CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "LILIANA MERCEDES DUARTE CESPEDES C/ RES. NRO. 17/2021, ACTA NRO. 14/2021 DEL 25 DE FEBRERO, DICT. POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF". Expte. de la C.S.J. Nro. 450, Folio 34vlto., Año 2023.-

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 24-04-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO. . . . ciento veinte .

En la ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los . . . veinticuatro . . . días del mes de . . . . . abril . . . . . del año dos mil . . . veinticuatro . . . . . , estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Miembros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los Doctores **MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**, por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo a acuerdo el juicio *"LILIANA MERCEDES DUARTE CESPEDES C/ RES. NRO. 17/2021, ACTA NRO. 14/2021 DEL 25 DE FEBRERO, DICT. POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF"*, a fin de resolver el recurso de apelación interpuesto por el Abg. ROBERTO MARCIAL GONZALEZ, representante del BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF), contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 70 de fecha 24 de mayo de 2023, dictado 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 pertinente para determinar el orden de votación dio el resultado siguiente: **MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA.**----------

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: El recurrente no interpuso el recurso de nulidad, tampoco expuso argumentos que refieren a vicios o defectos de nulidad, conforme se observa en el escrito de expresión agravios obrante a fojas 107/111 de autos. Por otro lado, de las constancias del expediente no se advierten vicios de las formas del proceso o de la resolución que ameriten la declaración de oficio de su nulidad, en los términos autorizados por los artículos

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

113 y 404 del Código Procesal Civil. Por lo tanto, corresponde desestimar la primera cuestión planteada respecto a la nulidad. **Es mi voto.**----------

A sus turnos, los MINISTROS MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTION PLANTEADA, EL MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: Que, por Acuerdo y Sentencia Nro. 70 de fecha 24 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, se resolvió: *"**1.- HACER LUGAR,** a la presente acción contenciosa administrativa…; **2.- REVOCAR**, la Resolución N° 17/21, Acta N° 14/21 del 25 de febrero dictada por el BANCO NACIONAL de FOMENTO – BNF; **3.- ORDENAR** la inmediata reincorporación de la Señora Liliana Mercedes Duarte Cespedes al cargo que ostentaba u otro de igual jerarquía y remuneración y el pago de los 12 meses de salarios…; **4.- IMPONER LAS COSTAS**, a la parte perdidosa; **5.- ANOTAR**..."*----------

Los fundamentos de la sentencia recurrida, que hace lugar a la demanda, se resumen en que el Directorio del BNF puede apartarse del dictamen conclusivo del Juez Sumarial en atención a que el mismo no es vinculante y al ejercicio del poder discrecional que ostenta, no obstante, debe observar el principio de igualdad que limita el ejercicio del poder discrecional, en el acto administrativo impugnado, modifica la sanción recomendada por el Juez Sumariante, fundado en que actuó en connivencia con los demás funcionarios quienes actuaron en las mismas condiciones que la recurrente conforme se desprende de autos, mientras que el sumariado Mario David Roa Quevedo, obtuvo una sanción menos gravosa que la accionante, verificándose así una desigualdad y parcialidad en el dictado de la resolución impugnada y, por ende, constituye un acto arbitrario.----------

El recurrente, Abg. ROBERTO MARCIAL GONZALEZ, expreso agravios (fs. 107/111) argumentando -en resumen- las siguientes cuestiones: **1)** La decisión no se funda en las pruebas producidas sino en simple capricho del Tribunal, incurriendo en contradicciones, en un error al considerar que existió desigualdad y parcialidad al aplicar la sanción, quedando demostrado que el Banco aplicó la sanción en proporción a los antecedentes de la trabajadora, además, la misma cumplía funciones en un cargo distinto al Sr. Mario Roa, con responsabilidades diferentes, en el cargo de Jefa del Sector de Riesgo, la misma era la responsable de supervisar y evaluar las solicitudes de préstamos y los desembolsos; **2)** Quedó comprobado que la accionante

incurrió en irregularidades en el cumplimiento de sus funciones y que era reincidente, su conducta se encuadró dentro de las causales de destitución previstas para estos casos.----------

La accionante contestó el traslado, conforme se observa a fojas 115/117 de autos, señalando que la entidad bancaria no ha diligenciado una sola prueba de las que fueran ofrecidas al Tribunal, siendo falsas las afirmaciones vertidas por el apelante, por lo que solicita la confirmación de la sentencia recurrida.----------

El punto principal debatido en autos es la **sanción impuesta** (de destitución) a la accionante, LILIANA MERCEDES DUARTE CESPEDES, cuestionándose que la Autoridad Administrativa se apartó de las recomendaciones del Juez Instructor, aplicando una sanción más gravosa a la accionante, comparado con otro de los sumariados, argumentando –la accionante y el Tribunal de Cuentas- que esto constituye una desigualdad y parcialidad y, por ende, un acto arbitrario. Por su parte, el recurrente (demandado) argumenta que la sanción más gravosa fue impuesta considerando el cargo que ocupaba la funcionaria accionante, en el hecho de que la misma es reincidente y que la conducta se encuadró dentro de las causales de destitución previstas en la norma.----------

En ese contexto, en el presente caso se observa que el sumario administrativo fue instruido a **tres funcionarios**, LUZ KAREN MIRANDA PEREIRA (ex funcionaria), LILIANA MERCEDES DUARTE CESPEDES (accionante) y MARIO DAVID ROA QUEVEDO, por irregularidades en la concesión y desembolso de préstamo en la sucursal del Banco Nacional de Fomento en Luque.----------

En conclusión del sumario, el Juzgado de Instrucción Sumarial realizó las siguientes recomendaciones: *"**1. RECOMENDAR** que la conducta de la funcionaria LILIANA MERCEDES DUARTE CESPEDES, sea calificada por el Directorio del Banco Nacional de Fomento, dentro de las disposiciones del Art. 62 inc. e) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento,... inc. 3 del artículo 25 del mismo cuerpo normativo... por incumplimiento de la Resolución N° 1, Acta 16 del 02 de mayo de 2005 del Consejo de Administración MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA*

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

*CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS (AMPLIACIÓN); y en consecuencia RECOMENDAR la aplicación de la sanción establecida en el Art. 63 inc. b) de hasta 30 días de suspensión sin goce de sueldo… **3. RECOMENDAR** que la conducta del funcionario MARIO DAVID ROA QUEVEDO, sea calificada por el Directorio del Banco Nacional de Fomento, dentro de las disposiciones del Art. 62 inc. e) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento,… inc. 3 del artículo 25 del mismo cuerpo normativo… por incumplimiento de MANUAL DE CAJA DE SUCURSALES; y en consecuencia RECOMENDAR la aplicación de la sanción establecida en el Art. 63 inc. b) de hasta 30 días de suspensión sin goce de sueldo; **4. RECOMENDAR** que la conducta de la ex funcionaria LUZ KAREN MIRANDA PEREIRA, ante un eventual reingreso a la Institución, sea calificada por el Directorio del Banco Nacional de Fomento, dentro de las disposiciones del Art. 62 inc. e) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento,… inc. 3 del artículo 25 del mismo cuerpo normativo… por incumplimiento de la Resolución N° 1 Acta 16 del 02 de mayo de 2005 del Consejo de Administración MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS (AMPLIACIÓN); y en consecuencia RECOMENDAR la aplicación de la sanción establecida en el Art. 63 inc. c) destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos de dos a cinco años…"*----------

Finalmente, por Resolución del Directorio del Banco Nacional de Fomento Nro. 17, Acta Nro. 14, de fecha 25 de febrero de 2021 (fs. 01/08), se resolvió -entre otras cosas-: *"**Art. 2°) DAR** por concluido el Sumario Administrativo… **Art. 4°) TENER** por comprobada la existencia de la falta administrativa y calificar la conducta de los sumariados… como FALTA GRAVE de conformidad con lo previsto en el Artículo 62 inc. e) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento,… Inc. 3 del artículo 25 del mismo cuerpo normativo…; **Art. 5°) APLICAR** al sumariado MARIO DAVID ROA QUEVEDO, con C.I. N° 3.678.221 la sanción de suspensión en el cargo sin goce de sueldo treinta días, prevista en el Artículo 63° inciso b) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento; **Art. 6°) APLICAR** a la sumariada LUZ KAREN MIRANDA PEREIRA con C.I. N° 3.685.284 la sanción de destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos años, prevista en el Artículo 63° inciso c) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento, cuya aplicación quedará sujeta a las resultas de la acción contencioso administrativa promovida ante el Tribunal de Cuentas, contra la Resolución por la cual fue destituida; **Art. 7°) APLICAR** a la sumariada LILIANA MERCEDES DUARTE CÉSPEDES, con C.I. N° 1.428.008, la sanción de destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos años, prevista en el Artículo 63° inciso c) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento…"*----------

ESTADÍSTICA PENAL
24-04-2024

La decisión adoptada en el citado acto administrativo –respecto a la sanción impuesta a la accionante- se fundamenta en que *"con referencia a la señora Liliana Mercedes Duarte Céspedes quien incumplió con sus obligaciones nucleares como Jefa del Sector Riesgos al omitir supervisar, evaluar la solicitud de préstamos y tomar todos los recaudos previos a la aprobación y desembolso, además de actuar en connivencia con los demás funcionarios que propiciaron el otorgamiento irregular del crédito generando así un perjuicio económico y reputacional a la Institución, tal situación es considerada como un agravante, sumado a otros antecedentes de irregularidades similares ya cometidas por la misma, por lo que corresponderá la aplicación de la sanción prevista en el inciso c) del Artículo 63 del Estatuto del Personal destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos años…"*----------

Teniendo en cuenta los antecedentes descriptos en los párrafos precedentes se debe partir de que, el Juez Instructor tiene a su cargo la dirección del sumario administrativo y, una vez culminado, eleva sus conclusiones a la Autoridad Administrativa y **recomienda** una posible sanción, esta recomendación **no es vinculante**, es decir, el órgano superior puede apartarse de la sanción recomendada, siempre que observe el **principio de legalidad de las sanciones**.----------

De esta forma, lo que emite el Juez sumariante es un dictamen sobre los hechos y la calificación de la conducta, sugiriendo una sanción conforme a la falta 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 atribución que tiene la máxima autoridad de asumir idéntica posición o, en su caso, si existe merito 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.----------

En efecto, la Autoridad Administrativa puede apartarse de la recomendación del Juez Instructor e imponer una sanción más gravosa que la sugerida, siempre que observe el principio de legalidad (de la infracción/tipicidad, del procedimiento y de la sanción).----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Por consiguiente, como en autos se cuestiona la sanción impuesta, corresponde verificar si en el presente caso la Autoridad Administrativa observó el **principio de legalidad de la sanción**, para lo cual, considerando la calificación de la conducta, corresponde analizar las sanciones que dispone la ley y verificar si la impuesta por la administración es la que correspondía por la falta cometida.----------

Así, en autos se observa –en cuanto a la **tipificación**- que la conducta de la funcionaria fue calificada como FALTA GRAVE, encuadrando la infracción dentro de lo establecido en el **art. 62, incisos e**, (incumplimiento de las obligaciones o transgresión de las prohibiciones establecidas en el estatuto), y **art. 25, inciso 3**, (son obligaciones del funcionario:... realizar personalmente el trabajo a su cargo en las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que determinen las normas dictadas por la autoridad competente) del "*Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento*", por irregularidades en la concesión y desembolso de préstamo en la sucursal del Banco Nacional de Fomento en Luque.----------

En lo que respecta a la **sanción** que el "*Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento*" establece para las faltas graves, en el **art. 63** se prevé: "*Serán aplicadas a las faltas graves las siguientes sanciones disciplinarias: **a)** suspensión del derecho a ascenso jerárquico por el periodo de un año; **b)** suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta treinta días; o, **c)** destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años*".----------

En el caso en estudio se verifica que, la sanción impuesta por la administración (destitución con inhabilitación por dos años) se encuentra prevista en la norma (art. 63, inc. c, del Estatuto del Personal del BNF) para la falta cometida (falta grave), por lo que la Autoridad Administrativa no se apartó del principio de legalidad.----------

En conclusión, en el presente caso se dio cumplimiento al principio de tipicidad de la falta administrativa y a la legalidad de la sanción aplicada, pues la conducta (falta grave) y la sanción administrativa aplicada (destitución con inhabilitación) se encuentran previstas en la normativa aplicable al caso, el Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento.----------

Igualmente, la decisión adoptada por el DIRECTORIO del Banco Nacional de Fomento (de apartarse de la sanción que fue recomendada por el Juez Instructor) **no resulta arbitraria**, la decisión de aplicar la sanción más

gravosa a la accionante fue fundamentada en la Resolución Nro. 17, Acta Nro. 14, de fecha 25 de febrero de 2021 (fs. 01/08), habiendo considerado la falta cometida y las circunstancias del caso (agravantes), dando cumplimiento al principio de legalidad (como ya se expuso en los párrafos precedentes), resolviendo conforme a sus atribuciones y con sustento normativo.----------

Al respecto, se observa que la Autoridad Administrativa –para aplicar la sanción más gravosa- consideró como agravantes en el caso específico de la accionante, LILIANA MERCEDES DUARTE CÉSPEDES, el incumplimiento de sus obligaciones conforme al cargo que desempeñaba (Jefa del Sector Riesgos) y sus antecedentes (irregularidades similares - reincidencia), por lo que le asiste razón al recurrente (parte demandada), de que el Tribunal de Cuentas cometió un error al considerar arbitraria la sanción aplicada a la accionante.----------

En ese sentido, en autos **no se observa la violación del principio de igualdad e imparcialidad** que refiere el órgano inferior, pues –como ya se señaló- la Autoridad Administrativa actuó dentro de sus atribuciones y expresó los motivos de su decisión de apartarse de la sanción recomendada por el Juez Instructor. En este punto, cabe aclarar que, si bien en el caso del otro funcionario sumariado, Mario David Roa Quevedo, se aplicó una sanción menos gravosa, esto de ninguna manera puede considerarse violatorio al principio de igualdad, pues en el caso de la accionante, LILIANA MERCEDES DUARTE CÉSPEDES, se dieron circunstancias agravantes que justifican la decisión final adoptada.----------

En efecto, en el presente caso no se observa la violación del principio general de la igualdad que se establece en la Constitución, pues dicho principio no supone igualación, en el sentido de que todos los sujetos o todas las situaciones jurídicas deben tener el mismo trato, lo que prohíbe el principio de igualdad es la discriminación arbitraria, con lo que se admite la discriminación o diferencia basada en criterio racional, tal como ocurrió en el presente caso.-

Por consiguiente, al verificarse que la Autoridad Administrativa observó el principio de legalidad respecto a la sanción impuesta, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el Abg. ROBERTO MARCIAL GONZALEZ, representante del BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF),

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

REVOCAR el Acuerdo y Sentencia Nro. 70 de fecha 24 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala y, en consecuencia, **NO HACER LUGAR** a la demanda instaurada y confirmar el acto administrativo impugnado, con costas a la parte perdidosa (actora), conforme los artículos 192 y 203, inc. b), del C.P.C. **Es mi voto.**----------

A sus turnos, los MINISTROS **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

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:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO. . . . .120. . . . . .

Asunción, 24 **de** abril **2.024.-**

VISTOS: Los méritos que ofrece el acuerdo precedente y sus fundamentos, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL

R E S U E L V E :

1.- DESESTIMAR la nulidad.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "LILIANA MERCEDES DUARTE CESPEDES C/ RES. NRO. 17/2021, ACTA NRO. 14/2021 DEL 25 DE FEBRERO, DICT. POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF". Expte. de la C.S.J. Nro. 450, Folio 34vlto., Año 2023.-

24-04-2024

2.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por el Abg. ROBERTO MARCIAL GONZALEZ, representante del BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF) y, en consecuencia;----------

3.- REVOCAR el Acuerdo y Sentencia Nro. 70 de fecha 24 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala; **NO HACER LUGAR** a la demanda instaurada y confirmar el acto administrativo impugnado, conforme a los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución.----------

4.- COSTAS a la parte perdidosa (actora).----------

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA