CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL -5-11-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO.....Cuatrocientos treinta y ocho.

EN la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los.....cuatro..... días del mes de.....noviembre..... 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, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA Y VICTOR RIOS OJEDA,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "**JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**", a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación contra el Acuerdo y Sentencia N° 193 de fecha 08 de julio de 2022 y su Aclaratoria el Acuerdo y Sentencia N° 254 de fecha 08 de setiembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera 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, RAMÍREZ CANDIA, RIOS OJEDA.----------**

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA dijo: Los Abogados Rodolfo Andrés Barrios Duba y Víctor Enmanuel Arriola Rojas, representantes de la Procuraduría General de la República, han fundando el presente recurso manifestando cuanto sigue: *"Excelencias, el*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

actor de la presente demanda en ningún momento ha mencionado y mucho menos cuestionado en su escrito de demanda el procedimiento del sumario al que fuera sometido en sede administrativa...El Señor José Domingo Cubilla García, en ningún momento ha manifestado en su escrito de demanda que haya existido indefensión por falta de notificación, muy por el contrario, el mismo fue debidamente notificado del inicio del sumario administrativo, presentó su descargo, ha ofrecido pruebas, contestado la acusación y ha promovido en tiempo la presente acción contencioso administrativa...Esta Excma., Corte Suprema de Justicia constatará en estos autos que, en ningún momento fue controvertido la notificación de la Sentencia Definitiva recaída en el sumario administrativo. Ni el señor José Domingo Cubilla García, ni esta Procuraduría General de la República y mucho menos el coadyuvante de la PGR ha planteado algún tipo de cuestionamiento referente a la notificación de la sentencia definitiva. Quedando plenamente demostrado que el preopinante del tribunal inferior dictó una resolución nula por extra petita...".----------

Que, el art 404 del Código Procesal Civil expresa: "El recurso de nulidad se da contra las resoluciones dictadas con violación de forma o solemnidades que prescriben las leyes", y, así también, el Prof. Dr. Hernán Casco Pagano señala que "*...la admisibilidad del recurso de nulidad se encuentra limitada a las impugnaciones referidas única y exclusivamente a los vicios procesales que afectan a una resolución judicial en sí misma*" ("Código Procesal Civil. Comentado y Concordado", ed. Del autor, duodécima edición, Asunción, 2012, pág. 658).----------

Que, dado que los agravios vertidos como causantes de nulidad pueden ser subsanados por vía del recurso de apelación también interpuesto, corresponde que el mismo sea rechazado.----------

Por su parte, las Abogadas Sonia Beatriz Silvera y Olga Beatriz Rodríguez Recalde, en nombre y representación del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, no han fundado el recurso de nulidad interpuesto.----------

Que, asimismo, no se observa en la resolución recurrida vicios o defectos ameriten la declaración de oficio de su nulidad, conforme a los términos autorizados por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO
ESTADISTICA CIVIL
- 5 -11- 2024
Roque López Franco
Asistente

consiguiente, en vista de todo lo expuesto, corresponde Rechazar el recurso de nulidad incoado por los representantes de la Procuraduría General de la República y declarar desierto el recurso de nulidad interpuesto por las representantes del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es mi voto.----------

