



**EXPEDIENTE: "SALVADOR SANCHEZ CARDENAS Y OTRO C/ DECRETO N° 783 DE FECHA 27/11/2013 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:.....** ciento setenta y dos. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 22 días del mes de marzo del año dos mil diecisiete, 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, ALICIA PUCHETA DE CORREA Y SINDULFO BLANCO**, por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "**SALVADOR SANCHEZ CARDENAS Y OTRO C/ DECRETO N° 783 DE FECHA 27/11/2013 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO**", a fin de resolver el Recurso de Apelación contra el Acuerdo y Sentencia N° 373 de fecha 31 de julio de 2015, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.-----

**CUESTIONES:**

¿Es nula la Sentencia apelada?-

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

Practicando el sorteo de ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **BENITEZ RIERA, PUCHETA DE CORREA Y BLANCO**.-----

**A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA DIJO:** Dado que los agravios vertidos como causantes de nulidad pueden ser subsanados por vía del recurso de apelación también interpuesto, y que en el fallo recurrido no se encuentran vicios o defectos que justifiquen la declaración de oficio de su nulidad en los términos autorizado por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil, corresponde desestimar este recurso. Es mi voto.-----

A su turno los Dres. **BLANCO Y PUCHETA DE CORREA** manifiestan que se adhieren al voto del Dr. **BENITEZ RIERA** por los mismos fundamentos.-----

**A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA DIJO:** Por Acuerdo y Sentencia N° 373 de fecha 31 de julio de 2015, el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, resuelve: "**1) NO HACER LUGAR a la Excepción de Prescripción deducido en estos autos por la parte demandada por los argumentos esgrimidos en la presente resolución; 2) HACER LUGAR A LA PRESENTE DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, instaurada en estos autos por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución, y en consecuencia; 3) REVOCAR, los artículos 21, 48, 51 del Decreto N° 783 de fecha 27 de Noviembre de 2013 dictado por el**

Abg. Norma Domínguez V.  
Secretaría

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Alicia Pucheta de Correa  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

*Poder Ejecutivo, disponiendo la reincorporación de los Señores Salvador Sánchez Cárdenas, Carmen Patricia Ferreira Ramírez y Andrea Miguela González Benítez a los cargos que ostentaban dentro del Ministerio de Justicia y Trabajo, asimismo les corresponde el pago retroactivo de los salarios caídos y demás beneficios en caso que lo existiere (Art. 44), y en su caso proceder conforme al Art. 45 de la Ley 1626/2000; 4) **IMPONER LAS COSTAS**, a la parte vencida; y 5) **ANOTAR**, registrar, y remitir copia a la Excm. Corte Suprema de Justicia”.*-----

Que, el Tribunal de Cuentas Segunda Sala argumentó la referida sentencia mencionando cuanto sigue: “...Analizado la procedencia de la presente demanda, corresponde el análisis de la Excepción de Prescripción que fuera opuesta en estos autos por el representante legal de la Procuraduría General de la República, y al respecto cabe oportuno mencionar que el Instituto de la prescripción, en el supuesto que lo plantea el demandado, se interpreta como la privación de la eficacia del derecho por la inacción del titular durante el plazo establecido en la Ley y están destinadas a producir la extinción de la acción o el rechazo de la pretensión...; Al respecto, en su exposición, el excepcionante sostuvo que la acción contencioso administrativo en estos autos, fue presentada después de haber vencido el plazo legal que tenía la parte actora, y fundamenta la prescripción en lo dispuesto en los Arts. 342 y 635 del Código Civil Paraguayo y en la Ley N° 4046/10. En contrapartida, el excepcionado sostuvo que la demanda contencioso administrativo fue planteada en tiempo y forma y dentro del plazo legal establecido de 18 días hábiles, y que el plazo de los plazos no correrá durante la feria judicial, por lo tanto es totalmente improcedente la Excepción. En ese orden de razonamiento, es primordial citar lo dispuesto en el Art. 4° de la Ley N° 4046 “**QUE MODIFICA EL ARTICULO 4° DE LA LEY N° 1462/35 QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**”, el cual dispone lo siguiente: “El recurso de lo contencioso administrativo contra toda resolución administrativa deberá interponerse dentro del plazo de dieciocho días”. Dicha norma fija un plazo de 18 días para la interposición de la demanda sin especificar si son hábiles o corridos. Es este punto, sentada la primera premisa, se debe analizar el plexo normativo que regula lo referente a plazos procesales en el ámbito contencioso administrativo, y en tal sentido, el Art. 5° de la Ley N° 1462 establece lo siguiente: “En la sustanciación del juicio, regirán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles y Comerciales, de la Ley Orgánica de Tribunales, y de las leyes especiales sobre la materia”. En ese orden de ideas, si tenemos en cuenta lo prescripto en el Art. 147 del C.P.C., el cual refiere: “El computo de los plazos. Los plazos empezarán a correr para cada parte desde su notificación respectiva, y si fueren comunes, desde la última notificación que se practicare. No se computará el día en que se practique esa diligencia, ni los días inhábiles...”, tenemos que efectivamente no se computan los días inhábiles a la hora de establecer el derecho del demandante para interponer la demanda contencioso administrativo ante el Tribunal de Cuentas. Siendo así, considero que la Excepción de Prescripción deducida en estos autos debe ser rechazada en base a los fundamentos expuestos. Ahora bien, corresponde a continuación analizar lo referente a la



**EXPEDIENTE: "SALVADOR SANCHEZ CARDENAS Y OTRO C/ DECRETO N° 783 DE FECHA 27/11/2013 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".-----**



petición realizada en autos, es ese contexto tenemos que la controversia de autos se da en el marco de despido de los Señores Salvador Sánchez Cárdenas, Carmen Patricia Ferreira Ramírez y Andrea Miguela González quienes se desempeñaban como funcionarios en el Ministerio de Justicia y Trabajo conforme se desprende de los actos administrativos obrantes a fojas 6, 16, 17 y 86. Y de los términos de la demanda intentada, observa esta magistratura que las pretensiones de la parte actora explanadas en su libelo inicial se circunscriben a exigir la revocación del acto administrativo impugnado y en consecuencia se disponga la restitución de los mismos en los cargos que ostentaban y el pago de salarios caídos. Pasando a analizar la cuestión sub-examine, primeramente cabe hacer un breve estudio de los hechos fácticos ocurridos en sede administrativa, y en ese orden de cosas, surge del expediente administrativo agregados, que por Decreto N° 8009 de fecha 22 de diciembre de 2011 el Señor Salvador Sánchez Cárdenas, por Decreto N° 7814 de fecha 30 de noviembre de 2011 la Sra. Carmen Patricia Ferreria Ramírez; y por Decreto N° 7870 de fecha 5 de diciembre de 2011 la Sra. Andrea Miguela González, fueron incorporados como beneficiarios nombrados a prestar funciones en el Ministerio de Justicia y Trabajo. Finalmente, por Decreto N° 783 de fecha 27/11/13, hoy recurrido, todos los funcionarios citados fueron cesados en sus funciones. Conforme a los hechos citados en el párrafo anterior, y haciendo un simple cálculo matemático del tiempo que los recurrentes ocuparon sus respectivos cargos, podemos determinar sin temor a equívocos que los mismos han prestado funciones por tiempo superior a los seis meses adquiriendo de ese modo la llamada estabilidad consagrada en el Art. 18 de la Ley N° 1626/2000, con los derechos inherentes a un funcionario permanente con estabilidad. Por otra parte, demostrada la estabilidad laboral con que cuenta la actora, cabe señalar lo establecido en el Art. 43 siempre del mismo cuerpo legal, que refiere "...La destitución del funcionario público será dispuesta por la autoridad que lo designó y deberá estar precedida del fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo...". Ello en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional en los Arts. 16 y 17....".-----

Que, el Abogado Roberto Moreno en representación de la Procuraduría General de la República, se agravió en contra de la Sentencia de referencia, manifestando a fs. 278/297 que: "...respecto a la Excepción de Prescripción, el Art. 1° de la Ley N° 4046/10 "Que modifica el Art. 4° de la Ley N° 1462/35" "Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo" dispone: "El recurso contencioso administrativo contra la resolución administrativa deberá interponerse dentro del plazo de dieciocho días". Al no estar indicado la forma de computarse dicho plazo, debe ser aplicado el Art. 342 del código civil, como todos los plazos de prescripción, que surgen desde que nace el derecho a exigir (art. 365 del C.C.P.) y no el

*[Signature]*  
 Lic. María Benítez Riera  
 Abg. Norma Domínguez V. Ministra  
 Secretaria

*[Signature]*  
 Alicia Fucheta de Correa  
 Ministra

*[Signature]*  
 SINDULFO BLANCO  
 Ministro

art. 147 del código procesal civil, tal y como lo dispone el inferior. El tribunal de cuentas, erróneamente, se ha remitido al art. 5 de la ley N° 1462 por la cual se establece que los juicios contencioso administrativos se sustanciarán conforme con el código de procedimientos civiles y comerciales, para luego concluir que los plazos procesales en el ámbito contencioso administrativo se rigen por el art. 147 que dispone: "Los plazos empezarán a correr para cada parte desde su notificación respectiva, y si fueren comunes, desde la última notificación que se practicare. No se computará el día en que se practique esa diligencia, ni los días inhábiles". Pues, como bien ya hemos referido al contestar la demanda, el plazo previsto para iniciar la demanda, NO se trata de un plazo procesal, sino de un plazo civil "pre-procesal" que debe ser computado en días corridos, no hábiles, conforme con el art. 342 del código civil...; Con respecto a que los actos administrativos de nombramiento son nulos, nos agraviamos por el hecho de que el tribunal de cuentas no ha considerado que el nombramiento de los demandantes ha sido nulo conforme lo hemos advertido al contestar la demanda. Nuestra parte había afirmado que todos los demandantes han ingresado a la función pública sin previo concurso público de oposición, previsto en el art. 15 de la ley N° 1626/2000 "de la función pública", razón por la cual considerábamos que dichos nombramientos son nulos en los términos del art. 17 de la citada ley. Nos reafirmamos en nuestra tesis de que los actos por los cuales fueron nombrados los demandantes, individualizados como Decretos N° 8009 de fecha 22 de noviembre de 2011, N° 7870 de fecha 5 de diciembre de 2011 y N° 7814 de fecha 30 de noviembre de 2011 resultan nulos, pues el art. 15 de la ley 1626/00 establece taxativamente que el sistema de selección para el ingreso y promoción de la función pública será el concurso público de oposición. En igual sentido, el art. 17 de la ley dispone que el acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública cualquiera sea, en transgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido...; Finalmente, con respecto a la postura de que los apelantes no tenían estabilidad en el cargo, razón por la cual no pueden ser reincorporados a la función pública, puede observarse, que al momento de recaer el acto administrativo impugnado, los recurrentes no había alcanzado la estabilidad requerida (2 años) para ser considerados como funcionarios públicos con estabilidad. En ese sentido, el art. 40 inc. d) de la ley N° 1626/00 establece expresamente la destitución como modo de terminación de la relación jurídica entre un organismo o entidad del Estado y sus funcionarios. Ahora bien, la ley establece tres periodos bien definidos en la carrera del funcionario público desde su nombramiento: 1- El periodo de prueba, previsto en el art. 18 de la ley, que se extiende por seis meses desde el nombramiento del funcionario. Durante este periodo, cualquiera de las partes podrá dar por terminada la relación jurídica sin indemnización ni preaviso alguno; 2- El periodo llamado estabilidad provisoria, previsto en el art. 19 de la ley, que va desde el termino de los dos años hasta la adquisición de la estabilidad definitiva en los términos de la ley; y 3- La estabilidad definitiva, a los dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública que otorga el derecho a los funcionarios a conservar el cargo y la jerarquía alcanzados en el respectivo escalafón.... Resulta entonces, que la estabilidad en la función



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**EXPEDIENTE: "SALVADOR SANCHEZ CARDENAS Y OTRO C/ DECRETO N° 783 DE FECHA 27/11/2013 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".-----**



*pública, y todos los derechos que de ella derivan, dependen según la ley, de la condición previa del servicio ininterrumpido en la función pública de dos años*

Que, al momento de correrle el traslado de los agravios precedentemente transcritos, la actora contestó la presentación manifestando que el Tribunal obró correctamente y fundamentó la resolución en las Leyes vigentes, debiéndose confirmar la sentencia apelada en todos sus puntos.-----

Que, adentrándonos al análisis de los recursos interpuestos por los apelantes, observamos que los mismos alegan tres situaciones como agravios principales: 1- La supuesta prescripción al momento de presentar la demanda; 2- El supuesto acceso de la actora a la función pública sin haber realizado el concurso correspondiente; y finalmente 3- La falta de estabilidad por no contar con los dos años requeridos por ley.-----

Que, analizados los agravios presentados, corresponde primeramente expedirnos sobre la prescripción al momento de la presentación de la demanda, al respecto debemos mencionar que es postura firme y uniforme de esta Sala Penal, considerar como días inhábiles a los que se dan en las ferias judiciales, ello en virtud a que, como ya lo expresó el Tribunal de Cuentas en la resolución apelada en autos, rigen las disposiciones del Código Procesal Civil (Art. 5 de la Ley N° 1462/35) y el Art. 147 del referido Código expresa que no se computarán los días inhábiles transcurridos en la ferias judiciales. Por lo expresado y teniendo en cuenta que la Sra. Carmen Patricia Ramírez fue notificada en fecha 20 de diciembre de 2013 (fs. 7), asimismo la Sra. Andrea Miguela González Benítez en fecha 23 de diciembre de 2013 (fs. 19) y por último, en lo que refiere a la notificación al Sr. Salvador Sánchez Cárdenas, en fecha 23 de diciembre de 2013, se debe mencionar que no consta la notificación recibida por el mismo pero en la demanda se manifestó ello sin que la contraparte lo objete. Teniendo en cuenta las referidas cédulas de notificación, se puede certificar claramente que no se configura la prescripción alegada al no computarse los días de feria, y que la demanda fue presentada en fecha 7 de febrero de 2014 (fs. 40), por ello, dentro del plazo fijado por ley.----

Con respecto al segundo agravio presentado por los apelantes referente a la falta de realización del concurso público de oposición para ingresar a la institución en cuestión, esta Sala Penal ha sostenido la postura de rechazar los referidos agravios ya en varios casos similares debido a que, si bien la ley exige a las personas que ingresan a la función pública tal requisito, dicha omisión escapa absolutamente a la obligación personal del funcionario, establecida expresamente en la ley como responsabilidad única y directa de la

Luis María Benítez Riera  
Ministro  
Abg. Norma Domínguez V.  
Secretaría

Alicia Pucheta de Correa  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Administración, que al no solicitar la realización del concurso en el momento oportuno, no puede atribuirle al funcionario el incumplimiento de sus propias obligaciones.-----

Esta alta Magistratura, sostuvo este mismo criterio, en un caso similar al que nos ocupa, en el Acuerdo y Sentencia N° 1020 de fecha 7 de octubre de 2014.-----

Finalmente, respecto al tercer y último agravio presentado, corresponde dejar en claro que la resolución que da por terminadas las funciones de los actores fue dictada cuando los mismos contaban con la antigüedad necesaria para que se les instruya el sumario correspondiente. La Sra. Carmen Patricia Ramírez ingresó al Ministerio de Justicia y Trabajo por Decreto N° 7814 en fecha 30 de noviembre de 2011 (fs. 6 vto.), y por Decreto N° 783 de fecha 27 de noviembre de 2013 se le dieron por terminadas en sus funciones, siendo notificada recién en fecha 20 de diciembre de 2013 (fs. 7), y por lo tanto contando con más de dos años de antigüedad y superando ampliamente el periodo de estabilidad provisoria dispuesta por el Art. 19 de la Ley 1626/00.---

Con respecto a la Sra. Andrea Miguela González Benítez, la misma ingresó a la función pública por Decreto N° 7870 de fecha 5 de diciembre de 2011 (fs. 16/17), y por Decreto N° 783 de fecha 27 de noviembre de 2013 se le dieron por terminadas en sus funciones, siendo notificada recién en fecha 23 de diciembre de 2013 (fs. 19), también superando el periodo de estabilidad provisoria al contar con más de dos años de antigüedad.-----

Finalmente, en lo que refiere al Sr. Salvador Sánchez Cárdenas, podemos observar de las constancias que el mismo ingresó a la función pública por Decreto N° 8009 de fecha 22 de diciembre de 2011 (fs. 86), y por Decreto N° 783 de fecha 27 de noviembre de 2013 se le dieron por terminadas en sus funciones, siendo notificado recién en fecha 23 de diciembre de 2013 (no consta la notificación personal pero en la demanda se manifestó ello sin que la contraparte lo objete), contando en ese momento con más de dos años de antigüedad.-----

Que, es preciso hacer notar que las mencionadas destituciones fueron dispuestas sin que se hayan instruido los sumarios administrativos previos y en ese contexto, corresponde a esta magistratura entrar a analizar los efectos de la estabilidad provisoria, dispuesta en el Art. 19 de la Ley 1626/00. En ese sentido, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el Art. 43 del mismo cuerpo legal recientemente citado, el cual dispone: "*La destitución del funcionario público será dispuesta por la autoridad que lo designó y deberá estar precedida del fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo*". De las constancias de autos y las manifestaciones referidas más arriba, surge que la resolución recurrida resulta arbitraria y contra las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional y las leyes, y no reúne los principios fundamentales que rigen al derecho administrativo, al haber destituido a los funcionarios sin haberles instruido el sumario administrativo correspondiente.-----



**EXPEDIENTE: "SALVADOR SANCHEZ CARDENAS Y OTRO C/ DECRETO N° 783 DE FECHA 27/11/2013 DICT. POR EL PODER EJECUTIVO".-----**



Que, en cuanto al pago de los salarios caídos, corresponde disponer a los actores **CARMEN PATRICIA RAMIREZ, ANDREA MIGUELA GONZALEZ BENITEZ Y SALVADOR SANCHEZ CARDENAS**, el pago equivalente a doce meses de salario. 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. 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.-----

Por todo lo expresado anteriormente, consideramos que se debe rechazar la petición del apelante y por lo tanto, no hacer lugar a los recursos interpuestos por el representante de la Procuraduría General de la República, confirmando parcialmente el acuerdo y sentencia apelado por los fundamentos expuestos anteriormente.-----

En cuanto a las costas, deben imponerse a la parte perdidosa en virtud al principio contenido en el Art. 192 del C.P.C.. **ES MI VOTO.**-----

Que a su turno, los Dres. **SINDULFO BLANCO Y PUCHETA DE CORREA**, manifiestan que adhieren su voto al del preopinante, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifico quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:  
**ANTE MI:**

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Alicia Pucheta de Correa  
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.  
Secretaria

**SINDULFO BLANCO**  
Ministro

**ACUERDO Y SENTENCIA N° 179** -

Asunción, 21 de marzo - de 2017.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que antecede, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA PENAL  
RESUELVE:**

- 1) **NO HACER LUGAR** al Recurso de Apelación interpuesto por el representante de la Procuraduría General de la República, y en consecuencia, **CONFIRMAR PARCIALMENTE** el Acuerdo y Sentencia N° 373 de fecha 31 de julio de 2015, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, de conformidad con lo expuesto en el exordio de la presente resolución;-----
- 2) **DISPONER** el pago de lo equivalente a doce meses con respecto a los salarios caídos.-----
- 3) **COSTAS**, a la perdedora en ambas instancias.-----
- 4) **ANOTAR**, y notificar.-----

**ANTE MÍ:**

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Alicia Pucheta de Correa  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.  
Secretaria

Sobrebarrado dos mil diecisiete, 2017. Vale

Abg. Norma Domínguez V.  
Secretaria

