CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JUAN JOSE MARTINEZ CABALLERO C/DECRETO Nº 4.182/20 DEL 20 DE OCTUBRE, DICT. POR EL PODER EJECUTIVO – MINISTERIO DE HACIENDA".----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 23-04-2024 Roque López Fraga Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO..... ciento siete .....

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los..... veintitres ..... días del mes de abril del año dos mil veinticuatro estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los **Dres. LUIS MARIA BENITEZ RIERA, CAROLINA LLANES Y MANUEL RAMIREZ CANDIA**, por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "JUAN JOSE MARTINEZ CABALLERO C/DECRETO Nº 4.182/20 DEL 20 DE OCTUBRE DICT. POR EL PODER EJECUTIVO – MINISTERIO DE HACIENDA", a fin de resolver los Recurso de Apelación y Nulidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 260 de fecha 17 de agosto de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala.----------

CUESTIONES

¿Es nula la Sentencia apelada?----------

En caso contrario, ¿Se halla ella ajustada a derecho?----------

Practicando el sorteo de ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **BENITEZ RIERA, RAMIREZ CANDIA y LLANES OCAMPOS.**----------

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA dijo: El recurrente no ha fundado específica y concretamente el Recurso de Nulidad incoado, por lo que se lo debe tener por abdicado del mismo. Por otro lado, no se observa en la Resolución recurrida vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad de conformidad en los términos autorizados por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Corresponde en consecuencia declarar desierto este Recurso. ES MI VOTO.----------

A su turno los Dres. **RAMIREZ CANDIA y LLANES**, se achieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia Nº 260 de fecha 17 de agosto de 2.022 por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: "**1. HACER LUGAR**, a la presente acción contencioso administrativa instaurada en autos, por el señor **JUAN JOSE MARTINEZ CABALLERO** por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente Resolución y en consecuencia: **2. REVOCAR el Decreto Nº4.182/20** del 20 de octubre, dict. por el **PODER EJECUTIVO – MINISTERIO DE HACIENDA. 3. MPONER LAS COSTAS,** a la parte perdidosa. **4. ANOTAR**, registrar y remitir ejemplar a la Excma. Corte Suprema de Justicia. (fs.81/90).----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que el apelante se agravió en contra de la sentencia emanada del Tribunal de Cuentas, señalando el a-quo le atribuyó arbitrariamente y sin tener en cuenta principios elementales del derecho administrativo efecto y carácter perentorio a los plazos establecidos en los arts. 76 y 77 de la Ley Nº 1.626/00, cuando ni la doctrina ni mucho menos el propio artículo citado precedentemente contemplado lo prevé expresamente. Alegó que el Tribunal incurrió en una confusión de conceptos jurídicos procedimentales, administrativos y procesales judiciales, confundiendo los conceptos de obligatoriedad con perentoriedad a la hora de atribuir los efectos a los plazos establecidos en los arts. 76 y 77 de la Ley Nº 1.626/00. Agregó que el Tribunal asimiló el concepto de plazo en los términos del Derecho Procesal, dentro del procedimiento administrativo, cuando existen diferencias sustanciales entre lo que se entiende por plazo en el contexto del procedimiento administrativo y lo que se entiende por el mismo Derecho Procesal. Resaltó que para la doctrina administrativista el único efecto de la obligatoriedad de los plazos respecto de la administración en el marco del procedimiento administrativo, es que en caso de incumplimiento por parte de ésta, el particular posee el derecho y la facultad de exigir su cumplimiento, ora en el ámbito administrativo, ora en el judicial. Recapituló expresando que la naturaleza de los plazos fijados en los Arts. 76 y 77 de la Ley Nº 1.626/00 tiene carácter obligatorio más no perentorio por la sencilla razón de que la propia Ley no le otorga expresamente el carácter de perentoriedad, por ello las actuaciones de la Administración Pública en el procedimiento sumarial, no son susceptibles de caducidad del procedimiento. Concluyó solicitando la revocación con costas del Acuerdo y Sentencia Nº 260 de fecha 17 de agosto de 2.022.----------

Que pasando a auscultar el fondo de la cuestión planteada, advierto que el abogado Nelson Patiño, en nombre y representación del Señor Juan José Martínez Caballero, promovió demanda contencioso administrativa en contra del Decreto Nº 4.182 de fecha 20 de octubre de 2020, dictado por el Poder Ejecutivo, el cual lo destituyó e inhabilitó para ocupar cargos públicos por el término de dos años. A su vez el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, hizo lugar a la demanda, arguyendo que en esta causa se operó la caducidad de la instancia administrativa en el sumario llevado cabo en sede administrativa por sobrepasar los plazos establecidos en la Ley Nº 1.626, dado que desde la R.J.I. Nº C3/20 del 07 de setiembre del 2020, por el cual la Jueza Instructora da por concluidas las diligencias sumariales y la emisión del Decreto Nº 4182/20 del 20 de octubre de 2020, se ha sobrepasado el plazo establecido en la ley, violándose las normas legales que rigen la materia.----------

Que dada la índole del tema que motiva la presente controversia, en primer lugar, debo examinar lo referente a la duración del sumario administrativo, específicamente lo atingente al plazo establecido entre que la Resolución del Jueza Instructora fue puesta a consideración de la máxima autoridad del organismo y el Decreto que implementó la sanción recomendada. Al respecto debo señalar que realizando un recuento de las actuaciones administrativas realizadas en el ámbito sumarial visualizo que la Jueza Instructora emitió su Dictamen Conclusivo R.J.I.S. Nº 03/20 de fecha 07 de setiembre de 2.020, dando por concluido el sumario y calificando la conducta del Señor Juan José Martínez como falta grave (fs.93/96 A.A.). Dicho Dictamen conclusivo fue puesto a consideración del Ministro de Hacienda el 07 de setiembre de ese año, conforme se desprende de la Nota obrante a fs. 97 de los antecedentes administrativos. Ulteriormente, el Presidente de la República dictó el Decreto Nº 4.182 de fecha 20 de octubre de

RECIBIDO
ESTADÍSTICA PENAL
23-04-2024
Raquel López Fernández
Asistente

2.020, el cual destituyó con inhabilitación para ocupar cargos públicos por el término de dos años al señor Juan José Martínez Caballero.----------

Que teniendo en consideración el tiempo transcurrido entre que el Dictamen conclusivo de la Jueza Instructora fue puesto a consideración de la máxima autoridad encargada de implementarla y la emisión de la Resolución final, impugnada en sede judicial, el Decreto Nº 4.182, conforme se desprende del relato formulado en el párrafo anterior, advierto que el término de 5 días establecido en el primer párrafo (in fine) del art. 77 de la Ley Nº 1.626/00, para que esta implementación de la resolución final se materialice, fue ampliamente sobrepasado, acarreando este hecho incontrastable, la nulidad del Decreto Nº 4.182 de fecha 20 de octubre de 2.020, debido a la transgresión del plazo extintivo e improrrogable anterior a su emisión, determinado en el articulado al que hice referencia más arriba. Consecuentemente la ratificación en esta instancia de la abrogación del Decreto Nº 4.182, emitido por el Poder Ejecutivo, deviene procedente.---------

Que por tanto, teniendo en consideración los argumentos expuestos en los parágrafos precedentemente, soy del parecer que el Acuerdo y Sentencia Nº 260 de fecha 17 de agosto de 2.022, dictado por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, debe ser confirmado in tottum, con el agregado que al administrado le corresponde como indemnización el pago de un año de salarios caídos por razones de equidad, debiendo su reintegro a la función pública regirse por lo determinado en los arts. 44 y 45 de la Ley Nº 1.626/00. En consecuencia, como lógico corolario, debe ratificarse la abrogación del Decreto Nº 4.182 de fecha 20 de octubre de 2.020, emitido por el Poder Ejecutivo. En cuarto a las costas, deben ser impuestas a la parte perdidosa en ambas instancias, la demandada, en virtud del principio establecido en el art. 192 del CP.C. ES MI VOTO.--

A SU TURNO, A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL MINISTRO DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, DIJO: Me adhiero al voto del Ministro preopinante Dr. Luís María Benítez Riera, de NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por los representantes legales del Ministerio de Hacienda y, CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Nro. 260 de fecha 17 de agosto de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, salvo la imposición de las costas, y agrego las siguientes consideraciones.----------

En el presente caso, la demanda que fue acogida favorablemente por el Tribunal de Cuentas argumentando que la Autoridad Administrativa no cumplió los plazos establecidos en la ley Nro. 1626/00, lo cual conlleva a la nulidad del acto administrativo impugnado, debiendo ser confirmada la sentencia, tal como lo expuso el Ministro preopinante.----------

Es importante mencionar que, la inobservancia de los plazos establecidos en los artículos 76 y 77 de la Ley Nro. 1626/00 deriva en la nulidad del procedimiento sumarial porque constituye un vicio de ilegalidad del procedimiento, pues la actuación de la Administración se debe ajustar estrictamente a la legalidad y toda actuación no autorizada implica un acto nulo.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En lo que respecta al **argumento expuesto por el recurrente**, que los plazos contemplados en la Ley Nro. 1626/'00 no son perentorios, esta apreciación no es correcta, pues los plazos previstos en el derecho público están consagrados en la ley, por lo que si se omite una prescripción expresa de que no son perentorios, esto quiere decir que son perentorias, por lo tanto, si no se cumplen con los plazos establecidos, tanto en el art. 77 como los demás establecidos en la Ley de la Función Pública, el procedimiento sumarial es nulo por vicio de ilegalidad del procedimiento, como ya se señaló en el párrafo anterior.----------

De esta forma, el acto administrativo sancionador impugnado (Decreto Nro. 4182/'00) es un acto irregular, pues fue dictado en violación al principio de legalidad, en una de sus tres dimensiones: **1)** legalidad de la infracción (tipicidad), **2)** legalidad del procedimiento y **3)** legalidad de la sanción; por lo que se justifica la declaración de nulidad.----------

Asimismo, si un acto administrativo no es dictado dentro del plazo establecido, el mismo pierde eficacia, es decir, no produce efectos. Respecto a la cesación de eficacia, cabe indicar lo siguiente: *"...es posible que la eficacia del acto cese por caducidad, por el cumplimiento de una condición resolutoria, o el término previsto en el propio acto"*. (Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, XII Actos Administrativos y Sanciones Administrativas, Editorial Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Cuarta edición, Madrid, octubre de 2015, p. 107).----------

Sobre ésta cuestión, del cumplimiento de los plazos en los sumarios administrativos, el numeral 10) del artículo 17 de la Constitución, contempla entre los derechos procesales que: *"... El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley...."*. Igualmente, el artículo 8.1 de la Convención Americana establece, como unas de las garantías judiciales, el plazo razonable de los procesos y este plazo razonable no solo es aplicable en el ámbito penal sino también en el ámbito administrativo, tal como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el precedente "RICARDO BAENA C/ PANAMA" en el que se expresa: *"Si bien el artículo 8 en la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales". Su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de actos del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal"*.----------

En relación a los **salarios caídos**, corresponde señalar que dicho rubro corresponde a salarios devengados por el periodo de trabajo efectivamente realizado, pero no remunerado durante la vigencia de la relación laboral.----------

Por consiguiente, el trabajador público para acceder a este rubro laboral debe acreditar que ha trabajado durante un determinado lapso temporal sin haber percibido su remuneración correspondiente. En el presente caso, no corresponde el otorgamiento de dicho rubro porque el accionante no ha probado haber trabajado después de su desvinculación.----------

Por otra parte, lo que corresponde es la *indemnización complementaria* que es una especie de sanción a la patronal por no haber abonado los rubros laborales pertinentes a la fecha de finalización de la relación laboral y que se ha retrasado en el cobro a causa de la contienda judicial, la misma debe calcularse por el plazo de duración legal del juicio tramitado ante el

RECIBIDO
23-04-2024
Roque López
Asistente

Tribunal de Cuentas, que corresponde ser fijado en 12 meses, pues la patronal no puede cargar con una carga económica que sea causada por la mora judicial.----------

Así, los órganos judiciales tienen la obligación de dictar sus resoluciones dentro de los plazos judiciales y su demora no debe ser causante de perjuicios económicos para las partes del proceso judicial, por lo que la indemnización complementaria prevista en la legislación laboral debe ser establecida conforme al tiempo de duración legal del juicio y no el tiempo de duración efectivo causado por la mora judicial.----------

Por consiguiente, corresponde el otorgamiento de 12 meses de salario en concepto de indemnización complementaria.----------

En relación a las **costas** del juicio, las mismas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular por el órgano judicial competente.----------

En el presente proceso, el acto administrativo impugnado fue declarado nulo por el Tribunal de Cuentas y confirmado por esta instancia, por lo que se configura su carácter de acto administrativo irregular y el Art. 106 de la Constitución Nacional, en lo pertinente, dispone que "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, en los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen 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 **Dra. LLANES**, dijo: **En relación al recurso de apelación**: me adhiero al voto del Dr. Ramírez Candia, en cuanto a confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 260 de fecha 17 de agosto de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala y, en consecuencia la reincorporación en su cargo al señor Juan José Martínez Caballero, por sus mismos fundamentos, sin embargo, respecto al pago de salarios caídos y la imposición de costas considero cuanto sigue:-

Así, al haberse declarado la nulidad del acto Administrativo, corresponde la reincorporación del señor Juan José Martínez Caballero, como así también el pago de los salarios caídos; pues en consecuencia inherente a la reincorporación, por tanto corresponde el pago en este concepto, 12 meses de salarios, dicho monto es fijado en razón al criterio de equidad para las

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

partes, debido a que no pueden cargarse sobre las arcas del estado las consecuencias del largo proceso.----------

En cuanto a las costas corresponden sean impuestas a la parte vencida –demandada- conforme lo dispone el art. 203 inc. b) del C.P.C.. Es mi voto.----------

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

ACUERDO Y SENTENCIA Nº...107

Asunción, 23 de abril 2.024

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

SALA PENAL

RESUELVE:

1.) **DECLARAR DESIERTO** el Recurso de Nulidad.----------

2.) **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 260 de fecha 17 de agosto de 2.022, emitido por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, de conformidad con lo expuesto en el exordio de la presente Resolución, y **EN CONSECUENCIA RATIFICAR LA ABROGACION** del Decreto Nº 4.182 de fecha 20 de octubre de 2.020, dictado por el Poder Ejecutivo.----------

3.) **IMPONER** las costas a la parte perdidosa, la demandada, en ambas instancias.----------

4.) **ANOTAR** y notificar.----------

Sobrelegado a los mil veintiuno 2024 Vale

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA
SALA IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA