes a la destitución; la Ley Nro. 4046/10 es una norma general aplicable a todos los procesos contenciosos administrativos, que establece el plazo de 18 días para la promoción de la demanda.----------

Por consiguiente, aplicando el ***criterio cronológico,*** se tiene que la Ley Nro. 4046/10 es una norma posterior a la Ley de la Función Pública, por lo que -conforme a este criterio de solución de antinomia- el plazo para promover la acción contencioso-administrativa es de 18 días.----------

Por otra parte, aplicando el ***criterio de especialidad***, se tiene que la norma establecida en la Ley Nro. 1626/00 es la especial para los funcionarios públicos, mientras que la Ley Nro. 4046/00 es una norma general aplicable a todo proceso contencioso administrativo.----------

Cuando se presenta un problema hermenéutico, en este caso, un conflicto entre los criterios cronológicos y de especialidad, **se debe aplicar el criterio cronológico** por ser la última voluntad del legislador, conforme enseña el autor Bobbio (1997) en los términos siguientes: "El criterio

---

[1] Bobbio, N. (1991). *Teoría General del Derecho* (2da. ed.). Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

cronológico; denominado también lex posteriori, es aquel que entre dos normas incompatibles prevalece la posterior: lex posterori derogat priori. Es regla general del derecho que la voluntad de una misma persona, es válida el último en el tiempo. La regla contraria obstaculizaría el progreso jurídico y la gradual adaptación del derecho a las exigencias sociales" (p.192)[2] .-------

Por lo tanto, ante un conflicto entre normas de igual jerarquía, como en el caso que nos ocupa, la solución al conflicto es la aplicación del **criterio cronológico**. La norma anterior en el tiempo debe considerarse abrogada, porque la norma posterior prima sobre la anterior, esto teniendo en cuenta que, si bien la Ley Nro. 1626/00 es una norma especial, la determinación de cuál es la ley aplicable no puede ser resuelta con el criterio de especialidad, pues la Ley Nro. 4046-julio/10 es una norma posterior y, además, en su art. 2 –ultima parte- determina que "***quedan derogadas todas las disposiciones legales que establecen un plazo distinto al establecido en esta Ley***", por lo que existe una derogación general de cualquier otra norma que establezca un plazo diferente al de los 18 días, es decir, la norma deja sin efecto en forma genérica toda disposición contraria, sea que esté contenida en una ley especial o general, por lo tanto, el art. 89 de la Ley Nro. 1626/00 –al establecer plazo distinto- es alcanzada por la derogación, quedando sin efecto.----------

Por consiguiente, con la derogación establecida en la Ley Nro. 4046/10 en su art. 2 –ultima parte- se "deja sin efecto en forma genérica «todas las disposiciones contrarias» a la misma, «contenidas en las leyes genéricas o especiales»... la derogación es tácita, porque si es cierto que también en este caso la voluntad derogatoria está explícitamente manifestada por el legislador, la derogación resultará de que las disposiciones anteriores devengan contrarias a las nuevas" (Mendonca, 2000, p.108)[3] .----------

De esta forma, a partir de la promulgación de la Ley Nro. 4046/10, los distintos plazos establecidos en el sinnúmero de leyes que regulan el ámbito del derecho administrativo han sido derogadas para unificarse en un plazo de 18 días para la promoción de la acción contencioso administrativa ante el Tribunal de Cuentas o los Tribunales Electorales en su caso.----------

En efecto, al encontrarse plenamente vigente la Ley Nro. 4046/10 al tiempo de dictarse la resolución administrativa hoy impugnada y al ser una norma posterior que deja sin efecto (deroga) los plazos distintos, resulta aplicable en cuanto al plazo que tiene el funcionario público para la

---

[2] Bobbio, N; *op. cit.*

[3] Mendonca, J.C. (2000). *Conocimiento, validez y derogación de normas jurídicas: Los principios Generales.* Asunción, Paraguay: Litocolor SRL.

Abog. Karinna Pérez Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O. Ministra

Luis María Benítez Riera Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano MINISTRO

promoción de la demanda contencioso-administrativa contra el acto administrativo que resolvió la destitución del accionante el contemplado en la Ley Nro. 4046/10, que establece el plazo de 18 días.----------

Es importante también señalar que a los efectos del cómputo del plazo de los 18 días -para la instauración de la demanda- debe ser considerado de carácter corrido, por las razones siguientes: 1) La Ley Nro. 4046/10 no utiliza la expresión de que sean días hábiles; 2) No existe una disposición normativa de carácter aclaratoria que exprese que los plazos establecidos en días se entenderán como hábiles; 3) Este plazo es para la promoción de la demanda por lo que no constituye un plazo procesal, pues el proceso recién se inicia con la presentación de la demanda.----------

Teniendo en cuenta los antecedentes del caso, se observa que el señor Edgar Cayetano Domínguez Bogado interpuso reconsideración contra la Resolución Nro. 974/2022 en fecha **10 de agosto de 2022** (fs. 13/18). Ante la falta de respuesta de la máxima autoridad institucinal dentro de los 15 días siguientes, se entiende, conforme a lo dispuesto en el art. 88 de la Ley Nro. 1626/00, que el recurso fue rechazado, el cual tuvo lugar el **01 de setiembre de 2022**. Por lo que, realizado el cómputo del plazo de 18 días a partir de la fecha del rechazo ficto (01 de setiembre de 2022), el administrado tenía hasta **el 19 de setiembre** para accionar para accionar judicialmente, habiéndose promovido la demanda en fecha 14 de octubre de 2.022, es decir, fuera del plazo de 18 días corridos establecidos en la Ley Nro. 4046/2010, quedando así firme el acto administrativo, no pudiendo analizarse su regularidad.----------

En base a las consideraciones expuestas, corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el accionante y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el A.I. Nro. 675 de fecha 14 de setiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. En cuanto a las costas, corresponde sean impuestas a la perdidosa, de conformidad a lo dispuesto en el art. 203 inc. a) del C.P.C. **Es mi voto**.----------

A SU TURNO, LA MINISTRA CAROLINA LLANES OCAMPOS DIJO: en base a los argumentos esbozados, se advierte que lo pretendido por la parte demandada, si bien en el objeto de la presentación obrante a fs. 143/145, opone una excepción de prescripción o caducidad del derecho, fundamenta la excepción de prescripción. ----------

Lo resuelto por el Tribunal de Cuentas-, *no se ajusta a los requisitos que debe reunir el planteamiento para ser considerado una excepción de falta de acción*, pues ambas partes, tanto actora como demandada, prima facie, poseen calidad para obrar o estar en juicio. Aquella denominada

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 25-09-2024

"*excepción de falta acción por caducidad del derecho*", no es otra que la excepción de prescripción, puesto que de esta manera lo señaliza el Código procesal Civil en su art. 224. —----------

Ahora bien, la excepción debe ser reinterpretada a la luz de estas consideraciones, como defensa de prescripción – tal como fue fundamentada en el escrito donde se opone tal excepción-, la que se estudia a continuación. EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN: la parte demandada se fundamentó, en la circunstancia de que había vencido el plazo de la actora para promover la acción contencioso administrativa. —-

Es así que, en el presente juicio el Sr. Edgar Cayetano Dominguez Bogado promovió acción contencioso administrativa contra la Res. DNA 974, de fecha 04 de agosto de 2022, dictado por la Dirección Nacional de Aduanas, que le fuera notificado en fecha 05 de agosto de 2022 (fs. 01). —-

Dicho esto, y atento a las constancias verificadas en autos, se expone cuanto sigue: para establecer si el A.I. N° 675 de fecha 14 de setiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas Primera Sala, se ajusta o no a derecho es necesario abocarnos a la legislación aplicable, y en consecuencia qué se establece en esta legislación sobre los plazos de interposición de la demanda contenciosa administrativa. —----------

El art. 1° de la Ley 4046/10 establece 18 días para plantear demanda contra resolución administrativa y el Art. 2° deroga una serie de articulados de diversas normas; en ninguna de las legislaciones señaladas por el art. 2 se hace mención de lo que dispone el Art. 89, de la Ley 1626/00 por lo que, en el ámbito legislativo, la misma tiene plena vigencia. —----------

Corresponde destacar que la Ley 4046/10 deroga expresamente las leyes que establecían plazo diferente, la Ley 3966/10, contenía igual plazo, pero sin haber mencionado taxativamente la Ley 1626/00 entre las derogadas, podemos afirmar que nos encontramos ante un caso de antinomia (Ley 4046/10 y Ley 1626/00 de la Función Pública). —----------

Abog. Karinna Irrazoni Secretaria

La antinomia se da cuando dos o más normas, que pertenecen al mismo ordenamiento legal vigente atribuyen al mismo caso en estudio soluciones incompatibles entre sí, dando lugar a que la aplicación simultanea de las dos normas en cuestión produzca resultados discordantes, contradictorios y hasta imposibles. De ahí que se hace necesario optar entre una y otra. Para resolver la antinomia contamos con el Principio de

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Especialidad. Este principio supone que la norma especial prevalece sobre la general (lex specialis derogat generali). ----------

El principio de especialidad requiere: a) que la materia regulada sea la misma; y b) que la norma especial contenga además todos los elementos de la norma general. Dicho esto, podemos resaltar que los derechos de los trabajadores, son de carácter especial, pues tiene índole constitucional, siendo tales derechos irrenunciables. ----------

En el presente caso en particular, la cuestión ante la que nos encontramos es la de determinar la ley aplicable en cuanto al plazo que tiene el funcionario para recurrir ante lo contencioso administrativo, pues se pretende revocar la resolución de destitución del mismo, consecuencia de un sumario administrativo llevado a cabo en su contra. ----------

Como hemos visto, la Ley de la Función Pública, es una Ley de carácter especial, que regula a los trabajadores dependientes del Estado, siendo la misma de índole constitucional[4]. En conclusión, al ser la Ley N° 1626/00, Ley especial, de índole Constitucional, y no haber sido derogada expresamente; corresponde que la misma prevalezca sobre la Ley N° 4046/10. ----------

Pasando entonces, a analizar las normas legales pertinentes al fondo de la cuestión, traemos a colación la siguiente disposición contenida en la Ley N° 1626/00: Artículo 89 inciso a) *el derecho de accionar judicialmente prescribe a los sesenta días corridos para los actos referentes a destitución o despido injustificado.* ----------

Siendo así, la Res. DNA 974, de fecha 04 de agosto de 2022, dictado por la Dirección Nacional de Aduanas (fs. 2/03), fue notificado en fecha fecha 05 de agosto de 2022 (fs. 01), y desde esta fecha el Sr. Edgar Cayetano Domínguez Bogado contaba con el plazo establecido (60 días) para accionar judicialmente, y desde que tuvo conocimiento del hecho por

---

[4] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY**, 1992. PARTE I. DE LAS DECLARACIONES FUNDAMENTALES, DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS. TÍTULO II. DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS. CAPÍTULO VIII DEL TRABAJO. SECCIÓN II DE LA FUNCIÓN PUBLICA. **Artículo 101 - DE LOS FUNCIONARIOS Y DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.** *Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país. Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos. La ley reglamentará las distintas carreras en las cuales dichos funcionarios y empleados presten servicios, las que, sin perjuicio de otras, son la judicial, la docente, la diplomática y consular, la de investigación científica y tecnológica, la de servicio civil, la militar y la policial.* **Artículo 102 - DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS FUNCIONARIOS Y DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS** *Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos.*

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 25-09-2024 Roque López Blanco Auxiliar

medio de la notificación respectiva, por tanto a la fecha de presentación de la acción contencioso administrativa (fecha 14 de octubre de 2022, fs. 91), ésta se encontraba prescripta. ----------

Resulta oportuno hacer mención de que siendo la Res. DNA 974, de fecha 04 de agosto de 2022, dictado por la Dirección Nacional de Aduanas, expedido por la máxima autoridad del ente administrativo, queda expedita la vía de la acción contencioso administrativo, por imperio del art. 87 de la Ley N° 1626 de la Función Pública[5], por tanto la interposición del recurso de reconsideración planteado por la actora, inclusive fue resuelto por un Dictamen N° 3034 (fs. 23), firmado por la Dirección Jurídica, resultando improcedente, no puede ser considerado válido al momento del cómputo para la revisión de la prescripción de la acción analizada en autos. --------

En conclusión, corresponde NO HACER LUGAR al Recurso de Apelación interpuesto por el Sr. Sr. Edgar Cayetano Domínguez Bogado, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado; y CONFIRMAR el A.I. N° 675 de fecha 14 de setiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas Primera Sala en el sentido de HACER LUGAR a la Excepción de Prescripción de la Acción Contencioso Administrativa opuesta por la parte demandada, Dirección Nacional de Aduanas, hoy, Dirección Nacional de Ingresos Tributarios. En cuanto a las costas del juicio, resulta razonable imponer las costas en el orden causado, en ambas instancias, debido a que la parte actora actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera, o sea, de buena fe, en virtud de la facultad conferida por el Art. 193 del Código Procesal Civil. ----------

POR TANTO, de conformidad con todo lo precedentemente desarrollado, la Excma.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1. **DECLARAR DESIERTO el RECURSO DE NULIDAD** interpuesto por la parte actora.----------

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

---

[5] Ley Nº 1626 de la Función Pública: Capítulo XII De las acciones: Artículo 87°- *El recurso de reconsideración sólo procederá contra las resoluciones dictada por la autoridad administrativa, cuando ellas no emanasen de la máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad respectivo y no tendrá efecto suspensivo. Cuando la resolución hubiese sido dictada por la máxima autoridad del organismo o entidad, quedará expedita la vía para su apelación ante la instancia judicial.*

2. **NO HACER LUGAR** al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte actora, y en consecuencia **CONFIRMAR** A.I. N° 675 del 14 de septiembre de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.-
3. **IMPONER**, las costas en orden causado en ambas instancias.----------
4. **ANOTAR**, registrar.----------

sobrelegislado 504. Vale

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

ANTE MI:

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA