



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL C/ ARTS 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03". AÑO: 2011 - N° 836.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Cuatrocientos sesenta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los seis días del mes de mayo del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI** y **ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA**, quienes integran esta Sala por inhibición de los Doctores **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL C/ ARTS 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Luis Pereira Ramírez, en nombre y representación del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

**CUESTION:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte Suprema de justicia el Abog. Luis Pereira Ramírez, en nombre y representación del **Tribunal Superior de justicia Electoral**, conforme testimonio de poder general otorgado por el Presidente, Dr. Juan Manuel Morales; a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1°, 2° y 3° de la Ley N° 2248/2003 "*Que modifica el artículo 30 de la Ley N° 879 del 02 de diciembre de 1981 "Código de Organización Judicial"*".

El accionante reputa inconstitucional la Ley N° 2248/2003 porque, según señala, imposibilita la rendición de cuentas ante la autoridad competente, o sea, el Tribunal de Cuentas y vulnera las disposiciones contenidas en los Arts. 247, 248 y 265 de la Constitución Nacional.

En el sub iudice, se debe determinar si la ley impugnada, que elimina la competencia de la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas -consistente en juzgar las cuentas que deben rendir las instituciones públicas que administran los fondos públicos en virtud del Presupuesto General de la Nación, limitando la competencia de ambas Salas a entender los juicios contencioso administrativos- es o no inconstitucional.

En primer lugar, aclaro que en ocasiones anteriores, y en casos similares, he sostenido que las normas impugnadas no son inconstitucionales. Sin embargo, reconsiderando la cuestión, he cambiado dicha opinión desde hace un tiempo, específicamente en ocasión de resolverse la acción de inconstitucionalidad en el caso: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTÍCULOS 1°, 2° Y 3° DE LA LEY N° 2248/03" N° 955/16**".

En ese aspecto, debe señalarse que en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia no tiene carácter determinante ni vinculante; esta característica permite mayor flexibilidad en la actuación del órgano jurisdiccional, quien puede rever un criterio anterior, siempre que exista mérito para ello. Es obvio que, en dicho contexto, el cambio de opinión debe estar razonadamente motivado, y apoyarse en criterios jurídicos objetivos, que tracen un

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra

**MIGUEL OSCAR BAJAC**  
Ministro

**Abog. Julio E. Pavón Martínez**  
Secretario

sendero de ulterior continuidad, a fin de no vulnerar los principios de imparcialidad, razonabilidad e igualdad inherentes a la función jurisdiccional; caso contrario, se estaría en presencia de sentencias contradictorias, con el consiguiente escándalo jurídico que ello supone.-----

Personalmente, luego de una ardua labor analítica e interpretativa de las normas jurídicas -especialmente involucradas- que rigen nuestro sistema, y, ponderando con asidero las particulares características jurídico-políticas que rodean al caso, estimo que no es posible, ni prudente, continuar adhiriendo a la tesis de la constitucionalidad de las normas impugnadas, y asumo un cambio de criterio, sustentado en los fundamentos -plenamente compartidos- expuestos por el Señor Ministro Torres Kirmser, en la causa: "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTÍCULOS 1º, 2º Y 3º DE LA LEY Nº 2248/03" Nº 955/16*", voto del que se puede extraer, entre otros fundamentos, el siguiente: "(...) *el Tribunal de Cuentas ha sido creado por la Ley de Organización Administrativa del año 1909. Dicho colegiado -conforme a la citada Ley- se encarga del juzgamiento de todas las cuentas de "Las reparticiones, empresas y establecimientos públicos o personas que administren, recauden o inviertan valores fiscales o de beneficencia pública...". Esta atribución se clarifica aún más cuando en el Art. 149, del mismo cuerpo legal, nos dice que al Tribunal de Cuentas corresponde: "1º El juzgamiento de todas las rendiciones de cuentas que hicieren las reparticiones, empresas y establecimientos públicos o personas que administren, recauden o inviertan valores fiscales o de beneficencia pública; 2º Revisar, calificar y cancelar las fianzas prestadas por los empleados de acuerdo con esta ley; 3º Tomar razón de las leyes, decretos y demás disposiciones gubernativas referentes a la percepción e inversión de fondos; 4º Examinar anualmente la cuenta general de la ejecución del presupuesto, presentado por la Contraloría General en la memoria que menciona el art. 68 y expedir el informe correspondiente que deberá ser publicado con aquella a los efectos del art. 62 inciso 7º de la Constitución Nacional". A la luz de las normas arriba citadas, se concluye que el Tribunal de Cuentas es competente, en razón de la materia, desde el momento que le atribuye facultad de juzgar la rendición de cuentas de instituciones públicas obligadas a ella. Al efecto, el Art. 30 (hoy derogado) de la Ley Nº 879/81, establece que: "El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integradas por no menos de tres Miembros cada una. Compete a la primera entender en los juicios contencioso-administrativos en las condiciones establecidas por la ley de la materia; y a la segunda el control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, conforme a lo dispuesto en la Constitución. Por su parte, la Constitución vigente, en su Art. 265 ratifica la existencia del Tribunal de Cuentas, derivando en la Ley su composición y competencia (...)"*. Asimismo, me permito ampliar a continuación:-----

1. El Art. 265 de la Constitución Nacional, en su segunda parte, dispone: "*La estructura y las funciones de las demás magistraturas judiciales y de organismos auxiliares, así como las de la escuela judicial, serán determinadas por la ley*", remitiendo a la reglamentación legal la estructura y las funciones de las magistraturas judiciales -con excepción de la Corte Suprema de justicia- y de organismos auxiliares. Lo cual es lógico y razonable por cuanto dichas competencias son materia de las normas que regulan la estructura orgánica y las competencias de los organismos inferiores con potestad jurisdiccional.-----

Empero, no es simplemente anecdótica la disposición de la primera parte del mencionado artículo constitucional, que expresamente establece la existencia del Tribunal de Cuentas, "*Se establece el tribunal de cuentas (...)*", remitiendo, por las razones dichas, su composición y su competencia a la reglamentación legal. Esta primera parte de la norma atribuye, a un órgano jurisdiccional inferior, una competencia material específica, es decir, la de Cuentas. Ello debe ser especialmente ponderado dado que la Carta Magna, en el mencionado artículo, se aparte de la técnica legislativa de remitir a la ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL C/ ARTS 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03". AÑO: 2011 - N° 836.**

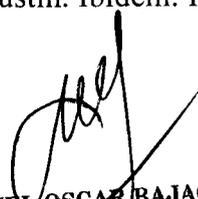
...reglamentación legal la competencia de los órganos jurisdiccionales y, por el contrario, establece la existencia concreta de uno de ellos; trato excepcional que la Constitución ha dado, también, a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.-- Estos motivos llevan a suponer que en la ratio de la norma, existe más que una cuestión de nomenclatura, semántica dirían algunos, y que la competencia del Tribunal de Cuentas no se puede agotar en la materia contencioso administrativa, sino que incluye, además, la de Cuentas.

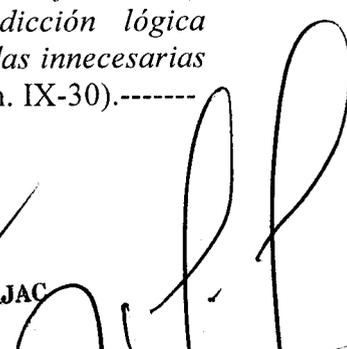
2. Igualmente, y en concordancia con lo anterior, no se puede sostener que la creación de la Contraloría General de la República ha suprimido la competencia material de Cuentas de los órganos jurisdiccionales. En efecto, la más autorizada doctrina se ha pronunciado por la necesidad del control jurisdiccional de los actos de la administración; en ese sentido: *"...corresponde al Poder judicial el control de la administración, a diferencia del sistema francés en que se considera que no corresponde que la justicia controle la actividad administrativa. De aquel principio se desprende la importante función del juez, como contrapeso fundamental de la administración pública. De esta corta enunciación de razones que otorgan especial realce al contenido y alcance que la protección judicial tiene en el derecho administrativo, se desprende la necesidad de elevarla a la categoría de elemento fundamental de la disciplina. No habrá derecho administrativo propio de un Estado de Derecho, mientras no haya en él una adecuada protección judicial de los particulares contra el ejercicio ilegal o abusivo de la función administrativa. [...] el control ejercido por los tribunales de justicia sobre los órganos administrativos está destinado, sobre todo, a impedir, prevenir o remediar cualquier violación de los derechos individuales por actos administrativos. La delimitación de esta área de control es, por tanto, una de las funciones más esenciales del Derecho administrativo"* (GORDILLO, Agustín. 2003. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Octava Edición. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo. V-5/6).---

Inclusive, y con especial rigor, la misma doctrina ha negado que la administración ejerza alguna función jurisdiccional, lo cual -sostiene- está reservado a los órganos del Poder Judicial: *"Concluimos así en que la administración no ejerce ningún caso función jurisdiccional. Si sus actos se parecen en alguna hipótesis, por su contenido, a los de aquella función, no tienen sin embargo el mismo régimen jurídico; esto es, la administración no realiza función jurisdiccional"* (GORDILLO, Agustín. *Ibidem*. IX12); *"Ello significa que no puede nunca limitarse la revisión judicial de los actos administrativos con base en una supuesta actividad jurisdiccional ejercida previamente por la administración: hacerlo implica caer en otra de las confusiones que afectan a este tema. La conclusión, pues, consiste en que la doctrina de las facultades jurisdiccionales de la administración, además de no tener asidero constitucional ni jurisprudencial, no puede tener incidencia alguna válida sobre la revisión judicial; esta última debe efectuarse por igual y con iguales alcances, cualquiera que sea la índole de la actividad que la administración pública haya ejercido previamente"* (GORDILLO, Agustín. *Ibidem*. IX-27); *"...ni de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema ni con las normas constitucionales, puede hablarse de la función jurisdiccional por parte de la administración, con el alcance de sustituir total o parcialmente la actividad jurisdiccional propia de los jueces. Si hacemos la dicotomía "jurisdicción judicial" y "jurisdicción administrativa" ello no sólo implicará una contradicción lógica insuperable, sino que será otro de los términos que arrojará siempre dudas innecesarias sobre la naturaleza de la revisión judicial"* (GORDILLO, Agustín. *Ibidem*. IX-30).-----

**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**MIGUEL OSCAR BAJAC**  
Ministro

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

En atención a lo señalado, constantemente se hace referencia a que las atribuciones del Tribunal de Cuentas se superponen a las actuaciones de la Contraloría General de la República, pero el examen minucioso de las disposiciones legales que los rige nos lleva a la conclusión de que ello no es así. La Contraloría General de la República es un órgano administrativo que al culminar su trabajo emite un dictamen de carácter no vinculante (función técnica-administrativa), pues no hace cosa juzgada, y no tiene poder sancionador. Dicho dictamen, debe ser remitido al Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, para su juzgamiento, es decir, donde se inicia la etapa procesal en la cual se debe observar la garantía constitucional del debido proceso, a fin de dirimir la responsabilidad del agente ejecutor del presupuesto a través de los mecanismos establecidos por la ley presupuestaria, de acuerdo al procedimiento contemplado en la Ley de Organización Administrativa.-----

Por ello, es evidente que la competencia de Cuentas de los órganos jurisdiccionales es justa y necesaria, lo cual ha sido expresamente en el texto constitucional.-----

3. Finalmente, y no por eso menos importante, tenemos la regla que manda interpretar las normas constitucionales -que crean órganos, en este caso- en armonía, de manera que ninguna aparezca como contradictoria o superpuesta con otra. Así, es lógico y razonable que las normas de la Carta Magna, relativas al Tribunal de Cuentas y a la Contraloría General de la República se interpreten de manera a que ambos órganos coexistan independientes en cuanto a sus funciones. Es decir, no se puede pensar que la Contraloría General de la República absorbió todas las funciones que tradicionalmente correspondían al Tribunal de Cuentas, sino que, la razón lógica manda afirmar que si la Constitución estableció la existencia de ambos órganos, es porque ellos deben funcionar independiente y armónicamente.-----

Todos los fundamentos expuestos por el señor Ministro Torres Kirmsner en la causa citada más arriba -los que me permito hacer míos- y los expuestos en los párrafos precedentes, justifican plenamente el cambio de criterio jurídico en este caso. Ha quedado claro que el giro jurisprudencial que acogemos aquí esta razonadamente motivado y fundado en juicios jurídicos objetivos; los principios de imparcialidad, razonabilidad e igualdad, inherentes a la función jurisdiccional, no se ven vulnerados por esta decisión.---

Por tanto, me inclino por sostener -y así lo tendré en adelante- que los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 2248/2003 "*Que modifica el artículo 30 de la Ley N° 879 del 02 de diciembre de 1981 "Código de Organización Judicial"* son inconstitucionales.-----

Por las razones precedentemente expuestas, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, por ende, los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 2248/2003 deben ser declarados inconstitucionales e inaplicables con respecto al accionante. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **PUCHETA DE CORREA** dijo: Disiento respetuosamente del voto de la distinguida colega Dra. Myriam Peña, en base a las siguientes consideraciones: La Constitución Nacional dispone en su Artículo 265: "*Del Tribunal de Cuentas y de otras magistraturas y organismos auxiliares. Se establece el tribunal de cuentas. La ley determinará su composición y su competencia. La estructura y las funciones de las demás magistraturas judiciales y de organismos auxiliares, así como las de la escuela judicial, serán determinadas por la ley*". En su Artículo 281 la Carta Magna establece: "*De la naturaleza, de la composición y de la duración. La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa*". Por su parte, el Artículo 283 dispone: "*De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones del Contralor General de la República: 3) el control de la ejecución y de la liquidación de los presupuestos de todas las repar...///...*"

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL C/ ARTS 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03". AÑO: 2011 - N° 836.**



... las mencionadas en el inciso 1), como asimismo el examen de sus cuentas, y los fondos e inventarios".  
Ley 2248/03, cuya constitucionalidad es cuestionada en esta acción, expresa:  
Artículo 1°: "Modificase el artículo 30 de la Ley 879 del 2 de diciembre de 1.981 que organiza la Organización Judicial" que queda redactado de la siguiente forma: Art. 30. El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas (...) Compete a ambas salas entender exclusivamente, en los juicios contencioso administrativos, en las condiciones establecidas en establecidas por la Ley de la materia... Artículo 2°. "La distribución de los expedientes obrantes en la Primera Sala queda a cargo de la Corte Suprema de Justicia... Artículo 3°: "Quedan derogadas todas las disposiciones opuestas a la presente ley...".

Teniendo en cuenta las normas constitucionales y legales, se puede concluir diciendo que al promulgarse la Constitución Nacional de 1992, se produjo la derogación tácita del Art. 30 del C.O.J., y la actividad de control que antes pertenecía al Tribunal de Cuentas, Segunda Sala actualmente corresponde a la Contraloría General de la República, por lo que la Ley N° 2248/03 atacada de inconstitucional, es consecuencia directa de las disposiciones constitucionales citadas. Corresponde, por tanto, el rechazo de la presente acción. Es mi voto.

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

*Miryam Peña Candia*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*Miguel Oscar Bajac*  
**MIGUEL OSCAR BAJAC**  
Ministro

*Alicia Pucheta de Correa*  
**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra

*Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

Ante mí:

**SENTENCIA NUMERO: 464**  
Asunción, 26 de mayo de 2.017.-  
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 1°, 2° y 3° de la Ley N° 2248/2003 "Que modifica el Artículo 30 de la Ley N° 879 del 02 de diciembre de 1981", con relación al accionante.

**ANOTAR**, registrar y notificar.

Ante mí:

*Miryam Peña Candia*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*Miguel Oscar Bajac*  
**MIGUEL OSCAR BAJAC**  
Ministro

*Alicia Pucheta de Correa*  
**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra

*Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

