



ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICADO A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA CARRERA CIVIL EN PARAGUAY ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE DISCIPLINARY REGIME APPLIED TO CIVIL SERVICE PUBLIC OFFICIALS IN PARAGUAY

Soloaga Morínigo, Rosana Carolina
Universidad de la Integración de las Américas
rosoloaga@hotmail.com

Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo general analizar la efectividad y el alcance de la aplicación de las medidas disciplinarias a los servidores públicos de la carrera civil. El estudio fue de tipo descriptivo, orientado a la comprensión, con enfoque cualitativo y diseño documental, complementado con la aplicación de una encuesta. Para la recolección de información se utilizaron las técnicas de análisis documental y encuesta. El análisis documental comprendió la revisión de doctrina nacional e internacional, normativa vigente y expedientes tramitados en el Departamento de Sumarios Administrativos de la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo, se encuestó a jueces instructores y abogados que ejercieron la representación de organismos y entidades del Estado como parte actora en los sumarios administrativos. Los resultados permitieron identificar las principales medidas disciplinarias aplicables a los servidores públicos y determinar la importancia de la correcta aplicación del procedimiento sumarial, así como del seguimiento de las sanciones impuestas. Se constató que, en diversos casos, las medidas disciplinarias establecidas resultaron insuficientes para alcanzar su finalidad de reconducir la conducta de los funcionarios conforme a las disposiciones normativas. También se evidenciaron dificultades relacionadas con la efectividad del régimen sancionador y su capacidad preventiva y correctiva. Se concluyó que el régimen disciplinario requiere una revisión integral orientada a fortalecer su efectividad, garantizar procedimientos sumariales adecuados y establecer medidas proporcionales que contribuyan a prevenir conductas contrarias a los deberes funcionales, promover el cumplimiento de las normas administrativas y fortalecer la responsabilidad institucional.

Palabras Clave: Régimen disciplinario. Medidas disciplinarias. Funcionarios públicos.



Abstract

This research aimed to analyze the effectiveness and scope of the application of disciplinary measures to public servants within the civil service. The study was descriptive and comprehension-oriented, with a qualitative approach and a documentary design, complemented by the administration of a survey. Documentary analysis and surveys were used as data collection techniques. The documentary analysis included a review of national and international doctrine, current regulations, and cases processed by the Department of Administrative Disciplinary Proceedings of the General Directorate of Legal Counsel of the Ministry of Labor, Employment and Social Security. In addition, judges responsible for conducting disciplinary proceedings and lawyers who represented State agencies and entities as the plaintiff party in administrative disciplinary proceedings were surveyed. The results made it possible to identify the main disciplinary measures applicable to public servants and to determine the importance of the proper application of disciplinary proceedings, as well as the monitoring of sanctions imposed. It was found that, in several cases, the established disciplinary measures were insufficient to achieve their purpose of redirecting the conduct of public servants in accordance with regulatory provisions. Difficulties related to the effectiveness of the sanctioning system and its preventive and corrective capacity were also identified. It was concluded that the disciplinary system requires a comprehensive review aimed at strengthening its effectiveness, ensuring adequate disciplinary proceedings, and establishing proportional measures that contribute to preventing conduct contrary to functional duties, promoting compliance with administrative regulations, and strengthening institutional accountability.

Keywords: Disciplinary system. Disciplinary measures. Public servants.



Introducción

El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios públicos de la carrera civil constituye un componente fundamental del Derecho Administrativo, debido a que establece los mecanismos mediante los cuales la Administración Pública puede investigar, corregir y sancionar aquellas conductas que contravienen los deberes y obligaciones inherentes al ejercicio de la función pública. En Paraguay, este régimen se encuentra principalmente regulado por la Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública” y por el Decreto N.º 360/2013, que establece el procedimiento sumarial administrativo para la investigación y aplicación de las sanciones previstas en dicha normativa. La correcta aplicación de estas disposiciones resulta relevante no solo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones funcionales, sino también para asegurar el respeto de principios fundamentales como la legalidad, el debido proceso, la tipicidad, la proporcionalidad y el derecho a la defensa.

En este contexto, se observa que el conocimiento y la aplicación del régimen disciplinario presentan desafíos tanto para los funcionarios públicos como para las autoridades administrativas encargadas de su aplicación. A ello se suma que la Ley N.º 1626/2000 contempla determinadas exclusiones de su ámbito de aplicación y que diversos sectores de la Administración Pública cuentan con regímenes disciplinarios propios, situación que configura un marco normativo diferenciado. Asimismo, la ausencia de un código disciplinario que desarrolle de manera integral y sistemática el régimen aplicable a los servidores públicos de la carrera civil genera la necesidad de examinar la forma en que las medidas disciplinarias son aplicadas en la práctica y determinar si estas cumplen con su finalidad de corregir y redireccionar la conducta funcional. En particular, resulta pertinente considerar los procedimientos sumariales y las medidas adoptadas en expedientes administrativos, a fin de establecer su alcance y efectividad.

En atención a este contexto, el objetivo general del estudio consiste en **analizar la efectividad y el alcance de la aplicación de las medidas disciplinarias a los servidores públicos de la carrera civil**, considerando tanto las disposiciones establecidas en la normativa vigente como su aplicación en procedimientos sumariales administrativos. Para ello, se consideran las medidas disciplinarias previstas en el ordenamiento jurídico, las características e importancia del procedimiento sumarial y la incidencia que tiene la aplicación y seguimiento de dichas medidas sobre la conducta de los funcionarios públicos.

La originalidad del estudio radica en que aborda la efectividad de las medidas disciplinarias desde una perspectiva vinculada con su aplicación práctica en el ámbito de la carrera civil, mediante el análisis documental de expedientes de sumarios administrativos e informes, complementado con la percepción de personas vinculadas con estos procedimientos. En particular, el estudio considera expedientes tramitados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, lo que permite aproximarse al funcionamiento concreto del régimen disciplinario y contrastar las disposiciones normativas con su aplicación administrativa. De esta manera, el trabajo no se limita a la descripción de las sanciones previstas legalmente, sino que examina si estas alcanzan efectivamente la finalidad correctiva que sustenta su aplicación.

La importancia de la investigación se relaciona con su utilidad para el fortalecimiento de la gestión pública y de los mecanismos de responsabilidad administrativa, al aportar elementos que permiten valorar la pertinencia y efectividad del régimen disciplinario vigente. Los resultados pueden contribuir al ámbito académico mediante la generación de conocimiento sobre el procedimiento sancionador administrativo en Paraguay y, en el ámbito institucional, proporcionar elementos para la revisión de las prácticas relacionadas con la aplicación y seguimiento de las medidas disciplinarias. Asimismo, el estudio puede servir

como referencia para futuras investigaciones y para el eventual planteamiento de modificaciones o ampliaciones de la normativa, orientadas a contar con un régimen disciplinario más claro, coherente, garantista y efectivo para los servidores públicos de la carrera civil.

Materiales y Metodología

La investigación tuvo un **enfoque mixto**, debido a que combinó el análisis cualitativo de la normativa y de los expedientes de sumarios administrativos con la recopilación de datos cuantitativos mediante encuestas a profesionales vinculados con estos procedimientos.

El **nivel de investigación fue descriptivo**, porque se describieron las medidas disciplinarias previstas en la normativa vigente, su aplicación y su efectividad. El **diseño fue no experimental y transversal**, debido a que no se manipularon las variables y se analizaron expedientes correspondientes a los años 2018 y 2019.

La **población** estuvo constituida por funcionarios públicos de la carrera civil sujetos a la Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública”. La **muestra** estuvo conformada por 49 expedientes de sumarios administrativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, correspondientes a 21 expedientes del año 2018 y 28 del año 2019. Asimismo, participaron 17 abogados que se desempeñaron como Jueces Instructores e integraron el Registro de Abogados Jueces de Sumarios Administrativos (RAJSA).

Para la **recolección de datos** se utilizaron como técnicas el análisis documental, la observación y la encuesta. Se revisaron la normativa vigente y los expedientes tramitados por el Departamento de Sumarios Administrativos de la Dirección General de Asesoría Jurídica



del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Además, se aplicó una encuesta mediante Google Forms a los 17 Jueces Instructores.

En cuanto a las **consideraciones éticas**, se garantizó la confidencialidad de la información obtenida, el uso de los datos exclusivamente con fines académicos y la protección de la identidad de las personas involucradas en los expedientes y de los profesionales participantes en la encuesta

Resultados

Los resultados obtenidos mediante el análisis de los expedientes de sumarios administrativos y la encuesta aplicada a los Jueces Instructores evidenciaron que las medidas disciplinarias previstas en la Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública” presentaron limitaciones en cuanto a su aplicación y efectividad. Se constató que algunas medidas resultaron de difícil aplicación, mientras que aquellas que fueron aplicadas en los casos analizados fueron consideradas insuficientes o de escasa intensidad para producir un cambio efectivo en la conducta de los funcionarios.

Asimismo, los resultados permitieron observar que la aplicación de las medidas disciplinarias no siempre alcanzó una finalidad correctiva y ejemplificadora. En los casos de reincidencia analizados, se evidenció que las sanciones aplicadas no lograron impedir la reiteración de conductas contrarias a los deberes funcionales. La percepción de los profesionales encuestados coincidió, en términos generales, en que el régimen disciplinario vigente presentó limitaciones para cumplir adecuadamente con su finalidad.

En consecuencia, los resultados mostraron la necesidad de revisar la regulación vigente, especialmente en lo relacionado con las medidas disciplinarias y su capacidad para

reencauzar la conducta de los funcionarios públicos, fortalecer la responsabilidad administrativa y contribuir al adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Discusión

Los resultados obtenidos permitieron evidenciar que el régimen disciplinario establecido para los funcionarios públicos de la carrera civil presentó limitaciones respecto de la eficacia y efectividad de las medidas disciplinarias previstas en la Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública”. Si bien la normativa estableció mecanismos destinados a investigar y sancionar las conductas contrarias a los deberes funcionales, el análisis de los expedientes permitió observar que algunas medidas resultaron de difícil aplicación, mientras que otras fueron insuficientes para producir un cambio efectivo en la conducta de los funcionarios.

Estos resultados guardaron relación con la finalidad de la potestad sancionadora de la Administración Pública, la cual no se limitó a imponer un castigo, sino que también buscó prevenir la reiteración de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y contribuir al adecuado funcionamiento de la Administración. Desde esta perspectiva, cuando una medida disciplinaria no logró reencauzar la conducta del funcionario, su aplicación perdió parte de su finalidad correctiva y preventiva. Esta situación adquirió mayor relevancia en los casos de reincidencia identificados durante el análisis documental, debido a que la reiteración de las faltas permitió advertir que la sanción aplicada no siempre produjo el efecto esperado.

Asimismo, los resultados mostraron que la existencia de un procedimiento sumarial regulado por la Ley N.º 1626/2000 y el Decreto N.º 360/2013 no garantizó por sí misma la efectividad de las medidas disciplinarias. La correcta aplicación del procedimiento resultó necesaria para asegurar el debido proceso, el derecho a la defensa y los demás principios que

rigen la potestad sancionadora; sin embargo, la efectividad del régimen también dependió de que las medidas aplicadas fueran pertinentes y suficientemente adecuadas para alcanzar su finalidad.

La percepción de los profesionales que participaron en la investigación reforzó los resultados obtenidos mediante el análisis documental, al evidenciar limitaciones en la capacidad del régimen disciplinario vigente para cumplir una función verdaderamente correctiva y ejemplificadora. En este sentido, la investigación permitió advertir que la eficacia del sistema disciplinario no dependió únicamente de la existencia de sanciones, sino también de su adecuada aplicación, proporcionalidad y capacidad para prevenir nuevas conductas contrarias a los deberes funcionales.

En consecuencia, los hallazgos permitieron sostener que el régimen disciplinario vigente requirió una revisión orientada a fortalecer la eficacia de las medidas disciplinarias y su finalidad preventiva y correctiva, sin afectar las garantías propias del procedimiento administrativo sancionador. La investigación aportó, de esta manera, elementos para considerar la necesidad de actualizar y fortalecer el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de la carrera civil, procurando un equilibrio entre la potestad sancionadora de la Administración y la protección de los derechos de los funcionarios sometidos a procedimientos sumariales.

Conclusiones

El Derecho Sancionador es una parte del Derecho Administrativo, que se ocupa del procedimiento administrativo tendiente a verificar el cumplimiento de ciertas normativas administrativas por parte de los administrados, y de demostrarse el incumplimiento, esto acarrearía la aplicación de una sanción, que generalmente puede consistir en multas,

suspensiones, casaciones de matrículas y o registros, prohibiciones para operar entre otros, siempre dependiendo de la actividad administrativa de la cual se trate.

Esta facultad sancionadora del Estado se ejerce a través del procedimiento administrativo sancionador. Este procedimiento puede ser interno o externo; es externo cuando se dirige a sujetos públicos que no dependen laboralmente de la administración, no existe relación laboral, pero sí el administrado se encuentra obligado al cumplimiento de ciertas normas, y es interna cuando se dirige al personal de la administración y existe una relación laboral generalmente dirigida al personal público o funcionario público, procedimiento también denominado “régimen disciplinario”, que es el procedimiento establecido en la norma para la aplicación de una sanción disciplinaria a los funcionarios públicos. (Dromi, J.R., 1987).

El régimen disciplinario forma parte del procedimiento administrativo interno, es decir está dirigido al personal de la administración. El régimen disciplinario busca justamente como se indica, disciplinar a los funcionarios o servidores públicos a través de la aplicación de medidas disciplinarias, a fin de que éstos regulen su conducta conforme lo establecen las normas administrativas y/o estatuto del funcionario público.

En el Paraguay la norma vigente que rige toda la carrera administrativa desde el ingreso es la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".

La ley establece medidas disciplinarias de naturaleza correctiva o, tal como su nombre lo indica, disciplinarias tales como las establecidas en la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” para las faltas leves y para las faltas graves que consisten en la “Suspensión del derecho a promoción de hasta un año”, la “Suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta 30 días”, y la “Destitución con inhabilitación para ocupar cargos públicos de 2 a 5 años”, que

tienen un objetivo además de correctivo también ejemplificadora, pues buscan reconducir la conducta del funcionario a fin de que éste adecue su conducta a lo dispuesto en las normativas y el reglamento, y ejemplificadora pues a través de la aplicación de éstas medidas se pretende evitar que los demás funcionarios incurran en las mismas faltas.

Sin embargo, en el marco de la presente investigación se ha llegado a la conclusión de que las medidas disciplinarias establecidas en la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”, tanto para las faltas leves como para faltas graves, resultan ineficaces para reencausar la conducta de los funcionarios a quienes le son aplicadas.

La medida disciplinaria consistente en la “Suspensión del Derecho a Promoción por el periodo de un año”, establecida en el artículo 68 inciso a) de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” no es factible ya que para que la misma pueda ser aplicada y cumpla con su cometido, la institución a la que pertenece el funcionario debe realizar concursos de posición periódicamente, caso contrario la sanción no podría ser aplicada, por tanto, resulta ineficaz. En efecto en el marco de la presente investigación se ha verificado que en muy pocos sumarios administrativos se ha recomendado la aplicación de esta sanción justamente porque la aplicación de esta se encuentra condicionada por la realización de concursos de oposición.

La medida disciplinaria más eficaz establecida en la Ley 1626/00, es la prevista en el artículo 68 inciso b) consistente en la “Suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta 30 días”, en efecto con el análisis de los expedientes tramitados así como de los informes emitidos por el Departamento de Sumarios Administrativos de la Dirección General de Asesoría Jurídico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se ha demostrado

que ésta es la sanción mayormente recomendada en el marco de los sumarios administrativos instruidos a funcionarios públicos, sin embargo, muchos de los jueces administrativos encuestados han coincidido en que el plazo 30 días debe ser ampliado.

Las medidas disciplinarias establecidas en la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” deben ser replanteadas especialmente en lo que respecta a la sanción prevista en el inciso a) del artículo 69 de la citada Ley que consiste en la suspensión del derecho a promoción por el periodo de un año, en razón de que la citada sanción resulta prácticamente inaplicable en muchos casos, pues para la aplicación efectiva de esta sanción la institución de la cual depende el funcionario sumariado, necesariamente debe convocar periódicamente a concursos para promoción, de no ser así, la sanción resulta ineficaz. Así también se considera pertinente la ampliación del plazo de suspensión en el cargo sin goce de sueldo establecido en el artículo 69 inciso b de la Ley 1626/00, de 30 a por los menos 90 días a fin de que el juzgador cuente con un margen más amplio al momento de determinar la sanción y el plazo más apropiado y proporcional según la falta administrativa cometida.

En efecto esta ampliación se encuentra contemplada en el proyecto de Ley “De la Función Pública y de la Carrera del Servicio Civil”, presentada por el Poder Ejecutivo, con lo que queda evidenciado que efectivamente las medidas disciplinarias establecidas en la Ley N° 2626/000 precisan ser reformuladas o ampliadas.



Referencias

Dromi, J. R. (1987). *El procedimiento administrativo*.

Mejía Aguilar, L. L. (2015). *[Trabajo citado sobre la potestad sancionadora de la Administración]*.

Nieto García, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador*.

Paraguay. (2000). *Ley N.º 1626/2000 “De la Función Pública”*.

Paraguay. (2013). *Decreto N.º 360/2013, por el cual se regula el procedimiento sumarial administrativo para la investigación y la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en el Capítulo XI del Régimen Disciplinario de la Ley N.º 1626/2000 de la Función Pública, y se deroga el Decreto N.º 17.781/2002*.