CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "ORLANDO GABRIEL MOSQUEIRA TRINIDAD C/ RES. Nº 198/20 DEL 27 DE JULIO Y OTRA, DICTADA POR EL CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA".----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 27-02-2024 Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO veintinueve .----------

EN la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de febrero 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 RAMIREZ CANDIA Y GUSTAVO SANTANDER DANS,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "**ORLANDO GABRIEL MOSQUEIRA TRINIDAD C/RES. Nº 198/'20 DEL 27 DE JULIO Y OTRA, DICTADAS POR EL CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**", a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 172 de fecha 10 de junio 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 SANTANDER DANS.**----------

A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA EL Dr. BENITEZ RIERA DIJO: La abogada Mirtha Morínigo, fundamentó el Recurso de Nulidad incoado por su parte, señalando que la Sentencia emitida por el tribunal de Cuentas causa un gravamen irreparable a su defendida, al restituir a un funcionario encontrado responsable por mal desempeño de sus funciones, hecho que significa que su defendido, ejecutó su facultad de proteger el erario público. Acotó que el procedimiento sumarial llevado al hoy accionante fue regido por la Acordada Nº 709/11, que en su art. 59 establece: "El incumplimiento injustificado de este plazo por el Juez Instructor será pasible de sanción, sin que ello afecte el curso del sumario o implique su extinción", que es la única normativa que rige el procedimiento sumarial, implicando este hecho que la única normativa legal que establece un plazo para la tramitación del sumario administrativo, que el tribunal de Cuentas debió aplicar. Resaltó que el Tribunal de Cuentas sin embargo, teniendo a la vista la normativa expresa y clara que dicta la no extinción de los sumarios, decide hacer caso omiso a la misma,

Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

incurriendo en un exceso de facultades jurisdiccionales. Siguió diciendo la recurrente que la incongruencia y por ende la nulidad del fallo dictado saltan a la vista.----------

Que analizando el argumento vertidos por la nulidicente, advierto que el mismo gira en torno a la normativa aplicable a la presente controversia, por lo que soy del parecer que dicho fundamento debe ser examinado cuando proceda el estudio del Recurso de Apelación planteado por la referida profesional, dado que su índole tiene que ver con la cuestión de fondo que el adquem esgrimió como motivo para hacer lugar a la demanda. Por otro lado, no se observa en la Resolución recurrida vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad en los términos autorizados por los arts.113 y 404 del C.P.C. Corresponde en consecuencia desestimar el presente Recurso.----------

A su turno los **Dres. RAMIREZ CANDIA Y SANTANDER DANS,** manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA dijo: Por Acuerdo y Sentencia Nº 172 de fecha 10 de junio de 2.022, el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: "**1.- HACER LUGAR,** a la presente demanda contencioso administrativa instaurada en autos por el señor Orlando Gabriel Mosqueira Trinidad, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado en los autos caratulados: "**ORLANDO GABRIEL MOSQUEIRA TERNIDAD C/RES. Nº1 198720 DEL 27 DE JULIO Y OTRA, DICTADAS POR EL CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA",** por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución; y en consecuencia. **2.- REVOCAR,** la **resolución Nº 198/20** del 27 de julio y su denegatoria ficta, dictada por el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia; y en consecuencia. **3.- ORDENAR,** la restitución del Abogado **ORLANDO GABRIEL MOSQUEIRA TRINIDAD** al cargo que ostentaba o en otro equivalente de igual jerarquía y remuneración, y la percepción de los salarios caídos correspondientes, desde la notificación de la Resolución Nº198/20 del 27 de julio, hasta que el presente Acuerdo y Sentencia quede firme y ejecutoriado. 4.- **IMPONER LAS COSTAS,** a la perdidosa. **5.- ANOTAR,** registrar, notificar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia". (fs.55/57) ----------

Que la representante legal de la Corte Suprema de Justicia Abogada Mirtha Morínigo, se agravió en contra de la precitada Sentencia, esgrimiendo que el a-quo aplicó directamente principios constitucionales al caso concreto, arrogándose funciones de la Sala Constitucional, dejando de lado la normativa única y especial que es la Acordada Nº 709/11, desconociendo la atribución de la Corte Suprema de Justicia. Resaltó que están constreñidos a aplicar la norma en strictu sensu y tratándose de una disposición general debe impugnarse por otra vía y ante instancia superior. Agregó que la Acordada Nº 709711, como único ordenamiento y normativa disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia en su art. 59 establece: "El incumplimiento injustificado de este plazo por el Juez Instructor será pasible de sanción, sin que ello afecte el curso del sumario o implique su extinción". Concluyó solicitando la revocación en todas sus partes del Acuerdo y Sentencia Nº 172 de fecha 10 de junio de 2.022, dictado por el Tribunal de Cuentas, segunda Sala.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "ORLANDO GABRIEL MOSQUEIRA TRINIDAD C/ RES. Nº 198/20 DEL 27 DE JULIO Y OTRA, DICTADA POR EL CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA".----------

27 -02- 2024

Que pasando a estudiar el fondo de la cuestión planteada, visualizo que el administrado recurrió ante la instancia contencioso administrativa, la Resolución C.S.C.S.J. Nº 198 de fecha 27 de julio de 2020, y la Resolución Denegatoria Ficta, emitidas por el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual lo destituyó del cargo que detentada A su vez el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, hizo lugar a la demanda promovida alegando que en virtud del art. 57 de la Acordada Nº 709/11 se produjo la caducidad del proceso administrativo por haber excedido la investigación preliminar el plazo establecido en el citado articulado.----------

Que dada la índole del tema que motiva la presente controversia, me abocaré a examinar lo referente a la duración del trámite administrativo que involucraron al administrado, el cual desembocó en las Resoluciones sancionadoras cuestionadas en la esfera judicial. En ese orden de cosas, de los antecedentes administrativos adosados a esta causa por cuerda separada, visualizo a fs. 193 de dichos antecedentes la Nota Nº 523 de fecha 02 de agosto de 2012, Nota por la cual la Unidad de Análisis de la Superintendencia de Justicia, da comienzo a la investigación preliminar. El trámite posterior es la Resolución Nº 243/13 de fecha 25 de febrero de 2.013 (fs.208 A.A.), la cual tuvo por iniciado del sumario administrativo al demandante Orlando Gabriel Mosqueira Trinidad, transcurriendo más de sesenta días entre ambos trámites.----------

Que teniendo en consideración el lapso de tiempo transcurrido en el trámite administrativo previo que involucró al demandante, conforme se desprende del relato formulado en el parágrafo anterior, no cabe el menor género de dudas que la caducidad administrativa se ha operado en esta litis, afectando este hecho a las Resoluciones sancionatorias que son su consecuencia, obligándome esta situación incontrastable a traer a colación el art. 57 de la Acordada Nº 709/11 que textualmente dice: "Actuaciones preliminares: Las actuaciones preliminares y otros trámites previos a la decisión del Consejo de Superintendencia de Justicia, de instruir o no el sumario administrativo en relación con una denuncia, se regirán por las normas previstas en los respectivos manuales de funciones y procedimientos, aprobados por resoluciones del Consejo de Superintendencia de Justicia. El órgano competente para diligenciar las actuaciones preliminares será la Superintendencia de Justicia, conforme a los manuales de funciones respectivos, adoptados por resolución del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia y dichas actuaciones no podrán tener una duración mayor a 60 días hábiles". El debido proceso, es una garantía de rango constitucional (art. 17 Constitución Nacional), que es aplicable a casos como el que nos ocupa, debido a que nadie puede ser sometido a un proceso por un considerable lapso de tiempo, sin que esta garantía se vea lesionada, máxime cuando de este trámite pueden derivar alguna penalidad, que es lo que ocurrió.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que en el presente caso, el trámite administrativo previo a la instrucción sumarial tuvo un duración excesiva, lo que conlleva que las Resoluciones Administrativas impugnadas fueron emitidas en violación del Principio de Legalidad y del Debido Proceso, lo que me conduce a concluir en la confirmación de la Sentencia impugnada y en la ratificación de la derogación de las Resoluciones atacadas, con excepción de la indemnización por los salarios caídos que le corresponden al demandante que deben fijarse en 12 por razones de equidad conforme a la postura que he sostenido en fallos anteriores. Esto es así, debido a que la Resolución Nº 198 de fecha 27 de julio de 2020, emitida por el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia y la Resolución Denegatoria Ficta, han sido dictadas en transgresión a los requisitos de regularidad del acto administrativo, al haber su trámite previo sobrepasado el plazo establecido en el art. 57 de la Acordada supracitada.----------

Que por tanto, teniendo en consideración las manifestaciones vertidas precedentemente, soy del parecer que el Acuerdo y Sentencia Nº 172 de fecha 10 de junio de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, debe ser ratificado con excepción de la indemnización por salarios caídos, lo que trae como consecuencia la confirmación de la abrogación de las Resoluciones impugnadas. En cuanto a las costas, deben imponerse en ambas instancias a la perdidosa, la parte demandada, en virtud del principio consagrado en el art.192 del C.P.C. **ES MI VOTO.**----------

Que a su turno, **el Ministro MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo:** Me adhiero al voto del Ministro Preopinante, LUIS MARIA BENITEZ RIERA, de que corresponde **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia recurrida, por compartir los mismos fundamentos, y agrego las siguientes consideraciones:----------

De las constancias del expediente surge que, la parte actora ha impugnado en sede judicial la **Resolución CSCSJ Nro. 198/2020**, dictada por el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se resolvió su destitución como funcionario, esta resolución quedo confirmado -en sede administrativa- a falta de pronunciamiento respecto al recurso de reconsideración que fue interpuesto por el sumariado.----------

En la demanda se cuestionó el **incumplimiento de los plazos** establecidos en la Acordada Disciplinaria Nro. 709/2011, que fue acogida favorablemente por el Tribunal de Cuentas, centrándose la discusión en que la Administración no respeto el plazo de 60 días hábiles (art. 57[1]) en la *"investigación preliminar"*, llevado a cabo en forma previa al sumario administrativo que derivo en el acto administrativo impugnado.----------

En ese sentido, tal como ya lo señaló el Ministro Preopinante, de las constancias de autos se desprende que -efectivamente- la *"investigación preliminar"* excedió el plazo establecido en la norma (60 días hábiles), con la salvedad de que, el computo del plazo debe realizarse desde la Nota Nro. 523 de fecha 02 de agosto de 2012, culminando la investigación con el Informe de

---

[1] Art. 57. Actuaciones preliminares. Las actuaciones preliminares y otros trámites previos a la decisión del Consejo de Superintendencia de Justicia, de instruir o no el sumario administrativo en relación con una denuncia, se regirán por las normas previstas en los respectivos manuales de funciones y procedimientos, aprobados por resoluciones del Consejo de Superintendencia de Justicia. El órgano competente para diligenciar las actuaciones preliminares será el Superintendente de Justicia, conforme con los manuales de funciones respectivos, adoptados por resolución del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia y dichas actuaciones no podrán tener una duración mayor a 60 días hábiles.-



Actuaciones Preliminares Nro. 1274 de fecha 07 de noviembre de 2012 (fs. 199/203 de los antec. adm.), por lo que la investigación tuvo una duración mayor a tres (3) meses, excediendo el plazo dispuesto para este procedimiento.----------

Por consiguiente, de la cronología citada, se concluye que el procedimiento de *"actuación preliminar"* no culminó dentro del plazo máximo de duración establecido en artículo 57 de la Acordada Disciplinaria Nro. 709/2011, lo que torna nulo a este procedimiento, afectando también al sumario administrativo -realizado con posterioridad-, que sirve de base al acto administrativo impugnado. Por tanto, la Resolución CSCSJ Nro. 198/2020 es un **acto irregular por vicio de ilegalidad**, pues para la emisión del mismo se ha violado las disposiciones contempladas en la Acordada Disciplinaria, siendo el resultado de un procedimiento administrativo viciado de nulidad.----------

En definitiva, el acto administrativo sancionador impugnado es un acto irregular, pues fue dictada en violación al principio de legalidad, en una de sus tres dimensiones: **1) legalidad del procedimiento, 2)** legalidad de la infracción (tipicidad) y **3)** legalidad de la sanción.----------

Al respecto, el autor Roberto Dromi en su obra titulada *"Derecho Administrativo"* ha señalado que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración"* (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo. 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111).----------

Ahora bien, como la irregularidad se produjo en la etapa previa de investigación, considero oportuno **remitir los antecedentes** del caso a la Superintendencia de Justicia de la Excma. Corte Suprema de Justicia, a fin de realizar una investigación respecto a los funcionarios responsables del procedimiento declarado irregular en autos y, en su caso, instruir el correspondiente **sumario administrativo**, a fin de deslindar responsabilidades y para que los responsables (por el mal desempeño de sus funciones) puedan responder por las consecuencias económicas de sus actuaciones, conforme al art. 106 de la Constitución, que en lo pertinente, dispone *"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..."*.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En efecto, conforme a la norma constitucional citada, los funcionarios públicos son personalmente responsables por las irregularidades cometidas en el ejercicio de la función, pues no se trata del daño causado por el órgano, sino de los agentes que obraron irregularmente y que son responsables directos.----------

En ese sentido, el autor Bielsa (1962) ha expresado que "si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, estos 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 en 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" (p. 309-310)[2]. **Es mi voto.**----------

Que a su turno, el **Ministro GUSTAVO SANTANDER DANS** manifestó que se adhiere al voto previamente esgrimido por los mismos fundamentos.----------

Con lo que se dio por terminada el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifica quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Luis María Benítez Riera
Ministro

ACUERDO Y SENTENCIA Nº...29.

Asunción, 23 de febrero 2.024.-

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

VISTOS: los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1. **DESESTIMAR** el Recurso de Nulidad.----------
2. **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 172 de fecha 10 de junio de 2.022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, lo que trae como lógica consecuencia la **RATIFICACION DE LA ABROGACION de la Resolución Nº 198 de fecha 27 de julio de 20120, emitida por el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia y de su Resolución Denegatoria Ficta,** de conformidad con lo expuesto en el exordio de esta resolución.----------
3. **IMPONER** las costas en ambas instancia a la perdidosa, la parte demandada.----------
4. **REMITIR LOS ANTECEDENTES** del caso a la Superintendencia de Justicia de la Excma. Corte Suprema de Justicia.----------
5. **ANOTESE,** regístrese.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
COPIA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

[2] Bielsa, R. (1962). *Estudios de Derecho Público*. Tomo IV. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

sobreborrado dos mil veintecuatro. Vale

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria