



“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA LORENA SEGOVIA AZUCAS, EN REPRESENTACION DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA (MDP) C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03.” N°:1472 AÑO: 2021.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos sesenta y tres.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los **once** días del mes de **Diciembre** del año dos mil **veintitres**, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA Y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA LORENA SEGOVIA AZUCAS, EN REPRESENTACION DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA (MDP) C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03**”, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada **MARÍA LORENA SEGOVIA AZUCAS**, en su carácter de Defensora General del Ministerio de la Defensa Pública, en representación del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) en representación institucional y con patrocinio de los Abogados Ever Larroza y Javier González Montiel.-----

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

#### CUESTIÓN:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**.-----

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Sala, la Abogada María Lorena Segovia Azucas, Defensora General del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) en representación institucional y con patrocinio de los Abogados Ever Larroza y Javier González Montiel, a promover acción de inconstitucionalidad contra 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", que eliminó 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, y limita la competencia de ambas Salas a entender los juicios contencioso- administrativos.---

En primer término, cabe mencionar que, el Tribunal de Cuentas tiene su origen en la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado del año 1909, al que -entre otras funciones- le había sido encomendada la tarea 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; con la exclusiva atribución de aprobarlas definitivamente, o desaprobarla, para una exoneración de todo cargo a los responsables. (Arts. 149 Núm. 1) y 151 de la citada Ley).-----

La Constitución vigente, en su Art. 265, ratifica la existencia del Tribunal de Cuentas, y dispone: "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

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez  
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

*organismos auxiliares, así como las de la escuela judicial, serán determinadas por la ley".* Vemos, que se ratifica la existencia del Tribunal de Cuentas, remitiéndose su composición y su competencia a la reglamentación legal. No obstante, ya la norma se encarga de atribuir, a un órgano jurisdiccional inferior, una competencia material específica, es decir, la de Cuentas.-----

Cuestión no menor, pues la Carta Magna se aparta de la técnica legislativa de remitir a la reglamentación legal la competencia de los órganos jurisdiccionales, como se observa en la segunda parte de esta norma constitucional respecto "*de las demás magistraturas judiciales y de organismos auxiliares*" 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.-----

Motivo que lleva a admitir 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.-----

Ahora bien, corresponde analizar si existe -o no- superposición de funciones entre estos dos órganos constitucionales; Contraloría General de la República y Tribunal de Cuentas.-----

Considero que la razón lógica manda afirmar que si la Constitución estableció la existencia de ambos órganos, es porque ellos deben funcionar independiente y armónicamente; es decir, no es posible suponer que la Contraloría General de la República absorbió todas las funciones que correspondían al Tribunal de Cuentas. Veamos.-----

El Art. 281 de la Carta Magna crea la Contraloría General de la República y le asigna la función de "auditor nacional" de las actividades económicas y financieras de los Entes el Estado y Organismos descentralizados, cuya intervención culmina, tras el trabajo de auditoría y control, con un dictamen final de carácter no vinculante (función técnica-administrativa), pues por su naturaleza de acto administrativo simple no posee fuerza de cosa juzgada ni posee fuerza sancionatoria por sí misma, limitándose a la aprobación de la auditoría o determinar alguna irregularidad en el procedimiento administrativo, con eventuales recomendaciones para la parte auditada o la denuncia de la posible existencia de un hecho punible ante el Ministerio Público, el que deberá iniciar la investigación para su determinación.-----

Esto nos muestra que la Contraloría no debe ni puede efectuar un juzgamiento de las cuentas, como lo lleva a cabo la instancia jurisdiccional, 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.-----

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).-----



**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA LORENA SEGOVIA AZUCAS, EN REPRESENTACION DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA (MDP) C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03.” N°:1472 AÑO: 2021.-----**

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. 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 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).-----

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

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 a los accionantes. Asimismo, corresponde levantar la medida cautelar de suspensión de efectos dispuesta en autos. ES MI VOTO.-----

A su turno, el **Doctor VICTOR RIOS OJEDA** dijo: Me adhiero al voto de mi colega preopinante Ministro Dr. Cesar Diesel, no obstante, me permito agregar cuanto sigue:-----

La Abogada María Lorena Segovia Azucas, Defensora General del Ministerio de la Defensa Pública (MDP), en representación de dicha institución y bajo patrocinio de Abogados, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 2 y 3 de la Ley N° 2248, que modifica el artículo 30 de la Ley N° 879, de fecha 2 de diciembre de 1981- *"Código de Organización Judicial"*.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 3, 14, 17, 47, 137, 247, 248 y 265 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: *"...Que la norma ataca de inconstitucional, imposibilita en mi carácter de Defensora General del Ministerio de la Defensa Pública (que a la vez cumplo roles administrativos en dicha entidad), a ejecutar las rendiciones de cuentas respectivas ante la autoridad competente, que conforme a las disposiciones de indole constitucional, resulta el Tribunal de Cuentas... Que la vigencia de la Ley N° 2248/03 suprime la competencia de un organismo jurisdiccional en que las autoridades se encuentran al frente de organismos del Estado que invierten o administran bienes o valores que conforman el patrimonio público, cuya ejecución debe ser rendida en forma documentada y cuya valoración merezca autoridad de **cosa juzgada**... Que con la supresión de todas las disposiciones distintas a la Ley N° 2.248/03, entre ellas a las previstas en el artículo 30 del C.O.J, deja sin posibilidad de juzgamiento el gasto público de las*

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

diversas instituciones del Estado, entre ellas el MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA, dejando sin posibilidad de control por un órgano competente al efecto, ya que el informe que debe ser elevado por la Contraloría General de la República (conforme el artículo 9, de la Ley N° 276/94) al Congreso Nacional, ello es al mero efecto del cumplimiento de la política de Estado, sin posibilidad de juzgamiento por parte del ente parlamentario, lo que conculcaría derechos y garantías constitucionales...que, en la situación actual, bajo el régimen de la Ley N° 2.248/03, la falta de juzgamiento, puede traducirse para el/los funcionario/s que ocupen cargos de implicancia para la ejecución del gasto público, una privación al derecho de la defensa o al juzgamiento por el juez natural, que debe caracterizar al ideal del debido proceso, notoriamente ausente en materia de control de cuentas...". Por último sostiene que: "...la modificación del COJ en su artículo 30, por parte de la Ley N° 2268/03, le resta competencia y jurisdicción al Poder Judicial, sustrayendo al Tribunal de Cuentas, Segunda Sala atribuciones judiciales de su competencia para juzgar las rendiciones de cuentas de reparticiones, empresas y establecimientos públicos o personas que administren recursos del Estado, paralizando los procesos ya iniciados y en trámite..."-----

El Fiscal Adjunto, Jorge Sosa García, conforme al Dictamen de contestación de fecha 13 de julio de 2022 (fs, 19/25), recomienda hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad 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: "al cercenarse o desaparecer las facultades del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, se comete una intromisión en otro Poder del Estado, por parte del Legislativo y Ejecutivo, vulnerando el principio no solo del equilibrio de los poderes, sino arrogándose facultades irrenunciables de los ciudadanos consagrados en nuestra Constitución Nacional (artículos 1, 45, 46, 47 incs. 1), 2); 16 y 17) los cuales tutelan los principios de dignidad humana, igualdad y justicia... En síntesis, el sistema ejercido por el órgano jurisdiccional que a través de la impugnada ley se pretende dejar sin efecto, permite otorgar garantías a la institución público objeto de estudio y al responsable de las cuentas para que se pronuncien acerca de las observaciones, irregularidades o falta de documentos encontrados durante su gestión, derecho en éste ahora cercenado..." (sic.)-----

La Ley N° 2.248/03, objeto de impugnación, establece: "Artículo 1°: Modifícase 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-administrativos, 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".-----

La cuestión sometida a consideración de esta Corte a través de la presente acción, va direccionada a determinar si la ley impugnada transcrita en el párrafo anterior, 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.-----

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...**" ( **las negritas son mías**). Remitiendo así, 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 totalmente 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.-----

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



**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA LORENA SEGOVIA AZUCAS, EN REPRESENTACION DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA (MDP) C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03.” N°:1472 AÑO: 2021.-----**

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**” (negritas son mías).-----

Sin embargo, la disposición legal impugnada (Ley N° 2.248/03), elimina estas atribuciones que le corresponden a la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas, conculcando de ese modo el mandato constitucional previsto en el Art. 265 de la Ley Suprema que dice "*la Ley determinará su composición y competencia*".-----

Al respecto considero que la interpretación constitucional, necesariamente debe partir del texto constitucional, lo que no implica limitarse a desarrollar su literalidad gramatical, pero tampoco un ejercicio discrecional de atribución arbitraria del sentido al texto. Toda interpretación debe respetar el horizonte de significados vigentes en el momento histórico cultural en que se realiza la labor hermenéutica.-----

El Profesor Carlos Bernal Pulido, en el estudio introductorio a la versión española de la teoría de los derechos fundamentales, de Robert Alexis<sup>1</sup>, explica que el alcance de lo que él denomina "*los márgenes semánticos*" de las disposiciones de derecho fundamental (aquí hablamos del texto constitucional), establece límites a los significados posibles de dichas disposiciones, en el caso de autos, debemos decir del tenor literal de la Constitución, del margen semántico del texto constitucional interpretado. La atribución de contenido jurídico fuera de dichos márgenes semánticos, es decir, otorgar un sentido nuevo, especialmente construido a partir de decisiones axiológicas o de operaciones técnicas realizadas, tanto por el legislador como por la doctrina o la jurisprudencia, debe basarse en muy buenas razones normativas o históricas para ser reconocida y admitida, como una especie de juego de lenguaje del mundo jurídico-constitucional, circunstancia que no se percibe en este caso.----

El legislador en este caso, no ha explicado por qué el Tribunal de cuentas que es previsto en el art. 265 de la Constitución Nacional, no debe juzgar cuentas, es decir, el legislador no explica por qué del margen semántico del término "cuentas" utilizado por nuestra Constitución Nacional, queda excluido el concepto de "Cuentas", entendido y aceptado en la lengua castellana, como *documentos con información contable, que la Ley establece que tienen la obligación de elaborar, aprobar y rendir al Tribunal de Cuentas, en los plazos y requisitos y contenidos previstos, todas las Entidades del Sector Público*<sup>2</sup>.-----

No se puede sostener que la creación de la Contraloría General de la República ha suprimido la competencia material de juzgar cuentas de los órganos jurisdiccionales. Teniendo en cuenta que la Contraloría tiene un rol eminentemente administrativo, que consiste en emitir 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 jurisdiccionalidad, que solo el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por imperio de la Constitución Nacional y a través del contradictorio correspondiente, puede hacerlo.-----

La interpretación de las normas constitucionales que crean órganos, debe seguir la regla general de la armonización de las mismas, de manera que ninguna aparezca como contradictoria o superpuesta con otra. Así, es lógico que las normas de la Carta Magna relativas al Tribunal de Cuentas y a la Contraloría General de la República se interpreten de

<sup>1</sup> Robert Alexis, Teoría de los derechos fundamentales, Segunda Edición Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012. Pág. 52.

<sup>2</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico (DPE), <https://dpej.rae.es/lema/cuentas>

Gustavo E. Santander Dans

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Alcides Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

manera a que ambos órganos coexistan independientes, pero complementándose, en cuanto a sus funciones.-----

Además de lo expuesto precedentemente, cabe traer a colación el plexo normativo relacionado al caso, que ratifican también, la competencia del Tribunal de Cuentas:-----

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"; y en su art. 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**". (las negritas son mías).----

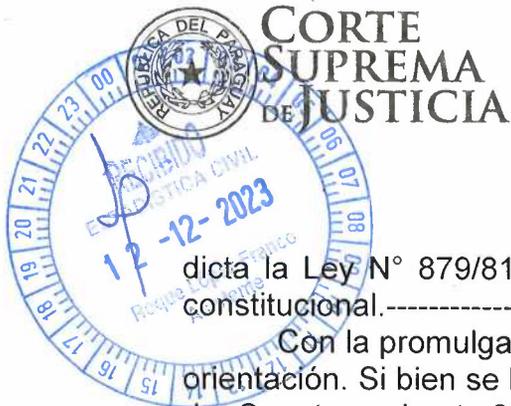
La Ley de Organización Administrativa, establece respectivamente, en su art. 153: "Si en el examen administrativo de las cuentas se encontrase la comisión de algunos de los delitos previstos por el Código y las leyes, **el tribunal** inmediatamente denunciará a la jurisdicción criminal a los efectos de la instrucción del sumario a los autores y cómplices"; y en su 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". (las negritas son mías).-----

De toda la normativa citada, es claro que, la Contraloría General de la República, realiza una función eminentemente técnica-administrativa, y el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, cumple una función de naturaleza jurisdiccional con la observancia de principios legales que ella implica.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad planteada por la Abogada María Lorena Segovia Azucas, Defensora General del Ministerio de la Defensa Pública (MDP), en representación de dicha institución y bajo patrocinio de Abogados, contra los Arts. 1º, 2º y 3º de la Ley N° 2248 "Que modifica el Artículo 30 de la Ley N° 879 - Código de Organización Judicial". **ES MI VOTO**.-----

A su turno, el **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo: Me permito disentir respetuosamente de las opiniones vertidas por los colegas Ministros preopinantes quienes me precedieron. Considero que la acción debe ser rechazada. Los artículos cuestionados no menguan el orden constitucional sino por el contrario, guardan con el mismo armonía y conformidad. A fin de clarificar mi postura, resulta inefable realizar un análisis histórico de las normas constitucionales derogadas contrastándolas con las vigentes. -----

Si bien el Tribunal de Cuentas guarda un antecedente en la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado estatuida en el 1909, ha cobrado realce al ser constitucionalmente reconocida ya en la Constitución de 1940 (art. 85) donde le otorgaba competencia en los juicios contenciosos administrativos y en el examen y aprobación de las cuentas de inversión del dinero público. La Constitución siguiente de 1967 (art. 203) amplió tales potestades al conferir al Tribunal de Cuentas dos salas; la primera con competencia exclusiva en los juicios contencioso administrativos; y la segunda, en el control de las cuentas de inversiones del Presupuesto General de la Nación, cuya ejecución debía informar anualmente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados disponiendo, además, que la ley podría ampliar dichas atribuciones.- En total concordancia semántica con este postulado, se



**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
PROMOVIDA POR MARIA LORENA  
SEGOVIA AZUCAS, EN REPRESENTACION  
DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA  
PUBLICA (MDP) C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA  
LEY N° 2248/03.” N°:1472 AÑO: 2021.-----**

dicta la Ley N° 879/81, cuyo art. 30, adopta los mismos términos estatuidos por la norma constitucional.-----

Con la promulgación de la Constitución de 1992, vigente, tales principios cambiaron de orientación. Si bien se ha conservado la existencia de la figura y la nomenclatura del Tribunal de Cuentas, el art. 265 de la Carta Magna ha restado importancia a sus atribuciones haciendo una delegación legal para establecer su composición y su competencia. Sin embargo, debe observarse que se ha resaltado a la creada Contaduría General -Ley 1629/1909- reconfigurándola a la hoy Contraloría General de la República cuyo destaque constitucional se exalta al otorgarle cuantiosos deberes y atribuciones. A efectos de otorgar claridad a tales potestades, me permito transcribir el art. 283 en la parte pertinente: "DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES. Son deberes y atribuciones del Contralor General de la República: 1. el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los de la Banca Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas; 2. el control de la ejecución y de la liquidación del Presupuesto General de la Nación; 3. 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".-----

Por un lado, en delegación con el encuadre constitucional del art. 265, se dicta la Ley N° 2248/03, hoy atacada, cuyos arts. 1, 2 y 3 disponen: "Artículo 1°.- Modificase el Artículo 30 de la Ley N° 879 del 2 de diciembre de 1981 "CODIGO DE ORGANIZACION 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-administrativos, 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".-----

Por el contrario, la Ley N° 276/94 afina la naturaleza y las atribuciones dadas constitucionalmente a la Contraloría General República -arts. 281 y 283- tornándolas ejecutivas, veámoslas: "Artículo 9°- Son deberes y atribuciones de la Contraloría General: a) El control, vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las Municipalidades, los del Banco Central y los de los demás Bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas; b) El control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación; c) El control de la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inc. a), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios. Al 30 de agosto de cada año, a más tardar, elevará un informe al Congreso sobre la ejecución y liquidación presupuestaria del año anterior, para que la consideren ambas Cámaras; ...g) La denuncia a la Justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito del cual tenga conocimiento en razón de sus funciones específicas, siendo solidariamente responsable, por omisión o desviaciones, con los organismos sometidos a su control, cuando éstos actuasen con deficiencia o negligencia; h) Realizar auditorías financieras, administrativas, operativas o de gestión de todas las reparticiones públicas mencionadas en el inciso a), y la emisión de dictámenes e informes sobre las mismas. Podrá además solicitar informes en el ámbito del

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Dr. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Sector Privado relacionado con éstas, siendo la expedición de los mismos de carácter obligatorio, dentro de un plazo de treinta días; ...k) Elevar informe y dictamen sobre el informe financiero anual en los términos del Artículo 282 de la Constitución Nacional; l) Verificar los gastos e inversiones del Presupuesto de los Poderes Legislativo y Judicial; m) Controlar la veracidad de los Informes Oficiales relacionados con las estadísticas financieras y económicas de la Nación; n) Dar a conocer a ambas Cámaras del Congreso y al Poder Ejecutivo toda transgresión de disposiciones constitucionales y legales de que tenga conocimiento como resultado de su función de control y fiscalización de la ejecución del Presupuesto General de la Nación; ñ) Revisar y evaluar la calidad de las auditorías tanto internas como externas de las instituciones sujetas a su fiscalización y control; o) Vigilar y controlar los ingresos y egresos del Tesoro Nacional; ...r) Controlar desde su inicio todo el proceso de licitación y concurso de precios de los organismos sometidos a su control...".-----

Recordemos que la parte actora menciona que la Ley 2248/03 le impide ejecutar la rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, siendo el órgano ideal para el control de gastos ejecutados por todas las entidades del Estado (incluida la Defensa Pública); motivo que sustenta, principalmente, su acción.-----

Del cotejo de marco legal vigente en nuestro país, no se aprecia la falta del organismo de control como lo alega la accionante, ya que el ente idóneo es la Contraloría General de la República, quien como órgano extra-poder está investido constitucionalmente para dicho fin. Debe advertirse que substituida si bien, anteriormente esta facultad de control estaba asignado al Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por la Constitución Nacional del año 1967, al entrar en vigencia la Constitución Nacional del año 1992, tal facultad fue atribuida a la Contraloría.-----

Por lo demás, debe traerse a colación que el art. 19 de la Ley 276/94 sintoniza y armoniza las competencias de la Contraloría General de la República y del Tribunal de Cuentas, diciendo: "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".-----

Entonces, podemos claramente advertir que con la promulgación la Ley N° 2248/03 se ha saneado la presunta dualidad de competencias existente anteriormente, derogando la previa facultad del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, de auditar las cuentas del Estado quedando así la Contraloría General de la República como único agente encargado de fiscalizar, auditar y controlar las cuentas de los diferentes órganos del Estado, respetando así la suprema de la Constitución establecida en el art. 137.-----

A mayor abundamiento en el andamiaje del nuevo dinamismo sistemático dado por la Constitución de 1992, debemos mencionar que la Ley 6715/21 "De Procedimientos Administrativos", refuerza la asignación de competencias únicamente jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas, específicamente el art. 23, en la parte pertinente, prescribe: "Será competente para declarar la nulidad de los actos que demande la Administración el Tribunal de Cuentas de la República". Nótese que atribución dada al Tribunal de Cuentas se limita al análisis jurisdiccional de los actos que emanen de la administración, no así el juzgamiento de las cuentas dado que el control de las mismas, como vimos, ha quedado al arbitrio de la Contraloría General de la República.-----

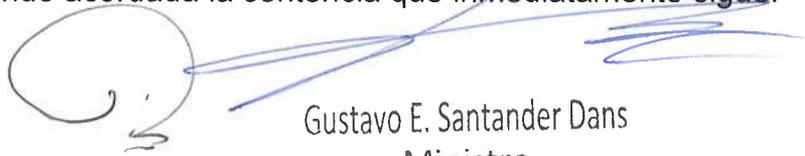
En suma, tras el detalle sistemático de las normas precedentemente citadas, se colige con meridiana claridad que más allá de la nomenclatura orgánica que la Constitución Nacional otorgue a los órganos competentes para ejercer una función, ésta está dada por las atribuciones delegadas a su competencia. En tal sentido, las claras atribuciones constitucionales otorgadas a la Contraloría General de la República dan cuenta que la acción deducida por Lorena Segovia Azucas, en su carácter de Defensora General, no puede ni debe prosperar, atendiendo que la Ley N° 2248/03 no conculca normas de rango constitucional ni, por ende, los agravios invocados pueden erigirse en tal carácter. La acción debe rechazarse debiendo ordenarse el levantamiento de la medida cautelar decretada. **ES MI VOTO.**-----



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA LORENA SEGOVIA AZUCAS, EN REPRESENTACION DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA PUBLICA (MDP) C/ ARTS. 1, 2 Y 3 DE LA LEY N° 2248/03.” N°:1472 AÑO: 2021.-----**

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: -----

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Ante mí: Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

**SENTENCIA NÚMERO: 663**

Asunción, 11 de Diciembre de 2023-

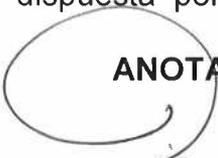
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

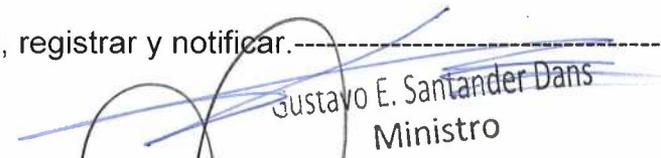
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por La Abogada María Lorena Segovia Azucas, Defensora General del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) en representación de dicha institución y bajo patrocinio de abogados, 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 Código de Organización Judicial”, en relación a la parte accionantes, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.-----

**ORDENAR** el levantamiento de la Medida de Suspensión de Efectos, dispuesta por A.I. N° 696 de fecha 13 de junio de 2022, dictada por esta Sala.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro



