CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "Vidalina Dávalos Cabrera c/ Res. N° 104/2022 del 25 de abril dictada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral".----------

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
30 -12- 2024
Asistente

Acuerdo y Sentencia N° ....Quinientos once

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ....Veintisiete..... días del mes de.....diciembre..... del año dos mil .....Veinticuatro....., estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Doctores LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: *"Vidalina Dávalos Cabrera c/ Res. N° 104/2022 del 25 de abril dictada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral"*, a fin de resolver el Recurso de Apelación y Nulidad contra el Acuerdo y Sentencia N° 165 del 23 de agosto 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;----------

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la sentencia apelada?

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **BENÍTEZ RIERA, RAMÍREZ CANDIA** y **LLANES OCAMPOS.**------

A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA, el señor ministro DR. BENÍTEZ RIERA, dijo: se verifica que el recurrente no ha fundamentado el mismo en forma específica. Por otro lado, no se observan en la resolución recurrida vicios o defectos que tengan la suficiente entidad para declarar de oficio su nulidad, en los términos autorizados por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por tanto, corresponde declarar desierto el presente Recurso. **ES MI VOTO.**----------

A sus turnos, los señores ministros: Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia y **Dra. María Carolina Llanes Ocampos,** manifiestan que se adhieren al voto del ministro preopinante, por los mismos fundamentos.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el DR. BENÍTEZ RIERA, dijo: por Acuerdo y Sentencia N° 165 del 23 de agosto de 2023, el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: *"**1.- NO HACER LUGAR,** a la presente Acción Contencioso Administrativa promovida en los autos caratulados: "**VIDALINA DAVALOS CABRERA** C/ Res. N° 104/22 del 25 de abril dict. por el **TRIBUNAL de JUSTICIA ELECTORAL – TSJE**", por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. **2.- CONFIRMAR,** la Resolución N° 104/22 del 25 de abril dictada por la Superintendencia de la Justicia Electoral. **3.- IMPONER LAS COSTAS,** a la parte perdidosa. **4.- ANOTAR,** registrar..."*.----------

En el Recurso de Apelación interpuesto, la parte actora expresó agravios, según Fs. 66/70, manifestando en términos resumidos que, el Tribunal no ha demostrado que la actora haya incurrido en la falta, sino que ha tergiversado las pruebas ofrecidas. Finaliza solicitando se haga lugar al recurso de Apelación interpuesto.----------

Al momento de contestar el traslado que le fue corrido la parte demandada, solicitó que se declaren desiertos los recursos interpuestos.----------

Que, entrando a analizar el fondo de la cuestión planteada, se observa que el problema radica en determinar si la situación entorno a la amonestación aplicada a la actora fue bien resuelta por el Tribunal de Cuentas.----------

En el estudio de la apelación planteada, es preciso revisar las actuaciones dentro del sumario administrativo instruido. De la revisión de los antecedentes administrativos arrimados, se verifica que, el sumario fue instruido entre los meses de febrero del 2022 y abril del 2022, aplicándole la medida disciplinaria de: "**1° AMONESTAR** a la funcionaria permanente de esta Institución, señora **VIDALINA DÁVALOS CABRERA**, con **C.I. N° 3.268.514**, por la falta más arriba atribuídale; por lo que, de igual manera se le advierte que ante una nueva contravención, sea de manera reincidente o reiterativa, se dispondrá de la aplicación de una medida mucho más severa. **Cabe destacar que la presente medida disciplinaria quedará registrada en su legajo respectivo.**".----------

De los antecedentes referidos y del reglamento de régimen sumarial para el funcionario permanente y contratado del Tribunal Superior de Justicia Electoral, se observa que, la instrucción del sumario administrativo a la actora fue realizado respetando el debido proceso y el principio de legalidad, pues la sumariada ha tenido la oportunidad de defenderse y ofrecer pruebas, conforme las normas jurídicas vigentes del régimen sumarial de la institución, concluyendo con la calificación de la conducta de la funcionaria como falta leve y su respectiva amonestación.----------

El artículo 106 de la Constitución Nacional dispone: "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de

RECIBIDO 30-12-2024

transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables…".----------

Sobre el punto, la doctrina establece: "La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el funcionario o empleado en el desempeño de sus funciones."(Rizo Oyanguren, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo I Armando Rizo Oyanguren. -León, Nicaragua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, 1991).----------

Por estos fundamentos, soy de la opinión de que es preciso rechazar el agravio interpuesto por la parte actora, dado que el sumario administrativo fue realizado según las normativas vigentes y respetando los principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador.----------

En consecuencia, corresponde CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° 165 del 23 de agosto de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. En cuanto a las costas, dado que la accionante actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera, o sea, de buena fe, en virtud de la facultad conferida por el Art. 193 del Código Procesal Civil, corresponde imponerlas en el orden causado. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el señor ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, dijo: me adhiero a la conclusión arriba por el Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA en el sentido de NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, CONFIRMAR el fallo recurrido, con costas en el orden causado, por los mismos fundamentos. No obstante, me permito realizar las siguientes consideraciones:----------

En primer lugar, corresponde señalar que la presente acción contencioso –administrativa se promueve contra la **Resolución Nro. 104 de fecha 25 de abril de 2022** (fs.1/2), dictada por la Superintendencia de la Justicia Electoral, que resuelve: *"**1. DECLARAR** la etapa sumarial concluida. **2. CALIFICAR** la conducta de la funcionaria sumariada VIDALINA DÁVALOS CABRERA… como faltas leves tipificadas en el artículo 18, incisos e) y f) del Reglamento del Régimen Sumarial para el Funcionario Permanente y Contratado de la Justicia Electoral. **3. RECOMENDAR** a la Dirección de Recursos Humanos la aplicación de una medida disciplina de primer grado a la señora VIDALINA DÁVALOS CABRERA… conforme a las consideraciones expuestas precedentemente y a lo dispuesto en los artículos 18, incisos e) y f), 20 y 22 del Reglamento de Régimen Sumarial para el Funcionario Permanente y Contratado de la Justicia Electoral. **4. COMUNICAR…**".* A fs. 62 (Expte –Ant. Adm.) consta que la Dirección de Recursos Humanos aplicó la sanción de "amonestación", en cumplimiento de la Res. Superintendencia Nro. 104/2022.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

El acto administrativo sancionador se funda en que la Sra. VIDALINA DÁVALOS CABRERA, funcionaria del Tribunal Superior de Justicia Electoral (en adelante Justicia Electoral), se dirigió con improperios hacia los funcionarios Roberto Abrahan Frachi Peña y Monserrat Yambay de Arias, que prestaban servicios en la Clínica Médica de la citada institución, al momento en que estos le solicitaron el uso de tapabocas para ingresar a dicha repartición, de carácter obligatorio en base al protocolo sanitario dispuesto por la máxima autoridad de la Justicia Electoral para evitar la propagación del Covid- 19.----------

El Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por Acuerdo y Sentencia Nro. 165 de fecha 23 de agosto de 2023 (fs. 62/64), resolvió: *"**1.- NO HACER LUGAR**, a la presente Acción Contencioso Administrativa promovida en los autos caratulados: "VIDALINA DAVALOS CABRERA C/ Res. N° 104/22 del 25 de abril dict. por el TRIBUNAL de JUSTICIA ELECTORAL – TSJE...* **2.- CONFIRMAR**, *la Resolución N°104/22 del 25 de abril dictada por la Superintendencia de la Justicia Electoral.* **3.- IMPONER LAS COSTAS**, *a la parte perdidosa.* **4.- ANOTAR**...".----------

Como fundamentos de la Sentencia, el Tribunal de Cuentas argumentó que: **1)** la Administración ha obrado estrictamente conforme a Derecho, al haber ordenado, en primer término, una instrucción de sumario administrativo a la Sra. VIDALINA DÁVALOS CABRERA, y al haberse comprobado las infracciones atribuidas a la citada funcionaria; **2)** no se ha constatado vicio alguno en el sumario administrativo que pudiera tornarlo nulo, y **3)** la sanción aplicada (amonestación o llamada de atención) resulta acorde y proporcional a la conducta desplegada por la actora.----------

La actora –VIDALINA DÁVALOS CABRERA- se agravia contra la Sentencia en los términos del escrito obrante a fs. 66/70 de autos, planteando las siguientes cuestiones: **1)** No existe en autos una sola prueba que demuestre la comisión de la falta administrativa atribuida a su parte; **2)** En la Sentencia se ha aplicado erróneamente la Ley, se ha realizado una valoración errónea de las pruebas de una de las partes y se ha tergiversado el sentido de las pruebas de la adversa, quebrantando el principio de igualdad procesal; **3)** Resulta totalmente absurdo considerar que una persona pueda ingresar a una clínica médica con intenciones de faltarle el respecto a los funcionarios y luego retirarse del lugar y **4)** El Tribunal se basó en la Resolución Nro. 363/20 de la Justicia Electoral –que establece el protocolo sanitario para evitar la propagación del Covid-19-, sin embargo, omitió considerar que el art. 4° de la Ley Nro. 6699/20 exceptúa del uso de mascarillas higiénicas a las personas que tengan contraindicada su utilización por motivos de salud, como se dio en este caso, situación que se halla comprobada con el certificado de salud del cual se desprende que padece de hipertensión arterial severa, con crisis ocasionales.----------

RECIBIDO
ESTADO DE LA CAUSA
30 - 12 - 2024
Roque Ramírez Franco
Asistente

Los Abgs. JAIME G. BARRIOS y CARLOS DANIEL MANCUELLO contestan el traslado que se le corriera a su representada –TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (parte demandada)- de los agravios de la adversa. Señalan que la actora no ha probado su condición de salud dentro del sumario, siendo esta la etapa oportuna para hacerlo, limitándose a arrimar un certificado médico en el que consta que padece de hipertensión arterial severa, pero que no hace mención a que se halla exceptuada de utilizar tapabocas. Manifiestan, asimismo, que la actora, en ninguna parte de su relato de los hechos, expresó que haya comunicado a los funcionarios presentes que sufría de hipertensión arterial severa y que por lo tanto se encontraba exceptuada de utilizar tapabocas.----------

En base a lo expuesto por las partes, corresponde determinar si lo resuelto por el Tribunal de Cuentas, en el sentido de rechazar la demanda y confirmar el acto administrativo impugnado, se ajusta a derecho.----------

En ese contexto, verificados los antecedentes administrativos, se observa que la hoy accionante –VIDALINA DÁVALOS CABRERA-, funcionaria del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (en adelante JUSTICIA ELECTORAL), fue objeto de un sumario administrativo por supuestas infracciones administrativas, resultando sancionada con la medida disciplinaria de AMONESTACIÓN, prevista en el art. 20° del *Reglamento del Régimen Sumarial para el Funcionario Permanente y Contratado de la Justicia Electoral*, por los hechos de **maltrato a funcionarios** de la Clínica Médica de la citada institución e **incumplimiento del protocolo sanitario establecido por la máxima autoridad de la Justicia Electoral para evitar la propagación del Covid-19**, específicamente en cuanto a la obligatoriedad del uso de tapabocas, que constituyen **faltas leves** de conformidad con las disposiciones insertas en el Art. 18 incisos e) y f) del citado reglamento.----------

En cuanto a las faltas atribuidas a la actora, la investigación en sede administrativa parte de una denuncia formulada por los Sres. Ivanna Yambay, Mercedes Bolla, Lilian Amarilla y Roberto Frachi, funcionarios de la Dirección de Clínica Médica de la Justicia Electoral, de cuyo texto se extrae cuanto sigue: "*...hoy 07 de enero de 2022, aproximadamente a las 09:30 hs., acude a la Clínica una funcionaria del sexo femenino, ingresa hasta la recepción, al visualizar que no contaba con mascarilla, la funcionaria Ivana Yambay le solicita el uso de tapabocas para ingreso al recinto, a lo cual la persona ingresante responde que ya llegó hasta la Clínica y que no iría a buscar el tapabocas, pues no contaba con uno en ese momento e intenta ingresar hasta el servicio de Enfermería, ahí el compañero Roberto Frachi le solicita nuevamente el uso de tapabocas para ingresar, ya que el mismo sigue siendo de uso obligatorio, según Ley N° 6699/2020, a lo que la funcionaria se molesta con el requerimiento diciendo "Como si fuera que un*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

pedazo de tela te va a salvar la vida", a lo cual la compañera Lilian Amarilla, le reitera que sin mascarilla no puede ingresar al servicio de Enfermería, ya en la puerta visiblemente molesta y sin dar oportunidad de ofrecer una mascarilla para el ingreso la funcionaria responde con agresión verbal a los compañeros diciendo: "En vez de tomarme ya la presión o qué, estúpida" y se retira de la recepción de la Clínica...". (fs. 4-Expte. Ant. Adm.).----------

En su escrito de demanda, la Sra. VIDALINA DÁVALOS CABRERA refirió que, en fecha 07 de enero de 2022, la misma se dirigió a la Clínica Médica tras sentir dolor de cabeza, taquicardia y dificultades para respirar, y que al llegar a la recepción le cuestionaron el hecho de que no contaba con tapabocas, motivo por el cual pidió a los funcionarios de dicha dependencia que le proveyeran de uno, obteniendo como respuesta que no contaban con ese insumo, ante lo cual, le negaron el ingreso a la Clínica, privándole de recibir atención médica y dejándola abandonada a su suerte. Asimismo, adjuntó un certificado médico expedido por el Dr. Atilio R. González Vega en fecha 23 de febrero de 2022, que expresa que la Sra. VIDALINA DÁVALOS CABRERA DÁVALOS padece de hipertensión arterial severa, con crisis hipertensivas ocasionales, desde hace diez años aproximadamente (fs. 36 –Expte. Ant. Adm.).----------

En su declaración testifical (fs. 40), el Dr. Atilio R. González manifestó respecto a su paciente, la Sra. VIDALINA DÁVALOS CABRERA, que *"No se le aconsejo el uso del tapabocas justamente porque se descompensaba el funcionamiento cardiaco, respiraba mal"* (sic).----------

De lo expuesto, se desprende que la actora/recurrente pretende justificar el no uso de tapabocas en un cuadro de salud que la aquejaba (taquicardia con crisis ocasionales), cuyo padecimiento sería de larga data. Sin embargo, la misma no ha logrado acreditar en autos que haya puesto a conocimiento de las autoridades respectivas de la Justicia Electoral la situación invocada (enfermedad), para que se la eximiera del uso de tapabocas, en aplicación del art. 4° de la Ley Nro. 6699/20 *"Que dispone el uso obligatorio de mascarillas higiénicas en el marco de la emergencia por pandemia del Covid-19"*, durante la vigencia del protocolo establecido por la Institución como parte de las medidas adoptadas debido a la pandemia de Covid-19 (Resolución Nro. 363/20).----------

Por tanto, no habiendo la funcionaria VIDALINA DÁVALOS CABRERA comunicado en su oportunidad el cuadro de salud que la aquejaba y dada la obligatoriedad del uso de mascarillas con motivo del protocolo por la pandemia del Covid-19, dispuesta por la Ley Nro. 6699/20 y la Resolución Nro. 363/20 de la Justicia Electoral, la conducta de la misma (no uso de tapabocas) se subsume en la causal prevista en el Art. 18 inc. f) "Incurrir en negligencia en el cumplimiento de sus deberes, en inobservancia de obligaciones o prohibiciones previstas en la Constitución de la República del Paraguay, en las leyes y resoluciones, cuando el

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 30-12-2024

hecho no constituya una falta de segundo grado" del Reglamento de Régimen Sumarial para el Funcionario Permanente y Contratado de la Justicia Electoral.-----

Por otra parte, en lo que concierne al maltrato verbal hacia los funcionarios de la Clínica Médica de la Justicia Electoral, cuya comisión le es atribuida a la actora por la Administración, no se ha logrado desvirtuar dicha acusación en sede administrativa ni jurisdiccional. Por el contrario, existen elementos probatorios contundentes, como las declaraciones informativas brindadas por los funcionarios Roberto Frachi e Ivanna Yambay en sede administrativa (fs. 46 y 48 – Expte. Ant. Adm.), que son concordantes en cuanto al modo en que se refirió la Sra. VIDALINA DÁVALOS CABRERA hacia la funcionaria Lilian Amarilla: *"en vez de tomarme mi presión estúpida"* (sic).----------

Por consiguiente, al haberse constatado que la actora se dirigió de una manera ofensiva hacia una funcionaria que prestaba servicios en la Clínica Médica de la Justicia Electoral, su conducta se subsume en la causal prevista en el art. 18 inc. e) "Faltar el debido respeto a Magistrados, Profesionales, otros funcionarios o cualquier persona, en el ejercicio de sus funciones, cuando el hecho no constituya una falta de segundo grado" del Reglamento de Régimen Sumarial para el Funcionario Permanente y Contratado de la Justicia Electoral.-----

Entonces, teniendo presente que las mencionadas conductas de la actora se encuadran en las faltas leves tipificadas en el Art. 18 incs. e) y f) del Reglamento, la Autoridad Administrativa tenía la atribución de aplicar algunas de las medidas disciplinarias previstas en el art. 20° del referido reglamento, que son las establecidas para las medidas disciplinarias de primer grado.----------

Por tanto, al haber aplicado la Autoridad Administrativa una medida disciplinaria que estaba expresamente contemplada para las faltas administrativas de primer grado, la decisión adoptada cumple con el principio de legalidad (tipicidad de la sanción) y del principio de proporcionalidad, queda claro que la medida disciplinaria (amonestación) se ajusta a las faltas cometidas por la funcionaria sumariada.----------

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, en este caso la medida disciplinaria, se encuentra descripta en la norma aplicable, es decir, que exista una predeterminación normativa respecto a las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes.----------

Respecto al principio de tipicidad, esta *"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*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ámbito limitativo de derecho y libertades como es el sancionador" (Marina Jalvo, Belen. El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, 2da. Edición, Editorial LEX NOVA, 2001, p. 147).----------

Por todo lo expuesto, al verificarse el cumplimiento del principio de legalidad en cuanto a la medida disciplinaria impuesta y considerando que la actora tuvo participación contradictoria en el Sumario para la defensa de sus intereses, respetándose así el principio del debido proceso legal consagrado en los arts. 16, 17 y 18 de la Constitución, el acto administrativo impugnado resulta regular. **ES MI VOTO.**----------

A su turno, la señora ministra Dra. María Carolina Llanes Ocampos, manifiesta que se adhiere al voto del ministro 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 de que lo certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Asesor

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO.....511

Asunción, 27 de diciembre de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la Excma. ----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1. **DECLARAR DESIERTO** el Recurso de Nulidad.----------
2. **NO HACER LUGAR** al Recurso de Apelación interpuesto por la parte actora; y, en consecuencia,----------
3. **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 165 del 23 de agosto de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por los motivos expuestos en el considerando de la presente resolución.----------
4. **IMPONER LAS COSTAS**, en el orden causado.----------
5. **ANOTAR**, registrar y notificar.----------

Luis María Benítez Riera
Asesor

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA