

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY Nº 2248/03”. AÑO: 2016 – Nº 955.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *dos mil ochenta y dos.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diez* días del mes de *diciembre* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER**, quien integra esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY Nº 2248/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Ramón Jiménez Gaona, en su carácter de Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones.-----

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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor “Ramón Jiménez Gaona”, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su carácter de Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, interpone acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 2 y 3 de la Ley Nº 2248/03 “QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY Nº 879 CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL”.-----

Refiere el accionante que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se encuentra obligado a presentar rendición de cuentas, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 116 y concordantes de la Ley de Organización Administrativa, entonces, al suprimirse las facultades del Tribunal de Cuentas, 2da. Sala, subyace la legitimación activa para postular esta acción.-----

Además invoca como fundamentos de su pretensión los Arts. 3, 16, 17, 47, 102 última parte, 247 y 248 de la Constitución Nacional.-----

Que, en su momento, esta Alta Magistrada ya había sostenido a través del A.I. Nº 3211 de fecha 10 de octubre de 2016 que el Sr. Ramón Jiménez Gaona no posee suficiente legitimación para comparecer ante los Jueces y Tribunales en nombre del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, ya que el Procurador General de la República es quien debe defender los intereses patrimoniales del Estado. Siendo el Estado una persona jurídica, inescindible en su personalidad, las demandas incoadas por los Ministerios deben ser con la intervención del Procurador General de la República. No obstante, y en vista a la admisión de esta acción de inconstitucionalidad, me permito manifestar cuanto sigue:-----

1.- Antes de iniciar el examen de la norma objeto de impugnación considero preciso determinar, si, con relación a la misma existe realmente agravio y consiguientemente sujeto a persona legitimada para presentar una “Acción de Inconstitucionalidad” y generar en consecuencia los efectos de la misma.-----

En este sentido sostengo que efectivamente no existe agravio, ya que lo que la norma ha generado en puridad es el cambio de la nomenclatura en el sujeto de control, es decir ha pasado de la instancia jurisdiccional del que emanaba una “Resolución” a una


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

instancia administrativa de la que emana un "Dictamen", siendo el *objeto de análisis* el mismo, y el efecto de lo resuelto por el órgano de control también, por lo que no existe motivo de agravio alguno por cuanto "el control de cuentas" sigue siendo objeto de estudio y la modificación del órgano no puede constituirse en una conculcación de norma constitucional, más aun teniendo en cuenta que el sistema jurídico no es estático, sino dinámico, y este tipo de cambios responde a tal concepto.-----

2.- Por otro lado, es preciso, al iniciar el análisis de la cuestión sometida a estudio, remontarnos al antecedente inmediato e histórico en cuanto la formulación contenida en la Constitución Nacional de 1967 en su **Art. 203** que disponía: "*El Tribunal de Cuentas será dividido en dos salas. La primera tendrá competencia exclusiva en los juicios contenciosos administrativos; la segunda, en el control de las cuentas de inversiones del Presupuesto General de la Nación, sobre cuya ejecución informará anualmente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados. La ley podrá ampliar sus atribuciones*".-----

El inconveniente que genera la determinación de las competencias deviene del significado que históricamente se ha otorgado al Tribunal de Cuentas, ya que la doctrina, ha reconocido en éste al órgano supremo de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. La fiscalización de las cuentas se refiere al sometimiento de la actividad económica-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficacia y economía, a la ejecución de los ingresos y gastos públicos, al examen y aprobación de la cuenta general del Estado, a los contratos que superen determinada cuantía, a las variaciones patrimoniales, a los créditos extraordinarios, suplementarios, incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones presupuestarias. Y lo ejerce respecto de quienes deben rendir por recaudaciones, intervención, administración, custodia, manejo o utilización de bienes, causales o efectos públicos.-----

La nomenclatura que cada país adopta para esta función (Tribunal de Cuentas/Contraloría General de la República) no desnaturaliza el órgano, ni puede generar consecuencias más allá de las cuestiones semánticas.-----

2.1.- Sobre el punto, la Constitución Nacional de 1992 dispone en su **Art. 265**: "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....".-----

2.2.- Siguiendo la secuencia legal, en cuanto al orden de prelación normativo, el Código de Organización Judicial Ley N° 879/81, en su **Art. 30** dispone: "*El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integrados por lo menos de tres Miembros cada una. Compete a la primera entender en los juicios contencioso-administrativos en las condiciones establecidas por la ley en 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*".-----

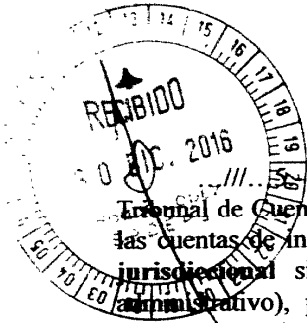
Efectivamente el Código de Organización Judicial, era una extensión dispositiva de los mandatos de la norma fundamental del año 1967, y en consecuencia, era lógico que dispusiera el contenido expuesto en el Art. 30, narrado precedentemente.-----

3.- Por otra parte, también resulta lógico que modificada la Constitución Nacional del año 1967 por la del año 1992, disponiendo esta última lo dicho en cuanto al **Art. 265**, sea modificado el contenido y alcance normativo de lo dispuesto anteriormente por el Código de Organización Judicial.-----

Con la nueva norma reglamentaria del Art. 265 de la Constitución Nacional del año 1992 – hoy objeto de varias impugnaciones – *se elimina como parte de la instancia jurisdiccional, una materia de carácter eminentemente ejecutiva*, y a su vez unifica el Tribunal de Cuentas disponiendo la homogeneidad de la materia objeto del Tribunal de Cuentas, estableciendo que *sólo serán competentes a los efectos de los juicios derivados en materia contencioso-administrativo*.-----

4.- Sobre lo dicho no encuentro fundamento alguno que desvirtúe la naturaleza normativa de algún apartado constitucional, por lo que considero que la presente Acción de Inconstitucionalidad debe ser rechazada.-----...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU
CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS
PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTS. 1, 2
Y 3 DE LA LEY N° 2248/03". AÑO: 2016 - N°
955.**-----



Seguidamente y analizando conceptos creo conveniente mencionar que el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, al que se le atribuye la competencia para el control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, **no cumple una función jurisdiccional** sino de **contralor del uso del dinero público**, (Actividad de tipo administrativo), por lo que mal podría aquél, en consecuencia, dictar o resolver por "**sentencias definitivas**" cuestiones administrativas sin que en el proceso de estudio de las "Cuentas" se evidencien elementos típicos, necesarios, legales y propios de un proceso jurisdiccional, como son el respeto al juicio previo, debido proceso, el derecho a la defensa, y otros, todas estas como garantías de rango constitucional.-----

5.1.- Por lo expuesto sostengo que constitucionalmente, es legal la unificación del Tribunal de Cuentas y sus Salas, para entender con exclusividad y bajo una sola competencia los conflictos derivados en materia contencioso-administrativa.-----

5.2.- Asimismo, es la Contraloría General de la República, el **órgano competente y ejecutivo**, eficaz para resolver los conflictos derivados del control de las cuentas de inversión del Presupuesto de Gastos de la Nación y todo lo referente a la fiscalización, vigilancia, ejecución, liquidación presupuestaria, de cuentas y de bienes pertenecientes al Estado Paraguayo, los departamentos y las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución y la Ley, (Arts. 281 al 284 de la C.N.).-----

5.3.- Entre los deberes y atribuciones que la Constitución Nacional otorga al Contralor General de la República (Art. 283, incisos 2 y 3), se hallan expresos "el control de la ejecución y liquidación del Presupuesto General de la Nación" y "el control de la ejecución y de la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inciso 1), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios.-----

Esta disposición contenida en la Constitución Nacional parece confirmar la aparente duplicación de funciones entre el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala y la Contraloría General de la República. Sin embargo cabe aclarar que:-----

5.4.- Al sancionarse y promulgarse la Constitución Nacional del año 1992, se produjo de hecho la derogación tácita del Art. 30 del Código de Organización Judicial, en la parte que determinaba la competencia de la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas en materia de control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, ya que tal actividad era delegada de hecho a la Contraloría General de la República, con lo que la ley posterior N° 2248/2003, sólo fue la consecuencia de la disposición constitucional expuesta.-----

6.- Concluyendo el análisis creo que en definitivas la Ley N° 2248/2003, da cumplimiento al mandato constitucional y dispone la competencia originaria, eficaz y real en materia de "Control de Cuentas" derivando la actividad a la instancia Administrativa competente y de esta manera subsana el vicio que consistía en someter a la instancia jurisdiccional una materia eminentemente administrativa; sobre todo en atención a que en realidad el control del gasto público, consiste evidentemente de un análisis pormenorizado por parte de técnicos especialistas en el área específica como serían la inversión, gestión, uso del dinero público, etc., y no abogados, juristas, especializados en la ciencia del derecho que en puridad les compete resolver contiendas y no cuentas.-----

6.1.- Por ello resulta lógico, constitucional y apropiado que se haya reencauzado por Ley N° 2248/03, el control del gasto público, a la instancia que corresponde cual es el órgano administrativo en este caso la Contraloría General de la República.-----

6.2.- Por otro lado, y eventualmente si de las investigaciones realizadas en la


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS PAREDES de MODICA
Ministra


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro


Abog. Julio C. Devón Martínez
Secretario

instancia administrativa, es decir, por la Contraloría General de la República, surgiera la sospecha o evidencia de mal manejo del dinero o bienes o cualquier otro tipo de hecho de naturaleza punitiva contra el Patrimonio del Estado, es la Contraloría el órgano competente para comunicar e impulsar las denuncias ante la Fiscalía Penal a los efectos de la iniciación de las investigaciones correspondientes, eso si se trata de un hecho punible tipificado por la norma de fondo penal.-----

También puede suceder que los funcionarios o empleados públicos objetos de investigación penal, por hechos denunciados por la Contraloría, sean sometidos a procesos de sumarios administrativos, para los cuales sí procedería la aplicación de los recursos administrativos ante el Tribunal de Cuentas competente.-----

6.3.- En síntesis, con la nueva Ley N° 2248/2003, lo que sucede es que se reencausa el tratamiento de las "Cuentas Públicas" a la instancia Ejecutiva competente, y es ésta la que con un estudio previo determinará por dictamen favorable o no, la existencia o configuración de hechos punibles y la individualización de los sujetos administradores involucrados en tales hechos, obligándose en tales casos a comunicar los resultados obtenidos a la Fiscalía de Delitos Económicos a los efectos de iniciar las investigaciones pertinentes y tomando como puntal inicial vinculante y determinante el informe emanado por la Contraloría General de la República.-----

En consecuencia, y por lo afirmado anteriormente opino que corresponde rechazar la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **TORRES KIRMSER** dijo: **RAMON JIMENEZ GAONA**, en su carácter de Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, conforme lo acredita con la copia autenticada del Decreto N° 1, Art. 6° de fecha 15 de agosto de 2013 que acompaña, bajo patrocinio de los Abogados ESTEBAN V. SARUBBI LUTZ y DIONISIO MERELES VERON, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 2 y 3 de la Ley N° 2.248/2003 "**QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY N° 879 CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL**".-----

Medularmente aduce el accionante que la ley impugnada, al establecer la exclusividad en torno a la competencia de ambas salas del Tribunal de Cuentas, ha despojado a la Segunda Sala de su facultad esencial que es el control de veracidad y normatividad, a través del juzgamiento, de las rendiciones de cuentas presentadas por aquellas entidades establecidas en la propia ley. Dice también, que esta situación, además de instaurar una especie de superposición de funciones entre el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala y la Contraloría General de la Republica, crea un vacío legal al no haber previsto el órgano jurisdiccional competente para examinar las cuentas y ejecuciones presupuestarias de los organismos y empresas del Estado, cercenando a este la posibilidad de perseguir la observancia efectiva de la ley de presupuesto, y a su vez, la del funcionario o empleado público la de justificar su cumplimiento. Concluye fundando su pretensión en los principios constitucionales y normas procesales, Arts. 3, 16, 17, 47, 102, 247 y 148 de la Constitución.-----

La Ley impugnada establece lo siguiente:

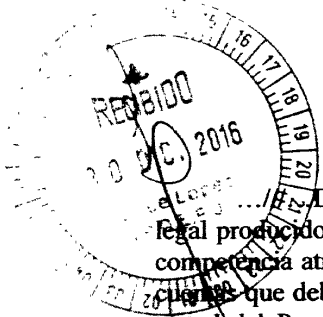
Artículo 1°: Modificase el Artículo 30 de la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981 "Código de Organización Judicial", que queda redactado de la siguiente forma: "Art. 30: El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integradas con tres miembros cada una, denominada en adelante Primera y Segunda Sala. Compete a ambas salas entender, exclusivamente, en los juicios contencioso-administrativo, en las condiciones 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.--

...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU
CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS
PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTS. 1, 2
Y 3 DE LA LEY N° 2248/03". AÑO: 2016 - N°
955.**



De esta manera se observa que el *thema* en estudio gira en torno al vacío legal producido a partir de la promulgación de la ley impugnada al haber ésta eliminado la competencia atribuida a 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, habiendo –la ley mencionada- limitado la competencia de ambas Salas a entender “**exclusivamente**” en los juicios contencioso-administrativos.

Así las cosas, resulta necesario, en primer lugar, mencionar que 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: “1° 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; 2° Revisar, calificar y cancelar las fianzas prestadas por los empleados de acuerdo con esta ley ; 3° Tomar razón de las leyes, decretos y demás disposiciones gubernativas referentes a la percepción e inversión de fondos; 4° Examinar anualmente la cuenta general de la ejecución del presupuesto, presentado por la Contaduría 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 7° 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 la facultad de juzgar la rendición de cuentas de las instituciones públicas obligadas a ella. Al efecto, el Art. 30 (hoy derogado) de la Ley N° 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 su competencia.

La Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, en su art. 36 dispone que: “*Las oficinas, funcionarios y agentes perceptores de recursos públicos presentarán a la autoridad correspondiente la rendición de cuentas de los ingresos obtenidos, en la forma, tiempo y lugar que establezca la reglamentación*”.

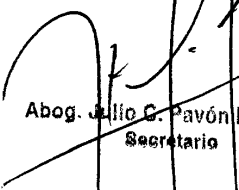
La Ley 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”, en su artículo 19 dispone: “*El control y fiscalización que la Contraloría ejerce sobre las Instituciones de conformidad a la Constitución Nacional y esta Ley, serán sin perjuicio de las facultades que correspondan a otros organismos e instituciones del Estado como el Tribunal de Cuentas, 2ª. Sala, a los que por ley se asignen potestades de control y fiscalización*”.

Resulta también oportuno traer a colación los artículos 153 y 154 de la Ley de Organización Administrativa, los cuales respectivamente establecen:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. DANERIKU de MODICA
Ministra


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

“Art. 153.- Si en el examen administrativo de las cuentas se encontrase la comisión de algunos de los delitos previstos por el Código y las leyes, el tribunal inmediatamente denunciará a la jurisdicción criminal a los efectos de la instrucción del sumario a los autores y cómplices”.-----

“Art.154.- Recibido el expediente de la rendición de cuentas y si el dictamen del Contador General aconsejare la aprobación de ella, el Tribunal de Cuentas examinará determinadamente si todas las partidas están de acuerdo con las leyes respectivas y dentro de los veinte días dictará la resolución correspondiente. Si fuese aprobatoria notificará al interesado, devolviendo el expediente a la Contaduría General para su archivamiento”.----

La Ley N° 276/94 “ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA” en su Art. 2 refiere: *“La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras, administrativas y operativas; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Artículo 9° de la presente Ley; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión”.*-----

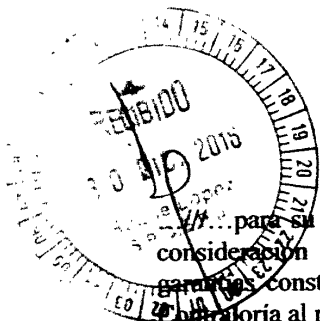
De toda la normativa citada, podría creerse que tanto la Contraloría General de la Republica y el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, estarían cumpliendo igual o idéntica función, pero lógicamente esto no resulta así, puesto que aquella realiza una función eminentemente técnica-administrativa, y el segundo cumple una función predominantemente jurisdiccional con la observancia de principios legales que ella implica. La Contraloría emite un dictamen técnico sobre la observancia de la Ley de Presupuesto y que al no ser vinculante, debe al final ser sometido al tamiz de legalidad que solo el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por imperio de Ley y a través del contradictorio correspondiente, puede hacerlo.-----

Por otro lado, no podemos olvidar que el Tribunal de Cuentas es un órgano amparado en la Constitución, por lo que no puede ser eliminado por una Ley de menor rango. La normativa atacada por esta vía se contrapone directamente a lo preceptuado en la Ley Fundamental, específicamente en el Art. 265 cuando dispone que *“la Ley determinará su composición y competencia”*. Por lo tanto, considero que los legisladores equivocadamente interpretaron la disposición constitucional, ya que debiendo fijar los alcances de esa competencia a través de una ley reglamentaria, éstos simplemente la eliminaron al modificar los términos del Art. 30 de la Ley N° 879/81.-----

La Contraloría General de la República, por mandato constitucional y en virtud de las leyes pertinentes se encuentra obligada a elevar al Congreso Nacional un informe con relación a la gestión presupuestaria, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes, recordemos que el citado órgano estatal carece de competencia para juzgar las cuentas en sustitución del órgano jurisdiccional. La Ley N° 2248/03 al eliminar la competencia que tenía la segunda sala del Tribunal de Cuentas, el manejo del control de cuentas de las instituciones públicas queda sin poder ser juzgadas por un Tribunal, que una vez judicializada la cuestión, sometía a las personas físicas o jurídicas a ejercer su derecho a la defensa en el marco del debido proceso.-----

Recordemos nuevamente que el rol que cumple la Contraloría es eminentemente administrativo. Por otra parte debemos tener en cuenta que si los actos administrativos ejecutados por los organismos y entidades públicas sujetas a control fueren aceptados por la misma (La Contraloría), sus antecedentes ya no pasarían a la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas. El problema surge cuando dichas rendiciones fueran rechazadas, porque en tales casos las mismas deberían ser remitidas a ésta (Segunda Sala del Tribunal de Cuentas)...//..

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, EN SU
CARÁCTER DE MINISTRO DE OBRAS
PÚBLICAS Y COMUNICACIONES C/ ARTS. 1, 2
Y 3 DE LA LEY N° 2248/03". AÑO: 2016 - N°
955.**



... para su judicialización. Y aquí se presenta el principal inconveniente, teniendo en consideración que en cualquier proceso judicial deben necesariamente observarse las garantías constitucionales del debido proceso, cuestión que no puede ser atendida por la Contraloría al no ser un organismo investido con dichas atribuciones.-----

Al haberse suprimido la competencia que del órgano jurisdiccional afectado con la ley atacada, se ha creado un estado de confusión tal que los problemas surgidos de aquellos hechos que hacen a la inobservancia de leyes presupuestarias queden sin ser juzgados, puesto que la ley en crisis no ha, ni por asomo, creado o establecido el órgano que sustituiría al anterior, favoreciendo de esta manera a la impunidad en detrimento del Estado y del funcionario que pretenda demostrar lo contrario.-----

Por las consideraciones expuestas, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 2248/2003 en relación al accionante, de conformidad al Art. 555 del C.P.C., dejando en claro que la solución arribada es sin perjuicio de la atribuciones que correspondan a la Contraloría General de la República dentro del marco de lo estrictamente constitucional. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Adhiero íntegramente a la opinión del Señor Ministro Torres Kirmsers, y por ello, considero necesario exponer argumentos que respalden tal decisión.-----

Se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia el señor Ramón Jiménez Gaona, en carácter de Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, bajo patrocinio del Abg. Esteban Sarubbi, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Ley 2248/03, de fecha 9 de octubre de 2003, "Que modifica el Artículo 30 de la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981 - Código de Organización Judicial", específicamente contra los Arts. 1°, 2° y 3°.-----

Alega el accionante que, por la calidad referida, ataca de inconstitucional la Ley 2248/2003, porque le imposibilita la rendición de cuentas ante la autoridad competente, o sea, el Tribunal de Cuentas; con la ley impugnada no existe en la República del Paraguay una institución jurisdiccional donde las autoridades públicas, las reparticiones, empresas, establecimientos públicos que invierten o administran bienes o valores de propiedad del Estado rindan cuentas en forma documentada y cuya valoración y decisión tenga autoridad de cosa juzgada. Asimismo señala que la ley cuestionada modifica el Art. 30 de la Ley 879/81 "Código de Organización Judicial" y deja sin efecto el Art. 265 de la Constitución, sustrayendo del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, las atribuciones judiciales de su competencia para juzgar las rendiciones de cuentas de reparticiones, empresas y establecimientos públicos o personas que administren recursos del Estado.-----

El Fiscal Adjunto, Roberto Zacarías Recalde, conforme al Dictamen N° 1565 de fecha 17 de octubre de 2016 (fs. 13/19), recomienda hacer lugar a la presente acción de inconstitucional contra los Arts. 1°, 2° y 3° de la Ley 2248/03, sosteniendo que al no establecer la Ley impugnada el órgano jurisdiccional competente para examinar las cuentas y ejecuciones presupuestarias de los organismos y empresas del Estado, produce una laguna jurídica: "...puede apreciarse el vacío originado por la ley citada, la que puede encontrarse viciada de inconstitucionalidad al soslayar la disposición prevista en el artículo 265 de la Constitución, ya que de acuerdo a los antecedentes históricos de la legislación en la materia, el juzgamiento de la rendiciones de cuentas públicas compete a los Tribunales de Cuentas..." (sic).-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretaría


PAUL TORRES KIRMSERS
Ministro

En el *sub iudice*, se debe determinar si la ley impugnada, que elimina la competencia atribuida a 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 en los juicios contencioso-administrativos– es o no inconstitucional.-----

En primer lugar, no podemos obviar que esta Magistratura, en ocasiones anteriores, y en casos similares, ha sostenido que ninguna inconstitucionalidad se observa en las normas impugnadas; es decir, ha emitido opinión en sentido contrario al criterio adoptado en el presente caso.-----

Ahora bien, 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 jurisprudencial debe estar razonadamente motivado, y apoyarse en criterios jurídicos objetivos, que tracen un 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.-----

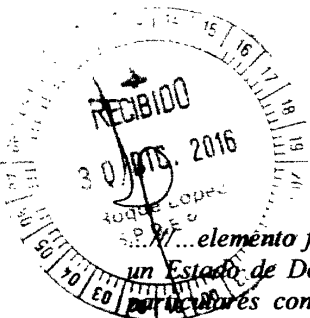
En este sentido, luego de una ardua labor analítica e interpretativa de las normas jurídicas –especialmente las involucradas– que rigen nuestro sistema, ponderando con asidero las particulares características jurídico-políticas que rodean al caso, esta Magistratura advierte que no es posible, ni prudente, continuar adhiriendo a la postura arriba expuesta, y asume un cambio de criterio, sustentado en los fundamentos –plenamente compartidos– expuestos por el señor Ministro Torres Kirmsler, los que me permito ampliar a continuación.-----

1. El Art. 265 de la Constitución, en su segunda parte, remite 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 cuestiones 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, 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 aparta de la técnica legislativa de remitir a la 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 el *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 este 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 en 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*. IX-12); "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 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).

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 Kirmser, 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


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


RAUL TORRES KIRMSEK
Ministro

principios de imparcialidad, razonabilidad e igualdad, inherentes a la función jurisdiccional, no se ven vulnerados por esta decisión.-----


Por tanto, esta Magistratura se inclina a sostener, y así lo tendrá en adelante, que los Arts. 1, 2 y 3 de la Ley 2248/03 son inconstitucionales.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad incoada por el señor Ramón Jiménez Gaona, en carácter de Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, bajo patrocinio del Abg. Esteban Sarubbi, contra los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 2248 "Que modifica el Artículo 30 de la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981 - Código de Organización Judicial", de fecha 9 de octubre de 2003. Es mi voto.-----

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:


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 2082

Asunción, 30 de diciembre de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

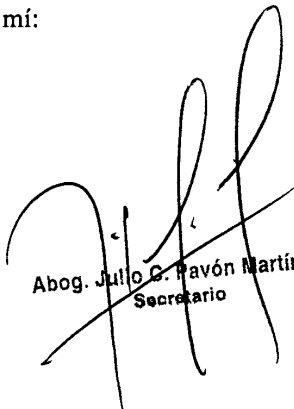
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 2248/2003, en relación al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