A su turno los **Dres. RAMIREZ CANDIA y RIOS OJEDA,** manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia N° 193 de fecha 08 de julio de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió "**1. HACER LUGAR** a la demanda contencioso administrativa planteada por el Señor JOSÉ DOMINGO CUBILLA contra el Decreto N° 2939 del 29 de noviembre de 2019 dictada por el Poder Ejecutivo, y en consecuencia; **2. ANULAR** el citado acto administrativo. **3. IMPONER** las costas a la perdidosa…" Por Acuerdo y Sentencia N° 254 de fecha 08 de setiembre de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala resolvió: **"1- HACER LUGAR AL RECURSO DE ACLARATORIA interpuesto por** la parte accionante contra **el ACUERDO Y SENTENCIA N° 193 de fecha 08 de JULIO de 2022 DE FECHA 29 DE NOVIEMBRE DE 2019 DICTADA POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO"** (Expte. N° 704, Folio 130, Año 2019), debiendo quedar redactado de la siguiente manera; **"ORDENAR la reposición del Señor JOSE DOMINGO CUBILLA GARCCIA en su trabajo en el cargo que ocupaba en el momento de la destitución o en otro similar categoría o remuneración, con el pago de los salarios caídos de conformidad al Art. 44 de la ley N° 1626/00…"**----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que los Abogados Rodolfo Andrés Barrios Duba y Víctor Enmanuel Arriola Rojas, representantes de la Procuraduría General de la República, expresaron agravios, señalando que: "*...Como ya lo expresamos al momento de fundar nuestro recurso de nulidad, que dicha cuestión no fue en ningún momento controvertido la notificación de la Sentencia Definitiva recaída en el sumario administrativo. Ni el señor José Domingo Cubilla García, ni esta Procuraduría General de la República ha planteado algún tipo de cuestionamiento referente a la notificación de dicha sentencia definitiva. Desde luego, esa cuestión en absoluto constituye un vicio de ilegalidad del acto administrativo, por no existir indefensión. El Decreto n° 360/13 en su art. 28 establece taxativamente que el juez sumariante deberá notificar personalmente al funcionario sumariado del inicio del sumario administrativo...Excelencias, con lo expuesto precedentemente queda absolutamente claro que la única resolución que es notificada por cédula en formato papel es la providencia del inicio del sumario administrativo al funcionario sumariado. Por tanto, la Sentencia Definitiva n° 2 del 15 de noviembre de 2019, se ha notificado en forma automática al señor José Domingo Cubilla García, y que su falta de notificación no causa agravio alguno...Al no ser cuestionado por el señor José Cubilla la notificación por automática de la Sentencia Definitiva del sumario, ha convalidado todas y cada una de las actuaciones y resoluciones recaídas en dicho sumario, operando de esta manera la preclusión y, en consecuencia, el caso que la notificación por automática se considere un vicio, el mismo fue convalidado y consentido. Por tanto, el fundamento utilizado por el tribunal inferior carece de lógica jurídica a los efectos de hacer lugar a la demanda y anular el acto administrativo impugnado, dicha resolución debe ser revocada por VV.EE., y consecuentemente, dicten resolución rechazando la presente demanda por su total improcedencia, confirmando en todas sus partes el acto administrativo...*" ----------

Que, las abogadas Sonia Beatriz Silvera y Olga Beatriz Rodríguez, en nombre y representación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, expresaron agravios, señalando entre otras cosas que: "*la interpretación judicial realizada por los miembros del Excmo. Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, no condice con la realidad ni con la normativa vigente y que es contradictoria, pues en el caso que nos ocupa no se ha analizado que durante la tramitación del sumario administrativo se tuvo plena participación del demandante y que se comprobaron los hechos de los cuales fue acusado. Lo*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL - 5 -11- 2024

peor del caso es que con el erróneo razonamiento expuesto por parte del Tribunal de Cuentas, se estaría reincorporando a la función pública a un funcionario quien reincidentemente fue declarado responsable de cometer varias faltas graves. Además, cualquier interpretación diferente a la expuesta, iría de contramano con las normas legales que han sido transcriptas en el presente escrito y las probanzas obrantes en autos. Además, en el improbable caso de que se rechace el recurso de apelación interpuesto, permitimos recordar el criterio que viene utilizando esta Sala en relación al pago de salarios caídos: En el Ay S N° 207 del 26 de febrero 2021 de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, recaído en los autos caratulados: "MARÍA CRISTINA ZARACHO DUARTE C/ DECRETO M° 1627/2014, DICT. POR EL PODER EJECUTIVO", el señor Ministro Luís María Benítez Riera expresa: "Que, respecto a lo referente a los salarios caídos, esta magistratura ha venido sosteniendo que, el pago de los salarios caídos sea correspondiente a 12 meses. Dicho monto es fijado de conformidad a lo dispuesto en el Art. 82 del Código del Trabajo, en razón al criterio de equidad para las partes, debido a que no puede cargarse sobre las arcas del Estado las consecuencias del largo proceso, pero tampoco puede dejarse sin respuesta a quien haya sido apartado de su cargo de manera irregular. Este criterio fue sostenido en reiterados fallos como ser el Acuerdo y Sentencia N° 1421 de fecha 14 de diciembre de 2006; Acuerdo y Sentencia N° 261 de fecha 30 de mayo de 2011 y Acuerdo y Sentencia N° 404 de fecha 29 de mayo de 2012…".----------

El Señor Jose Domingo Cubilla Garcia, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, contesto el traslado del recurso presentado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mencionando lo siguiente: *"El recurrente funda en que el Tribunal no consideró estas situaciones dadas en el Decreto Presidencial, sin embargo no es así el Tribunal, se remitió a lo decidido en el Sumario, aunque no se exprese en la forma de razonamiento, y aún así el referido Decreto a nuestro criterio es Nulo por que no se halla Motivado, no se*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

expresa en él fundamento alguno, por lo que si merece anularse. En lo que respecta a la falta de notificación de la finalización del Sumario, el Tribunal considera fundamental, pues era el fin del sumario y el inicio de la fecha para que el Poder Ejecutivo, dicte el Decreto correspondiente, y como se puede ver y leer en el mismo Decreto que el sumario concluye con la Res. N° 02 del 15 de noviembre de 2019, y el Decreto fue firmado en fecha 29 de noviembre de 2019, o sea que transcurrió 14 días para su dictamiento, todo fuera del plazo señalado en el Art. 77 de la Ley 1626/2000...Como se puede ver que esta disposición es "imperativa" cuando dice deberá implementarlo dentro del plazo de 5 días, significa que debió dictarse el Decreto dentro de ese Plazo, y de no haberlo hecho se debe aplicar la última parte del Art. 78 de la Ley 1626/2000, por qué se entiende que el sumario concluye con la sanción o la absolución, por tanto al no dictarse el Decreto en el plazo señalado en la ley, es lógico que al dictarse en el plazo lo decidido ya quedé absuelto de culpa y pena y "no afecta mi honorabilidad".----------

Que, pasando a auscultar el fondo de la cuestión planteada, advierto que el actor José Domingo Cubilla Garcia, bajo patrocinio de abogada, promovió demanda contencioso administrativa en contra del Decreto N° 2939 de fecha 29 de noviembre de 2019, dictado por el Poder Ejecutivo, el cual lo destituyó e inhabilitó para ocupar cargos públicos por el término de cinco años. A su vez el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, hizo lugar a la demanda, ordenando la reposición del actor en el cargo que ocupaba en el momento de la destitución o en otro similar categoría o remuneración, con el pago de salarios caídos.----------

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 atinente al plazo establecido entre que la Resolución del Juez Instructor 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 el Juez Instructor emitió su Resolución N° 02/19 de fecha 15 de noviembre de 2.019, dando por concluido el sumario y calificando la conducta del Señor José Domingo Cubilla Garcia incurso dentro de lo establecido en el Art. 57

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL - 5 -11- 2024 Roque López Franco Asistente

Inc. a), b) y c) en concordancia con el Art. 68 incs d) y e) y el Art. 38 del Reglamento Interno Institucional. Dicha Resolución conclusiva fue puesta a consideración de la Ministra del Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 20 de noviembre de 2019, conforme se desprende de la Cédula de Notificación obrante a fs. 92 de los antecedentes administrativos. Posteriormente, por Dictamen DGAJ N° 695/2019 de fecha 20 de noviembre de 2019, la Dirección General de Asesoría Jurídica, Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos, recomendó la remisión de los autos con un proyecto de Decreto al Poder Ejecutivo a fin de que se dicte el Decreto correspondiente. En fecha 29 de noviembre de 2019, fue dictado por el Presidente de la República el Decreto N° 2939, el cual destituyó con inhabilitación para ocupar cargos públicos por el término de cinco años al señor José Domingo Cubilla García.----------

Que teniendo en consideración al tiempo transcurrido entre que la Resolución conclusiva del Juez Instructor que fue puesta a consideración de la máxima autoridad encargada de implementarla y la emisión de la Resolución final, impugnada en sede judicial, el Decreto N° 2939, 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 N° 1.626/00, para que esta implementación de la resolución final se materialice, fue sobrepasado, acarreando este la nulidad del Decreto N° 2939 de fecha 29 de noviembre de 2.019, 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 N° 2939, emitido por el Poder Ejecutivo, deviene procedente.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que, que en lo que respecta a los salarios caídos solicitados, se debe abonar el pago equivalente a doce meses de salarios. Dicho monto es fijado de conformidad a lo dispuesto en el Art. 82 del Código del Trabajo, en razón al criterio de equidad para las partes, debido a que no pueden cargarse sobre las arcas del Estado las consecuencias del largo proceso, pero tampoco puede dejarse sin respuesta a quien haya sido apartado de su cargo de manera irregular.----------

Que por tanto, teniendo en consideración los argumentos expuestos en los parágrafos precedentemente, corresponde hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por los representantes de la Procuraduría General de la República y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social contra el Acuerdo y Sentencia N° 193 de fecha 08 de julio de 2022 y su Aclaratoria el Acuerdo y Sentencia N° 254 de fecha 08 de setiembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y en consecuencia ordenar la reposición del Señor JOSE DOMINGO CUBILLA GARCIA en su trabajo en el cargo que ocupaba al momento de la destitución o en otro de similar categoría y remuneración, con el pago de 12 meses de salarios caídos. En cuanto a las costas, deben ser impuestas a la en el orden causado en virtud a lo dispuesto en el art. 203, literal "c" del CP.C. ES MI VOTO.----------

Que a su turno, el Dr. RAMIREZ CANDIA dijo: me adhiero al voto del Ministro preopinante en el sentido de HACER LUGAR PARCIALMENTE a los recursos de apelación interpuestos por los representantes del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (parte demandada) y de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, respectivamente, y en consecuencia, CONFIRMAR PARCIALMENTE el Acuerdo y Sentencia Nro. 193 de fecha 08 de julio de 2022 y su aclaratoria, Acuerdo y Sentencia Nro. 254 de fecha 08 de setiembre de 2022, dictados por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, pero me permito agregar cuanto sigue:-

En relación a los salarios caídos, cabe 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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL -5-11-2024 Roque López Franco Asistente

corresponde el otorgamiento de dicho rubro porque el accionante no ha probado haber trabajado después de su desvinculación.----------

En este caso, lo que corresponde es la ***indemnización complementaría*** 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 con el cobro a causa de la contienda judicial. La misma debe calcularse por el plazo de duración legal del juicio tramitado ante el Tribunal de Cuentas, otorgando en este concepto lo equivalente 12 meses de salario, pues la patronal no puede cargar económicamente por causa de 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 al tiempo de duración efectiva causada por la mora judicial.----------

En cuanto a las costas, corresponde imponerlas en el orden causado, en atención a la forma en que quedó resuelta la cuestión (art. 203 inc c) del C.P.C. ES MI VOTO.----------

Que, a su turno el Dr. Ríos Ojeda dijo:1.- me adhiero ***"parcialmente"*** a sus consideraciones sobre el recurso interpuesto por la parte demandada; y comparto el parecer del mismo en los puntos que a continuación detallo. **Disiento** con sincero respeto con su opinión sobre el **cómputo del tiempo que debe considerarse para el pago de los salarios caídos.**----------

2.- Comparto la misma opinión de mi colega en cuanto advierte la arbitrariedad del impugnado acto administrativo de destitución, pues el **art.**

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

77 de la ley 1626 –Función Pública- expresa cuanto sigue: "*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 máxima autoridad del organismo o entidad respectivo, quien deberá implementarla en el plazo de cinco días. La decisión podrá ser objeto de la acción contencioso administrativa dentro del perentorio plazo de diez días hábiles de su notificación formal a las partes.* Sin embargo, surge de las constancias de autos que, el Juez Instructor emitió su Resolución N° 02/09 de fecha 15 de noviembre de 2019, dando por concluido el sumario y calificando la conducta del Señor José Domingo Cubilla García, dicha resolución conclusiva fue puesta consideración de la Ministra del Trabajo, Empleos y Seguridad Social el 20 de noviembre de 2019, conforme a la Cedula de Notificación obrante a fs. 92 de los antecedentes administrativos. Posteriormente por Dictamen DGAJ N° 695/2019 de fecha 20 de noviembre de 2019, la Dirección General de Asesoría Jurídica, Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos, recomendó la remisión de los autos con un proyecto de Decreto al Poder Ejecutivo a fin de que dicte el Decreto correspondiente. Y en fecha 29 de noviembre de 2019, fue dictado por el Presidente de la Republica el Decreto N° 2939, el cual destituyó con inhabilitación para ocupar cargos por el tiempo de cinco años, teniendo así el tiempo transcurrido entre la Resolución conclusiva del Juez Instructor que fue puesta a consideración de la máxima autoridad encargada de implementar y la emisión de Resolución final, conforme a las constancias, advierto que el termino de 5 días establecido en el primer párrafo in fine del art. 77 de la ley N° 1626/00, fue sobrepasado, obligando así la Nulidad del Decreto N° 2939 de fecha 29 de noviembre de 2019, debido a la transgresión del plazo improrrogable, determinado en el artículo mencionado más arriba. Ante tal situación debo manifestar mi conformidad con la pretensión del recurrente, pues no observo en el caso el cumplimiento de los plazos previstos en la Acordada disciplinaria N° 709/11, cuya aplicación en forma regular es necesaria para un adecuado ejercicio de la potestad sancionadora. En consecuencia, no queda más que apuntalar que en este caso particular fueron transgredidos los principios de economía, celeridad y legalidad que rigen todo procedimiento sumarial, en contravención al plazo razonable, derecho fundamental y presupuesto imprescindible del debido proceso.----------

3.- Los plazos fijados en la Acordada disciplinaria son "perentorios", lo que conlleva la imposibilidad de aumentarlos o prorrogarlos por voluntad administrativa, de hacerlo se vería quebrantada la "seguridad jurídica", ante ejecuciones de sumarios en forma indefinida en el tiempo. Bien sabemos que

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL -5-11-2024 Norma López Franco Asistente

la Administración, en ejercicio de su actividad, no se desenvuelve con libertad absoluta, muy por el contrario, su actividad se encuentra limitada al ordenamiento jurídico. Si su actuación carece de base normativa indefectiblemente se torna ilícita su conducta, y los actos derivados de la misma son inválidos, de conformidad al principio administrativo que reza: *"Lo que no está expresamente establecido está prohibido"*. —----------

4.- Por imperativo constitucional la Administración debe actuar siempre sometida plenamente al derecho, siendo nuestro Estado, un Estado Social de Derecho. En dominio de sus decisiones debe operar el derecho y no el capricho del Poder Público, de lo contrario resultaría vulnerado el Principio de Prohibición de la Arbitrariedad Administrativa, que condena la falta de sustento o fundamento jurídico objetivo de una conducta administrativa y, por consiguiente, la infracción del orden material de los principios y valores propios del Estado de Derecho.----------

5.- En el caso, el colegiado en su resolución plasmó el cálculo pertinente de los plazos afirmando que el sumario fue realizado "*incumpliendo con las formalidades del sumario*", en relación a la falta de notificación de la resolución dictada por el Juzgado de Instrucción Sumarial. Tan sólo dicha circunstancia impone la **confirmación de la decisión adoptada en mayoría,** considerando que el plazo razonable es un derecho humano fundamental a regla del Art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que ingresa con rango supra legal -*Art. 137 de la CN*- dentro del ordenamiento jurídico nacional por medio de la Ley 1/89, con las debidas previsiones del art. 141 de la CN.----------

6- Este derecho al plazo razonable trae aparejado como correlato lógico una limitante -*para el poder público*- que actúa sobre el tiempo de duración del procedimiento tomando como pauta de consideración el primer acto desencadenante y hasta que se dicte la resolución respectiva. Además, el nuevo paradigma del debido proceso tiene al tiempo como un factor

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

determinante, al que se lo imbrica, inclusive, con la garantía constitucional a la defensa en juicio. Sobre el punto, se tiene dicho que "...*Para el administrado como para el justiciable, la postergación indefinida de la solución a su problema crítico condiciona y vulnera la garantía de defensa en juicio...*"[1].-

7- Dentro de esta línea argumental, el administrado cuenta con el pleno derecho de que se le reconozca dicha garantía que, como se dijo, no tolera que el juzgamiento de una conducta quede abierto *sine die*. Incluso, hay que tener en cuenta que en tanto surgiera alguna duda al respecto, la interpretación aplicable es la del "pro administrado" o, en su caso, "pro persona" como sujeto que goza de tal garantía fundamental.----------

8.- La Corte IDH, ha establecido ciertos estándares que debían de ser analizados a los efectos de cavilar sobre la repercusión jurídica del plazo razonable respecto sobre todo por: (i) las circunstancias referidas en el punto 2.4; (ii) la parte reclamó tal extremo. En ese contexto, dicha Corte ha puesto de manifiesto que el "*(...) pazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, en relación con la duración total del proceso (...) ha considerado cuatro elementos para analizar si se cumplió con la garantía del plazo razonable, a saber: (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de las autoridades judiciales; y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima. La Corte recuerda que corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar los casos (...)*"[2].----------

9.- El exceso en el plazo no se encuentra salvado por una eventual complejidad en el asunto dado que este caso, en sí mismo, no presenta rasgos en ese sentido. Por otro lado, no hay noticias de que el interesado haya obstruido de algún modo la posibilidad de llevar a cabo actos que entorpezcan la instrucción del sumario. Tampoco es que las autoridades encargadas hayan garantizado los derechos del sumariado con una observancia a la contemporaneidad exigida y mucho menos dieron una respuesta acorde al cumplimiento del derecho al plazo razonable en propia sede administrativa. Finalmente, la afectación es relevante por cuanto que importó el cese en las funciones del afectado.----------

---

[1] Gozaíni, O.A (2017). *EL DEBIDO PROCESO. Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tomo II.* Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires, Argentina. Pág. 390.-

[2] Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Nro. 12; Debido Proceso. Corte Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R: Corte IDH, 2022.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 5 -11- 2024 Roque López Franco Asistente

10.- Como se podrá presentir, en el procedimiento instruido se ha verificado el incumplimiento del plazo razonable. En consecuencia, estimo que el presente recurso de apelación debe ser acogido favorablemente y, por ende, el **ACUERDO Y SENTENCIA N° 193 de fecha 08 de julio de 2022**, y su aclaratoria **ACUERDO Y SENTENCIA N° 254 de fecha 8 de setiembre de 2022**, dictado por el Tribunal de Cuentas – Primera Sala, debe ser confirmado en su totalidad al verse afectada la garantía al plazo razonable que repercute sobre elementos relevantes que conforman el debido proceso.----------

11.- Desde luego que, el efecto jurídico propio de esta decisión de confirmar en su totalidad el fallo recurrido, lo constituye la orden de reintegro del Señor *Jose Domingo Cubilla Garcia*, al cargo que ostentaba al momento de su destitución o en otro de igual o similar categoría, con el correspondiente goce del pago por los salarios caídos. Estos últimos deben correr desde el momento en que operó el cese de las actividades y hasta que se haga efectivo el reintegro del funcionario y deberán ser determinados, liquidación mediante, en la etapa procesal oportuna.----------

12.- El fundamento de esta decisión radica en lo que, a continuación, se pasa a explicitar. La palabra salarios caídos engloba todos los salarios que el funcionario habría recibido, de haberse desarrollado normalmente la relación de trabajo. Existe un inveterado criterio establecido en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre esta cuestión, de acuerdo con el cual, ante el supuesto referido *-condena al reintegro y pago de salarios caídos de funcionario público destituido-* se procede a disponer la concesión de los salarios caídos hasta el límite de 12 (doce) meses de salarios, aun cuando el juicio en el que se ordena el reintegro se haya extendido por un lapso mayor a un año. Si nos remitimos a los antecedentes notaremos que el razonamiento fundante lo constituye una suerte de aplicación analógica del Art. 82 del Código del Trabajo, dado que se toma el parámetro establecido por ésta en razón de su presunto ajuste "equitativo".----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

13.- Sin embargo, para que el denominado criterio analógico *-a simile-* calce dentro de un discurso argumentativo, resulta absolutamente necesario que se den ciertas condiciones que la hacen pertinente para justificar su aplicación, a saber: (i) que haya semejanza, en su aspecto esencial, entre el supuesto de hecho no regulado con otro supuesto de hecho sí regulado; para así, deducir a partir de aquella conexión sustancial, (ii) la misma consecuencia jurídica para ambos supuestos. Dentro de este contexto se debe tener en cuenta que «*...para argumentar que existe semejanza entre dos supuestos de hecho, F1 y F2, hay que mostrar que existe entre ellos un rasgo común no accidental sino "esencial" a los fines de su disciplina jurídica...*»[3].-

14.- Justamente, tales extremos no se configuran respecto del Art. 82 del CT. Es que la similitud pretendida, en aspectos esenciales, no se produce porque, en realidad, existen diferencias sustanciales y muy evidentes que parten desde lo conceptual y siguen por la senda de la naturaleza propia del instituto que la norma regula. Esto, desde luego, impide la aplicación analógica de la citada norma.----------

15.- Lo supra referido se explicará en lo que sigue. Hay que tener en cuenta que la normativa en cuestión plasma el instituto denominado como indemnización "complementaria" *-de esto, no quepa ninguna duda-* para el específico supuesto de que se haya imputado una justa causa que, finalmente *-sea el motivo que fuere-*, no fue debidamente acreditada. De tal suerte que estamos ante un emolumento que, en realidad, tiene un carácter **accesorio**, no sólo porque su nombre así lo indica, sino que, por cuanto que va ligado a, y en consecuencia pende de, una indemnización principal denominada indemnización por despido injustificado. La propia norma así lo establece y, a fin de cuentas, es el entendimiento que le da la doctrina al asunto, cuando se menciona que "*...tiene carácter accesorio de la indemnización principal que es la prevista por el art. 91 del C.T.; al admitirse la indemnización por despido injustificado debe admitirse la del art. 82, II parte...*"[4]. Del mismo modo, se ha dicho que «*...Esta indemnización es accesoria de la que corresponde por el despido injustificado; así la referida norma dice que el trabajador tendrá derecho por su despido injustificado, a una indemnización complementaria..*»[5].- ---------

16.- De la breve exposición se desprende, diáfanamente, que la indemnización complementaria aplica cuando se otorga la indemnización por

---

[3] Guastini, R (1999). *Estudios sobre interpretación jurídica.* IIJ-UNAM. México, México. Pág 36.

[4] Barboza, R (2022). *El despido en el Derecho Laboral Paraguayo.* Intercontinental. Asunción, Paraguay. Pág. 512.-

[5] Cristaldo Montaner, J.D (2021) *Terminación del contrato de trabajo.* Fides. Asunción, Paraguay. Pág- 510.

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 5 -11- 2024 Rosa López Franco Auxiliar Judicial

despido, mientras que ésta última *-por ende la primera-* se otorgan cuando el contrato se tiene por *-definitivamente-* resuelto no así cuando el acto del despido se torna nulo y el contrato se reputa vigente. Como se ve, ambos supuestos *-terminación del contrato válido y nulidad del despido-* nos informan de la existencia de cuestiones en extremo disímiles de las que no surge similitud alguna. Es por tal motivo que la doctrina explica, diáfanamente, que "(...) *en una demanda por reintegro al trabajo y cobro de salarios caídos es aberrante por arbitrario condenar al pago de indemnizaciones complementarias (...)*".----------

17.- Dicho en otros términos, la indemnización complementaria no guarda notas de semejanza *-esenciales-* respecto de la nulidad del despido y el consecuente reintegro sino que, todo lo contrario, aplica a una casuística no reconciliable con aquella nulidad puesto que parte de la hipótesis de que el contrato quedará resuelto y, además, es condicional *-cuando opere la indemnización por despido-* en tanto y en cuanto depende de otro tipo indemnizatorio para su otorgamiento, tal como su propio nombre, lo indica.-

18.- Acaso si buscáramos unos rasgos de semejanza de contenido esencial, en realidad, lo encontraremos en lo que dispone el Art. 96 del CT. En efecto, nótese que esta norma parte de la hipótesis de nulidad del despido y consecuente reintegro mientras que, a su vez, hace expresa referencia a los salarios caídos y su correspondiente alcance normativo cuando menciona que deberá abonarse por todo el periodo de suspensión.----------

19.- Por lo demás, hay que tener en cuenta que el Art. 86 de la CN, reconoce el principio protectorio que tutela los derechos del trabajador y, cuya aplicación es insoslayable, a regla del Art. 102 de la CN. Recordemos que este principio, en una de sus variantes, nos impone que adoptemos, ante alguna duda reconocible, aquellas condiciones que son más beneficiosas para el trabajador.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

20.- En consecuencia, considero que los salarios caídos deben ser concedidos desde que operó el cese de las funciones y hasta el momento del efectivo reintegro del trabajador sobre todo porque no se le puede imputar a este, una eventual falta de cumplimiento contractual dada la actuación poco diligente de la patronal para hacer efectiva una eventual causa de justificación de despido.----------

21.- En virtud de lo relatado opino que, corresponde *no hacer lugar el recurso de nulidad* incoado por la Procuraduría General de la República y Desestimar el recurso de nulidad incoado por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Y no hacer lugar *al recurso de apelación* interpuesto por los representantes de la Procuraduría General de la República y por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en consecuencia, confirmar en todos sus términos las sentencias recurridas. Asimismo, corresponde *imponer las costas en el orden causado*, conforme a la regla subjetiva prevista en el Art. 193 del CPC., atendiendo a que la parte apelada pudo verse con razones suficientes -*de fondo*- para controvertir el caso. 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: ----------

mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Norma Dominguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA Nº...438...

Asunción, 04 de noviembre 2.024.-

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

1) **NO HACER LUGAR** al Recurso de Nulidad interpuesto por los represente de la Procuraduría General de la República.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "JOSÉ DOMINGO CUBILLA C/ DECRETO N° 2939 DEL 29/NOV/2019 DICTADO POR EL PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 5 - 11 - 2024

2) **DESESTIMAR** el Recurso de Nulidad interpuesto por las representantes de Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.-
3) **HACER LUGAR PARCIALMENTE** al recurso de apelación interpuesto por los representantes de la Procuraduría General de la República y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, **CONFIRMANDO PARCIALMENTE** el Acuerdo y Sentencia N° 193 de fecha 08 de julio de 2022 y su Aclaratoria el Acuerdo y Sentencia N° 254 de fecha 08 de setiembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.-
4) **ORDENAR** la reposición del Señor **JOSE DOMINGO CUBILLA GARCIA** en su trabajo en el cargo que ocupaba al momento de la destitución o en otro de similar categoría y remuneración, con el pago de 12 meses de salarios, conforme a lo dispuesto en el considerando de la presente resolución.----------
5) **IMPONER** las costas en el orden causado.----------

ANOTAR y notificar.----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

