CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MACARIO ESTIGARRIBIA AGÜERO Y CELSA ARECO FERNANDEZ C/ ART. 223 DE LA LEY N° 3966/10 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL DECRETO N° 360/13 Y LA RESOLUCION I.M. N° 5474/2019 DE FECHA 11/09/2019". AÑO: 2019. Nº: 2203. --

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos cuarenta y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días del mes de mayo, 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 CESAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MACARIO ESTIGARRIBIA AGÜERO Y CELSA ARECO FERNANDEZ C/ ART. 223 DE LA LEY N° 3966/10 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL DECRETO N° 360/13 Y LA RESOLUCION I.M. N° 5474/2019 DE FECHA 11/09/2019",** a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Macario Estigarribia Agüero y Celsa Areco Fernández, por derecho propio 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: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.** ----------

A la cuestión planteada, el **Doctor CESAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presentan ante esta Corte, los Sres. Macario Estigarribia Agüero y Celsa Areco Fernández, por sus propios derechos y bajo patrocinio de los Abogados Esther Roa Correa, Abg. Andresa E. Paiva y Abg. Roberto Rojas, con el objeto de impugnar de inconstitucionalidad el artículo N° 223 de la Ley N° 3966/10 "Ley Orgánica Municipal", el Decreto N° 360/13 "Por el cual se regula el procedimiento sumarial administrativo para la investigación y aplicación de las sanciones administrativas establecidas en el Capítulo XI del Régimen disciplinario de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública" y la Resolución I.M. N° 5474/2019 de fecha 11 de setiembre de 2019 dictada en el marco individualizado como: "Sumario Administrativo a Macario Estigarribia y Celsa Areco s/ supuesta falta administrativa". ----------

El Art. 223 de la Ley N° 3966/10 "Ley Orgánica Municipal dispone: "*Sanciones disciplinarias. Las sanciones disciplinarias correspondientes a las faltas graves cometidas por el personal dependiente de la Intendencia, serán aplicadas por el Intendente Municipal, previo sumario administrativo a cargo de un Juez Instructor que dicha autoridad designe. La resolución que dicte el Intendente 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.* ----------

Las sanciones disciplinarias cometidas por el personal dependiente de la Junta Municipal serán aplicadas por el Presidente de la Junta Municipal, conforme al procedimiento establecido en el párrafo anterior". ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

La parte recurrente alega que son funcionarios municipales y en tal carácter afectados por la Resolución I.M. N° 5474/19 que ordenó la apertura de un sumario administrativo, designándose como Jueza Instructora a la Abogada Mirta Villalba y como Jueza Instructora suplente a la Abogada Teresita Ricardi. Agregan que, en aplicación de las disposiciones atacadas, esto es, la designación de las juezas instructoras, siendo ambas funcionarias dependientes del Intendente Municipal, se vulnera la garantía constitucional de ser juzgado por un juez independiente e imparcial. ----------

Manifiestan además que: ... "*Definitivamente, para cumplir con los principios de imparcialidad e independencia el Intendente Municipal debió peticionar al Ministerio de la Función Pública la designación de un Juez de Instrucción Sumarial conforme lo dispone la Ley N° 1626/00, artículo 74...*". *Continúan: ... "Básicamente, la violación de nuestros derechos constitucionales se materializa a través de una norma inferior que faculta al intendente municipal de designar jueces de instrucción sumarial...*". Concluyen que: ... "*el sumario administrativo se circunscribe dentro de las normas que violan visiblemente el debido proceso, la defensa en juicio y principalmente viola el principio constitucional de prelación de leyes contenida en el art. 137 de la C.N...*". ----------

En primer lugar, si bien es cierto que los funcionarios municipales son funcionarios públicos y con ello sometidos, en principio a los mandatos de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública", en el caso en cuestión se presenta la particular situación de una alteración de facultades por derogación tacita de atribuciones. Esto es, la Ley N° 1626/00 en su artículo 74 establece con relación a los sumarios administrativos que: "*A pedido de la máxima autoridad del organismo o entidad del que dependa el funcionario, la Secretaría de la Función Pública nombrará un Juez Instructor. En todo lo referente al trámite sumarial, la autoridad administrativa de la institución como parte actora y el funcionario afectado como demandado, ajustarán sus actuaciones a lo que disponga el Juez Instructor*", como se ve del texto, en la citada ley se erige como autoridad del sumario a un juez nombrado por la Secretaría de la Función Pública a instancia de la máxima autoridad de la institución, en este caso, municipal. Ahora, resulta ser que la ley de la función pública data del año 2000, mientras que la nueva Ley Orgánica del año 2010. En consecuencia, tenemos dos disposiciones que versan sobre el mismo objeto -designación del juez del sumario-, contradiciendo la ley más nueva a la anterior, lo que arroja lógicamente una derogación tácita en lo que se refiere a la elección del juzgador para tales casos, no resultando aplicable ya lo que dispone la Ley N° 1626/00. ----------

Así en los sumarios administrativos, el sujeto activo es quien ejerce el Poder Disciplinario y siempre lo será el Estado, en sentido amplio, pudiendo actuar en forma directa o indirecta. Es una competencia de principio del jerarca del sistema, salvo que el derecho objetivo disponga expresamente otra cosa. Esta conclusión se ve forzada porque la autoridad designa a sus funcionarios y, por ello, tiene la potestad de sancionarlos. En el Derecho Comparado encontramos dos grandes sistemas: a) El mayoritario que es el que acabamos de describir y, b) El que atribuye la potestad sancionatoria a un órgano independiente, o ajeno, al sistema en el que el funcionario ejerce función pública. Así, en atención a lo que dispone tanto la nueva ley orgánica municipal como la ley 1626/00, se puede colegir que en un primer momento, con la Ley de la Función Pública se pretendió aplicar el segundo sistema, esto es, la delegación del juzgamiento a un tercero ajeno a la relación laboral, mientras que con el nuevo texto legal, se varía esta situación al entregar la potestad de designación de juzgadores al ente en el cual se tramita el sumario. ----------

No puede advertirse conculcación constitucional alguna en el otorgamiento de atribuciones respecto de la designación de jueces instructores para los sumarios administrativos de las distintas entidades estatales que no se hallen bajo la vigencia de la Ley Nº 1626/00, ya que como en el caso particular, una nueva disposición ha venido a modificar la situación estructural con relación a aquellos procesos, por un lado; y por otro, tal como lo

explica la doctrina internacional, es perfectamente viable que la propia Institución que ha incorporado al funcionario a sus filas, tenga la potestad de excluirlos de ellas, siempre que ello se encuentre legalmente establecido y por medios procesales previstos, tal y como ocurre en el caso sometido a consideración de esta Sala. ----------

En atención a lo precedentemente expuesto y visto el parecer del Ministerio Público, considero que no nos hallamos en presencia de vulneración alguna a principios constitucionales, sino más bien el ejercicio de atribuciones naturales de las instituciones del Estado, por lo que la presente acción debe ser rechazada. Asimismo, ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos concedida por A.I. N° 146 de fecha 26 de mayo de 2020. Es mi voto. ----------

A sus turnos, los **Doctores VICTOR RÍOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS**, manifestaron que, se adhieren al voto del Ministro Preopinante **Doctor CESAR DIESEL JUNGHANNS,** por los mismos fundamentos. ----------

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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 549.

Asunción, 22 de mayo de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

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

RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad promovida, de conformidad a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución. ----------

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 146 de fecha 26 de mayo de 2020, dictada por esta Sala. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario