CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ C/ DECRETO Nro. 4869 DEL 19/02/2021 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".** Expte. C.S.J. Nro.385; Folio: 29; Año: 2023.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA PENAL - 6 -05- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... Ciento cuarenta y cuatro.

En la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los.....seis..... días del mes de.....mayo.....del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **Dres. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**, ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ C/ DECRETO Nro. 4869 DEL 19/02/2021 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO"**, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por los Abgs. Rodolfo A. Barrios y Mateo Iván Arévalo, en representación de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, contra el Acuerdo y Sentencia Nro.388 de fecha 28 de noviembre de 2.022, y su aclaratoria, el Acuerdo y Sentencia Nro. 04 de fecha 08 de febrero de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. ----------

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

CUESTIONES:
¿Es nula la sentencia apelada?
En caso contrario, ¿Se halla ajustada a derecho?

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: El Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de noviembre de 2022 (fs. 87/90), resolvió: *"1) HACER LUGAR, a la presente acción contencioso administrativa instaurada en autos, por el señor ALFREDO DAVID MORA GIMENEZ por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente Resolución; y en consecuencia: 2) REVOCAR la Res. N°87/20 del 05 de mayo dictada por la Dirección General de Justicia Policial "Juzgado de Sumarios del 2° turno y el Decreto N°4869/21 del 19 de febrero, dictada. Por el PODER EJECUTIVO – PE. 3) IMPONER LAS COSTAS, a la parte perdidosa. 4) ANOTAR…".* ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

De la referida sentencia se extraen los siguientes fundamentos: **1)** desde el inicio del sumario administrativo a través de la Resolución Nro. 624 de fecha 21 de octubre de 2019 y el dictamiento de la Resolución Nro. 87 de fecha 05 de mayo de 2020, por la cual el instructor sumarial recomienda la baja del Suboficial 2do. ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, ha operado la perención de instancia en el sumario administrativo, por sobrepasar los plazos establecidos en la Res. Nro. 846 del 12 de setiembre de 2017 *"Por la cual se reglamenta el procedimiento del sumario administrativo policial"*; **2)** desde el dictamiento de la Res. Nro. 87 del 05 de mayo de 2020 hasta la emisión del Decreto Nro. 4869 del 19 de febrero de 2021 se ha sobrepasado el plazo establecido en el artículo 1 de la Ley Nro. 4679 "De Trámites Administrativos".----------

Por Acuerdo y Sentencia Nro. 04 de fecha 08 de febrero de 2023 (fs. 95/96), se resolvió: *"1°) ACLARAR lo dispuesto en la parte resolutiva del Acuerdo y Sentencia N°388/22 del 28 de noviembre, en la acción: "ALFREDO DAVID MORA GIMENEZ C/ Decreto N°4869/21 del 19 de febrero, dict. Por el PODER EJECUTIVO – PE", en el sentido y alcance expuesto en el exordio de la presente resolución. 2°) ORDENAR la reposición del señor ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, al cargo de "Suboficial Segundo", o en su caso, a otro de igual jerarquía y remuneración. 3°) NOTIFICAR…".*----------

Los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, conforme al escrito de fs. 111/123 de autos, expresaron como fundamento de su recurso de nulidad la violación del principio de congruencia del tipo *extra petita,* basándose en que el Tribunal de Cuentas resolvió la presente demanda con base en cuestiones no planteadas por las partes en el marco del juicio, específicamente sobre la transgresión del plazo sumarial y la caducidad del trámite administrativo, por lo que sostienen que la Sentencia es arbitraria y, por tanto, nula.----------

Teniendo en cuenta lo expuesto por los recurrentes, corresponde analizar si existen vicios de forma del procedimiento o de la resolución recurrida que ameriten la nulidad solicitada, considerando que el recurso de nulidad está destinado únicamente a invalidar resoluciones judiciales afectadas por vicio de forma, conforme lo dispone el art. 404 del C.P.C.----------

En ese contexto, el argumento de la solicitud de nulidad se centra en el supuesto pronunciamiento del Tribunal de Cuentas respecto a cuestiones que no fueron articuladas por las partes en el presente juicio. Al respecto, el art. 15, incisos b) y d) del C.P.C. expresa *"Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial: b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad …d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición, salvo disposiciones especiales…".* A su vez, el art. 159 del mismo cuerpo

RECIBIDO
ESTADÍSTICA JUDICIAL
- 6 -05- 2024

legal dispone que "...*El juez deberá decidir todas las pretensiones deducidas y solo sobre ellas...*".----------

Las normas transcriptas consagran la necesidad de la fundamentación de las resoluciones conforme al principio de congruencia, bajo pena de nulidad, debiendo pronunciarse sobre lo que sea objeto de petición (demanda y contestación).----------

Examinado el escrito de demanda obrante a fs. 17/22 de autos, se observa que efectivamente las cuestiones relacionadas con la transgresión del plazo de duración del sumario y la caducidad del trámite administrativo, en las que se basa la Sentencia, no fueron planteadas por la parte actora, pues su argumento se centra más bien en la supuesta falta de criterio objetivo, valoración de pruebas y congruencia entre el desarrollo del proceso sumarial y los resultados plasmados en el acto administrativo impugnado.----------

De lo expuesto, se concluye que el Tribunal de Cuentas resolvió cuestiones que no fueron expuestas por las partes, por lo que ha incurrido en un vicio que amerita la nulidad de la Sentencia, violando el principio de congruencia (*vicio extra petita).*----------

Al respecto, esta Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia viene sosteniendo lo mismo en varios fallos de casos similares, entre los cuales se puede citar los siguientes: el Acuerdo y Sentencia Nro. 511 del 15 de diciembre de 2023, dictado en los autos caratulados *"GRAFIORIO S.A. C/ RES. Nro. 71800000631/2020 DEL 24 DE ENERO, DICT. POR LA SET";* el Acuerdo y Sentencia Nro. 864 del 28 de diciembre de 2022, dictado en los autos caratulados *"SONIA CANDIA BENITEZ C/ RES. Nro. 41.088 DEL 20/AGOSTO/2018, DICT. POR LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD";* el Acuerdo y Sentencia Nro. 445 del 04 de julio de 2022, dictado en los autos caratulados *"MARIA ISABEL TROCHE DE CABRAL C/ RES. Nro. 481 DE FECHA 26/12/2014 Y OTRA, DICT. POR EL CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA DE LA C.S.J.".*----

Por consiguiente, al verificarse en la sentencia que el Tribunal de Cuentas ha incurrido en la violación del principio de congruencia (extra petita), corresponde DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de noviembre de 2022 y su aclaratoria, Acuerdo y Sentencia Nro. 04 de fecha 08 de febrero de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Declarada la nulidad de la sentencia recurrida, corresponde el estudio y resolución sobre el fondo de la cuestión, de conformidad a la facultad conferida por el art. 406 del C.P.C. que dispone: *"Resolución sobre el fondo. El Tribunal que declare la nulidad de una resolución, resolverá también sobre el fondo, aun cuando no se hubiere deducido apelación".*----------

La parte actora –ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ- promueve la presente demanda contencioso administrativa (fs. 17/22) contra: **1)** la **Resolución Definitiva Nro. 87 de fecha 05 de mayo de 2020** (fs. 3/14), dictada por el Juez de Sumarios del Segundo Turno de la Dirección General de Justicia Policial, que resolvió, entre otras cuestiones, **calificar** la falta cometida por el sumariado Suboficial Segundo P.S. Alfredo David Mora Giménez, encuadrando la conducta del mismo dentro del art.40° numeral "1" del Reglamento Disciplinario Policial (posesión de vehículo automotor denunciado como hurtado o robado), **sugerir** como sanción administrativa la "BAJA" del Suboficial Segundo P.S. Alfredo David Mora Giménez , de conformidad al art. 134° ítem "4" (BAJA) de la Ley 5767/16 modificatoria de la Ley Nro. 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional" y el art. 40 numeral "1" del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional; **2)** el **Decreto Nro. 4869 de fecha 19 de febrero de 2021** (fs. 1/2) en virtud del cual el Presidente de la República dio de BAJA al Suboficial Segundo de la Policía Nacional Alfredo David Mora Giménez, por la comisión de faltas graves.----------

En primer lugar, en lo que respecta a la **Resolución Definitiva Nro. 87 de fecha 05 de mayo de 2020**, dicha decisión emanada del Juez sumariante, como actuación conclusiva en el marco de un sumario administrativo a un suboficial de la Policía Nacional, constituye una recomendación que se realiza a la máxima autoridad de la institución policial y la misma –usualmente- se materializa por medio de una resolución. Pero, en realidad en su actuación se limita a elaborar o emitir un dictamen sobre los hechos y la calificación de la conducta y de la sanción que corresponde 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, en absoluto lo obliga. 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.----------

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. ----------

- 6 -05- 2024

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 le 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 el 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 (Res. Definitiva Nro. 87 de fecha 05 de mayo de 2020), se concluye que la misma no puede ser objeto de impugnación en forma directa ante el Tribunal de Cuentas, al ser un simple acto de la administración, no definitivo, no causa estado.----------

Por su parte, el **Decreto Nro. 4869/2021**, al emanar de la máxima autoridad de la institución policial, sí puede ser objeto de impugnación en sede jurisdiccional, por lo que corresponde analizar si dicho acto administrativo cumple o no con los presupuestos de regularidad que determinan su validez. En ese contexto, el accionante señala en su **escrito de demanda** que no existe constancia alguna que acredite que el mismo obró de mala fe al adquirir un vehículo automotor denunciado como robado, por lo que considera que el citado decreto no se ajusta al contenido del expediente.----------

Los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en su **escrito de contestación** de la demanda (fs. 35/41), señalan que ha quedado acreditado en el sumario que el Oficial 2° PS Alfredo David Mora se encontraba en total conocimiento de que el vehículo que adquirió estaba denunciado como robado. Manifiestan, asimismo, que el hoy accionante participó en cada etapa del sumario, h abiendo consentido como válido cada trámite

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abgl. Norma Domínguez V.
Secretaria

realizado así como cada una de las pruebas ofrecidas, las cuales no fueron redargüidas de falsa por el mismo.----------

Así, en autos corresponde determinar si la conducta del Sr. Alfredo David Mora Giménez se encuadra dentro del principio de tipicidad y, además, si la falta atribuida fue debidamente comprobada –por medio del sumario administrativo-; luego si la sanción aplicada es la que correspondía a la falta cometida.----------

En ese contexto, verificados los antecedentes administrativos, se observa que el Sr. ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, Suboficial Segundo PS. de la Policía Nacional, fue objeto de un sumario administrativo por la supuesta posesión de un automóvil de la marca Toyota, tipo Corolla, año 2001, color plata, chasis Nro. NZE1213021531, que estaba denunciado como robado, conforme a lo previsto en los arts. 33° numerales 14 y 21, 36° numeral 3, 38° numeral 1, 39° numerales 2 y 4 y 40° numerales 1 y 2, del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, resultando sancionado con la BAJA, por la comisión de faltas graves.----------

Igualmente, se verifica que, el sumariado, Suboficial Segundo P.S. ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, tuvo participación contradictoria en el procedimiento para la defensa de sus intereses, respetándose de esta manera el principio del debido proceso legal consagrado en los arts. 16, 17 y 18 de la Constitución. Cabe advertir, que los funcionarios públicos deben actuar conforme con el principio de juricidad, y los actos u omisiones que se apartan del orden jurídico pueden motivar la responsabilidad de los mismos en el ámbito político, civil, penal y administrativo, de acuerdo con la naturaleza y efecto de la conducta. ------

Ahora bien, resulta importante mencionar que, en la potestad sancionadora de la administración, se debe observar el cumplimiento del **principio de tipicidad**, es decir, si la conducta a la que se conectará la sanción administrativa, se encuentra descripta en la norma aplicable, existiendo la imperiosa necesidad de una predeterminación normativa respecto a las condiciones ilícitas y las sanciones correspondientes.----------

Respecto al principio de tipicidad, se sostiene lo siguiente: *"supone la necesidad de que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado, se torna en garantía del fundamental derecho a la seguridad jurídica, de especial trascendencia en un ámbito limitativo de derechos y libertades como es el sancionador"* (MARINA Jalvo, Belen, "El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos", 2da. Edición, Editorial LEX NOVA, 2001, p.147).----------

En este caso, las normas aplicables son la Ley Nro. 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional" y su modificatoria, la Ley Nro. 5757/16, y la Resolución Nro. 845/17 "Por la cual se aprueba el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional".

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ C/ DECRETO Nro. 4869 DEL 19/02/2021 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".** Expte. C.S.J. Nro.385; Folio: 29; Año: 2023.----------

En cuanto al hecho investigado, en los antecedentes administrativos se observa que, la **conducta atribuida** al hoy accionante es la posesión de un vehículo automotor denunciado como robado, ésta conducta se encuadra en la falta administrativa prevista en el art. 40 numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, como **falta grave**, que expresa: *"La posesión de vehículo automotor u otros bienes, denunciados como hurtados o robados. Será sancionada con la baja".*----------

En efecto, surge que el sumario administrativo implementado para la investigación de la conducta del Suboficial de la Policía Nacional, por la supuesta comisión de falta administrativa grave, se sustanció conforme a los **procedimientos** administrativos disciplinarios, igualmente, la **infracción** y la **sanción** están definidos en las disposiciones contenidas en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional y en el art. 134 de la Ley Nro. 222/93 *"Orgánica de la Policía Nacional"* y su modificatoria, Ley Nro. 5757/16, por lo que el acto administrativo impugnado se halla ajustado a los requisitos de regularidad del acto administrativo sancionador. ----------

En conclusión, de las constancias de autos no se observan irregularidades en el acto administrativo impugnado, tampoco en la sanción impuesta, habiéndose dado cumplimiento al principio de legalidad, lo que configura el carácter de acto administrativo regular.----------

Por todo lo expuesto, corresponde NO HACER LUGAR a la demanda contencioso administrativa promovida por el Sr. ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogados, y, en consecuencia, CONFIRMAR el Decreto Nro. 4869 de fecha 19 de febrero de 2021, emitido por el Presidente de la República, específicamente en lo que respecta a la "BAJA" del Suboficial Segundo P.S ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, dispuesta en el numeral 5 del citado decreto.----------

En cuanto a las costas, corresponde imponerlas en el orden causado, en ambas instancias, teniendo en cuenta el modo en que fue resuelta la cuestión, al declararse la nulidad de la sentencia, conforme al art. 193 del C.P.C. **Es mi voto**.-

A sus turnos, los **Dres. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifestaron que se adhieren al voto del Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, por los mismos fundamentos.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: Teniendo en cuenta la manera en que fue resuelta la cuestión anterior, al votar por la nulidad de la sentencia y resolver el fondo de la cuestión en virtud del art. 106 del C.P.C., resulta inoficioso el estudio el estudio del recurso de apelación interpuesto. **Es mi voto**.----------

A sus turnos, los **Dres. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifestaron que se adhieren al voto del Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, por los mismos fundamentos.----------

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:-

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:.....144.....

Asunción, 06 de mayo 2024.-

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL
RESUELVE:

1. **DECLARAR LA NULIDAD** del Acuerdo y Sentencia Nro. 388 de fecha 28 de noviembre de 2022 y su aclaratoria, Acuerdo y Sentencia Nro. 04 de fecha 08 de febrero de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala;----------

2. **NO HACER LUGAR** a la presente demanda contencioso administrativa instaurada por el Sr. ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogadas, y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el acto

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"ALFREDO DAVID MORA GIMÉNEZ C/ DECRETO Nro. 4869 DEL 19/02/2021 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".** Expte. C.S.J. Nro.385; Folio: 29; Año: 2023.----------

administrativo impugnado, Decreto Nro. Nro. 4869 de fecha 19 de febrero de 2021, específicamente en su numeral 5, emitido por el Presidente de la República;-------

3. **IMPONER** las costas en el orden causado, en ambas instancias;----------

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Ante mí:-

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- 6 -05- 2024

