CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: **"CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES C/ RES. NRO. 547 DEL 08 DEAGOSTO DE 2017, DICT. POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL". Expt. de la C.S.J. Nro. 336/23.----------**

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL - 5 -09- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ..Trescientos diecisiete.

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay,.....cuatro.....días del mes de.....setiembre..... el año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos, los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y MANUEL RAMÍREZ CANDIA,** ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **"CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES C/ RES. NRO. 547 DEL 08 DEAGOSTO DE 2017, DICT. POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".** a fin de resolver los Recursos Nulidad y de Apelación interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear las siguientes: ----------

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la sentencia apelada?

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

Practicado el sorteo de ley, para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **MANUEL RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA.----------**

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. MANUEL RAMÍREZ CANDIA DIJO: El recurrente no fundó expresamente el recurso de nulidad contra la citada resolución. Por otra parte, del estudio de la resolución recurrida no se observan vicios o defectos procesales que ameriten de oficio su declaración de nulidad en los términos autorizados por los artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por lo que corresponde **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad. **ES MI VOTO**.----------

A sus turnos, la Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y el Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA: manifiestan que se adhieren al voto del Ministro Preopinante, por los mismos fundamentos.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el DR. MANUEL RAMÍREZ CANDIA DIJO: Por Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: **1- NO HACER LUGAR** a la demanda contencioso-administrativa que promovió el **Señor CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES** contra la **Resolución Nro. 547, del 08 de agosto de 2017,** dictada por el **MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL,** por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución; **2- CONFIRMAR** la **Resolución Nro. 547, del 08 de agosto de** 2017, dictada por el **MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL,** por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución; **3- IMPONER** las costas, a la perdidosa de conformidad al Art. 192 del C.P.C.----------

El Acuerdo y Sentencia recurrido se fundamenta en que se han cumplido los plazos sumariales, que son de orden público y decaen por el simple traspaso del término. Así mismo, expresa que lo que acontece y se debe interpretar en la búsqueda de un plazo cierto de investigación es otorgar al ciudadano una seguridad de evitar procesos de extensa duración. En este sentido, señala que concluido este sumario en cuanto al plazo para elevar la conclusión del mismo a la máxima autoridad administrativa para dictar el Acto Administrativo Conclusivo, este no posee la misma virtualidad, es un término meramente enunciativo, por lo que su incumplimiento no llevará aparejada la nulidad como sería si aconteciera con los establecidos dentro de la investigación sumarial.----------

La parte accionante apela el fallo del Tribunal de Cuentas y solicita que la Sentencia sea revocada argumentando que la aplicación de la sanción recaída sobre el Sr. Estiben Benítez es totalmente extemporánea, siendo el Acuerdo y Sentencia Nro. 388, violatorio de la normativa vigente; Siendo que la misma Ley que aplica la resolución sancionadora establece el plazo de 5 días para la aplicación de la sanción, y esta es recién notificada al señor Estiben Benítez en fecha 07 de Setiembre del 2017, sobrepasando en exceso el plazo establecido en el art. 77 de la Ley 1.626 para la aplicación de sanciones por parte del Estado o ente.----------

La Procuraduría General de la República al contestar los agravios expresa: que el sumario administrativo ha sido instruido en cumplimiento absoluto de las normas legales, lo que deriva en la legalidad del procedimiento, habiéndose respetado el debido proceso legal y el derecho a la defensa del sumariado. Además, la sanción aplicada es la que corresponde a la falta administrativa atribuida, con lo cual no caben dudas de la legalidad de la sanción, por haberse respetado los principios de tipicidad y proporcionalidad.---

Expediente: **"CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES C/ RES. NRO. 547 DEL 08 DEAGOSTO DE 2017, DICT. POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL". Expt. de la C.S.J. Nro. 336/23.----------**

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 5 -09- 2024

Asimismo, la representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en su contestación de agravios señala que dentro del proceso sumarial se considero que el funcionario Carlos Estiben Benítez Paredes utilizó en el proceso de adjudicación precios referenciales obtenidos de manera irregular, pese a su experiencia y conocimiento en el ámbito de las contrataciones públicas, pues en cumplimiento de sus atribuciones consagradas en el Decreto Nro. 21909/03 refrendo el informe de Evaluación elevado por el comité, a pesar de que el precio cuya adjudicación recomendó se hallaba muy por encima de los precios a los cuales tuvo acceso posterior el MTESS, por lo que se ajusta a Derecho.----------

Como antecedente, se observa que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social instruyó sumario administrativo al señor Carlos Estiben Benítez Paredes, la Resolución Definitiva Nro. 001/2017 fue dictada en fecha 18 de mayo de 2017, habiéndose dictado la **Resolución Nro. 547/17 de fecha 08 de Agosto de 2017**, por la cual resolvió: **1) DAR** por concluidas las diligencias en el Sumario Administrativo instruido a los señores Ramón Maciel Rojas, con C.I. Nro. 799.438 por Resolución MTESS Nro. 762/16 de fecha 22 de noviembre de 2016, y Carlos Estiben Benítez Paredes, con C.I. Nro. 3.001.688, por Resolución MTESS Nro. 764/16 de fecha 22 de Noviembre de 2016;... **3) SANCIONAR** con la suspensión en el cargo sin goce de sueldo por el termino de cinco días al funcionario Carlos Estiben Benítez Paredes, con C.I. Nro. 3.001.688, por los fundamentos expuestos en el considerando de la presente Resolución.----------

En este sentido, cabe examinar la postura de la parte accionante, respecto a la nulidad del proceso Administrativo debido a la **extemporaneidad de la resolución dictada en instancia administrativa**, considerando que alega que sobrepasó el plazo de 5 días hábiles para el dictamiento de la resolución final, lo que -en definitiva- refiere a la **violación del principio de legalidad** en una de sus tres dimensiones: legalidad de la infracción (hecho típico administrativo), **del procedimiento** y de la sanción.----------

Al respecto, se observa que el Artículo 77 de la Ley 1626, "De la función publica" establece: *"La resolución que recayese en el sumario administrativo será fundada y se pronunciará sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del encausado y, en su caso, la sanción correspondiente, quedando la aplicación de la pena a cargo de la*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

máxima autoridad del organismo o entidad respectivo, quien deberá implementarla en el plazo de cinco días".----------

Así, teniendo en cuenta que la Resolución Definitiva Nro. 001/2017 fue dictada en fecha **18 de mayo de 2017** y la Resolución Nro. 547/17, fue dictada por la máxima autoridad administrativa recién en fecha **08 de Agosto de 2017**, casi tres meses después, ha transcurrido en exceso el plazo legal establecido en el Art. 77 de la de la Ley 1626, "De la función pública". Por lo tanto, se puede concluir que al sobrepasar el plazo legal (cinco días) que fija la norma para que la máxima autoridad aplique la sanción, la resolución fue dictada en violación al principio de legalidad del procedimiento que con lleva la nulidad de la decisión.----------

Es oportuno señalar que el hecho que el sumario administrativo sea nulo como consecuencia del incumplimiento del plazo para dictar la resolución definitiva, impide que se verifique la regularidad de las demás dimensiones del procedimiento administrativo sancionador, como ser la legalidad del hecho típico administrativo y de la sanción, debido a que su regularidad se encuentra condicionada a que el procedimiento sea realizado en cumplimiento al principio de legalidad, cuestión que no ocurrió en el presente caso.----------

Al respecto, el autor Roberto Dromi en su obra titulada "*Derecho Administrativo"* ha señalado que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración*" (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111).----------

El principio citado determina la eficacia de la actividad administrativa, es decir, si la Administración Pública realiza una actividad no autorizada quedará invalidada por vicio de legalidad y, por consiguiente, ineficaz para producir efectos jurídicos en relación administrativa, así el principio de legalidad actúa como limite a la actividad del Estado. Al respecto, el autor Hely Lopes Mirelles señala que *"la eficacia de toda actividad administrativa está determinada por la norma legal. En la Administración Pública no hay libertad ni voluntad personal. En cuanto al particular es licito hacer todo aquello que la ley no prohíbe, a la Administración Pública solo es permitido hacer lo que la ley autoriza"* (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, Sao Paulo, 1997, p. 82).----------

Expediente: **"CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES C/ RES. NRO. 547 DEL 08 DEAGOSTO DE 2017, DICT. POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL". Expt. de la C.S.J. Nro. 336/23.----------**

RECIBIDO ESTRADOS - 5 -09- 2024

Por lo tanto, de conformidad a los fundamentos expuestos y a la normativa legal citada, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en consecuencia, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

En cuanto a las costas, cuando el acto administrativo se declara irregular por la autoridad competente las costas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular, y el Artículo 106 de la Constitución Nacional, en lo pertinente, dispone: "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, en los casos de trasgresiones, delitos o faltas en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables…".----------

En efecto, cuando el acto administrativo se declara nulo por la autoridad competente, es porque se ha dictado en transgresión a los requisitos de regularidad del acto administrativo, por lo que corresponde imponer las costas al funcionario emisor del acto administrativo anulado.----------

En ese sentido, el autor Rafael Bielsa, ha expresado: "Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, éstos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el Estado, es decir, el tesoro público, cargará con las consecuencias de esos hechos. Con hacer responsable al Estado, lo que resulta es una incidencia injusta de esa responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que el Estado paga, se resuelve en una carga para los contribuyentes honestos o no culpables de las faltas de los funcionarios". (BIELSA, RAFAEL; Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Ed. Depalma, Buenos Aires. 1962. Págs. 309/310). **ES MI VOTO**.----------

A SU TURNO, LA MINISTRA MARIA CAROLINA LLANES OCAMPOS DIJO: me adhiero al voto del Ministro Ramírez Candía en lo que refiere al fondo de la cuestión, por compartir sus mismos fundamentos; sin embargo, disiento respecto a la imposición de costas al funcionario emisor del acto administrativo por las siguientes consideraciones:----------

En primer lugar, considero que las costas deben ser impuestas a las partes del proceso, en este caso en particular las partes son el señor Carlos Estiben Benítez Paredes, quien promueve la demanda y por otra parte

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Dominguez V.
Secretaria

MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - ente que emitió la resolución impugnada.----------

Ahora bien, el principio general que rige -en cuanto a la imposición de costas- es lo dispuesto en el Art. 192 del Código Procesal Civil, que contiene el Principio de Resultado Objetivo del Pleito, esto es que hay una parte que resulta vencedora por habérsele reconocido sus pretensiones y otra vencida por no haber prosperado las suyas.----------

Las costas constituyen un resarcimiento, establecido por la Ley, para compensar o indemnizar al vencedor por los gastos originados en el juicio y su exoneración debe merecer fundamentos mediante razones valederas.----------

En el presente, la parte actora Carlos Estiben Benítez Paredes obtuvo resolución favorable, por ende debe ser impuestas al Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de conformidad lo establece el art. 203 inc. b) del C.P.C.----------

A SU TURNO, EL MINISTRO LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA DIJO: Me adhiero al sentido del voto del ministro preopinante respecto al fondo de la cuestión. En cuanto a las costas, me adhiero al voto de la ministra María Carolina Llanes Ocampos por compartir los mismos fundamentos.----------

Ahora bien, cabe realizar un breve recuento de las actuaciones pertinentes que obran en autos. Entonces, tenemos que:----------

Por Resolución Definitiva N° 001 de fecha 18 de mayo de 2017, dictada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se resolvió: "***1) DAR POR CONCLUIDAS*** *las diligencias del presente Sumario Administrativo, instruido a los señores CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES, con C.I. N° 3.004.688 como Director Interino de la UOC del SNPP y RAMON MACIEL ROJAS con C.I. N° 799.438, en carácter de Director General del Servicio Nacional de Promoción Profesional…* ***7) ELEVAR*** *estos autos Ministerio de Empleo y Seguridad Social a los efectos previstos en el artículo 77 de la Ley N° 1626/00…*" (fs. 1446 del Tomo VIII de los antecedente administrativos).----------

En fecha 19 de mayo de 2017, fue recepcionado el sumario administrativo por el Ministerio en cuestión, conforme consta en el sello del cargo obrante a fs. 1454 del Tomo VIII de los antecedentes administrativos.------

Por último, en fecha 08 de agosto de 2017, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social resolvió: "***1) DAR*** *por concluidas las diligencias en el Sumario Administrativo instruido a los señores Ramón Maciel Rojas, con C.I. Nro. 799.438 por Resolución MTESS Nro. 762/16 de fecha 22 de noviembre de 2016, y Carlos Estiben Benítez Paredes, con C.I. Nro. 3.001.688, por Resolución MTESS Nro. 764/16 de fecha 22 de Noviembre de 2016;...* ***3)***

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: **"CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES C/ RES. NRO. 547 DEL 08 DEAGOSTO DE 2017, DICT. POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL". Expt. de la C.S.J. Nro. 336/23.----------**

***SANCIONAR** con la suspensión en el cargo sin goce de sueldo por el termino de cinco días al funcionario Carlos Estiben Benítez Paredes, con C. Nro. 3.001.688, por los fundamentos expuestos en el considerando del presente Resolución."* (fs. 1461/1462 del Tomo VIII de los antecedente administrativos).--

Ahora bien, el Art. 77 de la Ley 1626/00, dispone: "*La resolución que recayese en el sumario administrativo será fundada y se pronunciará sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del encausado en su cargo, la sanción correspondiente, quedando la aplicación de la pena a cargo de la máxima autoridad del organismo o entidad respectivo, quien **deberá implementarla en el plazo de cinco días**. La decisión podrá ser objeto de la acción contenciosa administrativa dentro del perentorio plazo de diez días hábiles de su notificación formal a las partes"* (las negritas son propias). Al respecto, resulta que la obligación de aplicar la sanción recae sobre la Máxima Autoridad de la Institución, pues la norma establece expresamente que el plazo durante el cual ésta debe ejecutarla es de cinco días, y al consignarse la palabra "*deberá implementarla*" conlleva un acto imperativo para la misma.----------

Así pues, al analizar el tiempo transcurrido entre la Resolución del Juez Instructor que fue puesta a consideración de la máxima autoridad encargada de implementarla en fecha 19 de mayo de 2017, y la emisión de la Resolución final en fecha 08 de agosto de 2017, advierto que el término de 5 días establecido en el art. 77 de la Ley Nº 1.626/00, para que la misma se materialice, fue sobrepasado en exceso. Por ello, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 547 de fecha 08 de agosto de 2017, debido a la transgresión del plazo extintivo e improrrogable anterior a su emisión, determinado en el articulado al que hice referencia más arriba.----------

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifica quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Ante mí:-

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Dominguez V.
Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ....317.....

Asunción, 04 **de** setiembre **de 2024.-**

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la Excelentísima;-

C O R T E S U P R E M A D E J U S T I C I A

S A L A P E N A L

R E S U E L V E:

1.- DECLARAR DESIERTO al recurso de nulidad.----------

2.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, y en consecuencia, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

3.-HACER LUGAR a la demanda a instaurada por el señor CARLOS ESTIBEN BENITEZ PAREDES y **ANULAR** la Resolución Nro. 547/17 de fecha 08 de Agosto de 2017, dictada por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.----------

3.- IMPONER LAS COSTAS, a la parte perdidosa (Parte Demandada).----------

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:-

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA