



Artículo original

¿Doble sanción? Naturaleza jurídica del descuento ante la prestación irregular de servicios

Double jeopardy: the legal nature of salary deductions for irregular service provision

¿Sanción ñembojo'a? Descuento rehegua léi rekotee, pe mba'apohára ndojapóiramo hendáicha hembiaapo

*Nora Cecilia Mendoza Doldán

<https://orcid.org/0009-0006-7325-015X>

Ministerio Público, Fiscalía de Cuentas, Fiscalía Zonal del Área I. Asunción, Paraguay.

Resumen

Teniendo en cuenta los cambios medulares que fueron introducidos en el nuevo Reglamento Interno del Ministerio Público –Resolución n.º 657/2024–, en especial, la previsión expresa de la figura del descuento proporcional en el salario del funcionario por llegadas tardías, salidas anticipadas o ausencias injustificadas –sin perjuicio de las faltas disciplinarias previstas–, se ha propuesto, como objetivo cardinal, analizar la naturaleza jurídica de dicho descuento. En ese sentido, para dilucidar esta cuestión, el método utilizado es del tipo hermenéutico-jurídico y analítico-comparado: propios de estudios normativos, doctrinarios y jurisprudenciales; se analizan las normativas, contrastan con el derecho comparado, la doctrina y, finalmente, se examinan criterios jurisprudenciales relevantes; es de diseño no experimental, de enfoque

Recibido: 09/07/25

Revisado: 28/11/2025

Aceptado: 18/12/2025

*Autor: Nora Cecilia Mendoza Doldán. Asunción, Paraguay.

Email: noramendozad@gmail.com

Abogada y Notaria de la Universidad Nacional de Asunción, Cuadro de Honor. Máster en Derecho Tributario de la Universidad de Barcelona. Especialista en Finanzas y Derecho Tributario de la Universidad de Belgrano. Especialista en Didáctica Superior Universitaria de la Universidad Columbia. Especialista del Programa de Formación Inicial para la Función Judicial de la Escuela Judicial. Docente y Coordinadora Docente del Área de Derecho Constitucional del ISEMP. Agente Fiscal y Coordinadora del Área de Derecho Administrativo y Electoral del Gabinete Fiscal del Ministerio Público. Doctoranda en Ciencias Jurídicas de la Universidad Iberoamericana. Asunción, Paraguay.

Editor: Sara Mariel Sosa Villalba

E-mail: smsosa@ministeriopublico.gov.py

Ministerio Público, Instituto Superior de Estudios, dirección de Investigación. Asunción, Paraguay

ISSN 2415-5063 Versión impresa

ISSN 2415-5071 Versión en línea

<https://ojs.ministeriopublico.gov.py>

Contacto: revistajuridica-isemp@ministeriopublico.gov.py



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0



cualitativo y de alcance descriptivo. En ese marco, se ha concluido que, conforme a la letra y el espíritu del reglamento, respaldado a su vez por el derecho comparado, la doctrina y la jurisprudencia extranjera, el descuento no tiene la naturaleza de sanción disciplinaria, puesto que busca compensar la no prestación efectiva del servicio. De este modo, se establecen dos mecanismos diferenciados que operan legítimamente, por un lado, el régimen disciplinario que sanciona las ausencias injustificadas o irregulares y, por otro, la figura del descuento por las asistencias injustificadas o irregulares; con lo cual, se respeta el principio *non bis in idem* teniendo en cuenta la naturaleza no sancionatoria del descuento-, se apunta a una mayor eficiencia y responsabilidad en el servicio público y, se precautelan los recursos estatales.

Palabras claves: descuento salarial, *non bis in idem*, Ministerio Público, sanciones disciplinarias, empleo público.

Abstract

In light of the fundamental changes introduced by the new Internal Regulations of the Public Prosecutor's Office – Resolution No. 657/2024 – particularly the express provision for the proportional deduction of an official's salary for tardiness, early departures, or unjustified absences (without prejudice to the prescribed disciplinary sanctions), the primary objective of this paper is to analyze the legal nature of said deduction. To address this issue, the methodology employed is legal-hermeneutic and comparative-analytical, characteristic of normative, doctrinal, and jurisprudential studies. The regulations are analyzed, contrasted with comparative law and legal doctrine, and finally, relevant jurisprudential criteria are examined. The study is non-experimental in design, qualitative in approach, and descriptive in scope. Within this framework, it is concluded that, in accordance with the letter and spirit of the regulations, supported in turn by comparative law, legal doctrine, and foreign jurisprudence, the deduction does not have the nature of a disciplinary sanction, as its purpose is to compensate for the effective non-provision of service. Thus, two distinct and legitimate mechanisms are established: on one hand, the disciplinary regime that sanctions unjustified or irregular absences, and on the other, the figure of the deduction for unjustified or irregular attendance. Consequently, the principle of *non bis in idem* is respected – considering the non-punitive nature of the deduction –, the aim is to foster greater efficiency and responsibility in public service, and state resources are safeguarded.

Keywords: salary deduction, *non bis in idem*, Public Prosecutor's Office, disciplinary sanctions, public official.

Ñemombyky

Ojejesarekóvo umi oñemoambue mbarete va'ekue Reglamento Interno, Ministerio Público –Resolución n.º 657/2024–peguáre, ha oñemaña porārõ mba'épa he'i upe descuento proporcional rehegua ojeipe'áva funcionariokuéra salario-gui, oguahẽ tapykue haguére, osẽ voive haguére térã katu ndohóigui imba'apohápe omombe'u'yre mba'érepa –ndoguerekói perjuicio umi falta disciplinaria oñemoíva'ekuére- upévare oñehesa'ỹjose mba'e léi áripa



oñemopyrenda ojejapo haguã upe descuento. Upe mba'e oñemyesakã haguã, ojeporu pe método hérava hermenéutico-jurídico ha analítico-comparado: péva rupi ojestudia umi léi, doctrina ha jurisprudencia kuéra ha mba'e, oñehesa'ýijo umi normativa-pe he'íva ombojovake upe derécho comparado rehe, pe doctrina-re ha ipahaitépe ohesa'ýijo umi criterio jurisprudencial imbaretevéva. Oiporu diseño no experimental- pe enfoque cualitativo ha alcance descriptivo. Ko'ã mba'e kuápe, oñembyapu'a ojesareko porãrõ umi jehai pyrere, pe doctrina-re, ha avei jurisprudencia pytagua mba'évare, pe descuento ojejapóva ndaha'éi ojejapo haguã sanción disciplina, ohekágui omyengovia jey upe hembiaporã tee ndojapói va'ekue. Upéicha oñemohenda mokõi hendáicha iñambuéva ojeuegui ha ojejapo meméva, peteíva hína, oiporu régimen disciplinario osancionáva umi ndoúiva omba'apo he'i'ýre mba'érepa téra irregularidades ha mokõiha katu ojeporu pe figura de descuento umi nomombe'úiva voi mba'érepa ndohói hembraipohápe, téra katu irregulares rehegua; kóicha oñemoañete pe principio he'íva non bis in idem- ojejuhúvo pe descuento ndoguerekoíha pe naturaleza sancionatoria, oñeñeha'ã ojejhupyty eficiencia ha responsabilidad servicio público-pe ha péicha ikatúta oñeñangarekove estado kuéra recurso-re.

Ñe'ẽ tee: salario-gui jeipe'a, non bis in idem, Ministerio Público, oñesanciona hembiapo henda pegua'ý rehe, tembiapo tetã remimoĩmbýpe.

Introducción

El titular del Ministerio Público, en el año 2024, en virtud de las atribuciones previstas en el artículo 50 de la Ley n.º 1562 «Orgánica del Ministerio Público», ha emprendido un proceso de actualización de las reglamentaciones internas, en aras del mejor funcionamiento de la institución, considerando el rol medular constitucionalmente asignado de representar a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales y ejercer la acción penal pública.

Como fruto de esta labor, ha emitido la Resolución n.º 657 de fecha 28 de febrero de 2024, «Por la cual se aprueba el nuevo Reglamento Interno del Ministerio Público», que deroga la Resolución FGE n.º 4855/2010. El nuevo reglamento trajo aparejados cambios diversos en el régimen de la administración de recursos humanos, así como en el disciplinario; no obstante, el presente análisis se circunscribirá a las modificaciones que hacen a las consecuencias específicas previstas en el Reglamento Interno ante inasistencias injustificadas, llegadas tardías o salidas anticipadas de los funcionarios o contratados, en adelante denominados funcionarios.

Novedades del Reglamento Interno del Ministerio Público en cuanto a los efectos de la no prestación regular de servicios

Una de las novedades introducidas vía reglamentaria fue la incorporación en forma expresa, en el artículo 24, de la figura del descuento proporcional al funcionario por la no prestación de servicios o prestación irregular, precisando que no se constituye en una sanción disciplinaria.

En cuanto al régimen disciplinario, y específicamente en lo que respecta a las faltas por llegadas tardías, retiros anticipados o ausencias injustificadas, el reglamento vigente mantiene la línea de su predecesor de considerarlas como faltas disciplinarias. Sin embargo, se han introducido variantes significativas en los supuestos de hecho relativos a la frecuencia de las ausencias injustificadas, lo cual influye en la configuración de las faltas leves o graves.



Los cambios más relevantes, pueden ser vistos en el esquema que se enseña a continuación:

Tabla 1

Comparación de reglamentos internos del Ministerio Público

Figura jurídica	Resolución n.º 4855/10 (derogado)	Resolución n.º 657/2024
Descuento proporcional	No contemplaba	Artículo 24. Descuento proporcional. Las llegadas tardías y las salidas anticipadas superiores a 3 (tres) en un mismo mes, así como las ausencias cuando fueren injustificadas, producirán un descuento en el salario del funcionario que incurra en aquella, proporcional al tiempo de no prestación de servicio. La proporcionalidad se aplicará por hora o fracción menor.
Faltas leves	Artículo 43. Faltas leves: Serán consideradas faltas leves los siguientes hechos: 1) De tres o cuatro llegadas tardías injustificadas en el mes al lugar donde debe desarrollar sus funciones, atendiendo lo establecido en el artículo 15 de este reglamento, siempre que este hecho no constituya otro tipo de falta e implique una sanción más grave. El hecho de incurrir alguna de las faltas previstas en este artículo, traerá aparejada la aplicación de una amonestación escrita que será asentada en el legajo respectivo, sin perjuicio de la aplicación de una sanción más grave cuando las circunstancias lo permitan y el caso lo amerite, tal como se establece en el presente reglamento.	Artículo 54. Serán faltas leves de funcionarios permanentes y contratados, las siguientes: a) Llegar tardíamente a su lugar de trabajo o retirarse anticipadamente, en más de 3 (tres) hasta 9 (nueve) ocasiones en el mismo mes, injustificadamente; b) Faltar a su lugar de trabajo injustificadamente hasta 3 (tres) días consecutivos o 5 (cinco) días en forma alternada, en el mismo año; Artículo 56. Sanciones por faltas leves. Las faltas leves cometidas por funcionarios/as permanentes y contratados/as serán pasibles de las siguientes sanciones: • Amonestación verbal o escrita con constancia en el legajo; y • Multa de hasta el quince por ciento de la remuneración mensual.

**Tabla 2***Comparación de reglamentos internos del Ministerio Público*

Figura jurídica	Resolución n.º 4855/10 (derogado)	Resolución n.º 657/2024
Faltas graves	Artículo 44. Faltas graves. Serán consideradas faltas graves los siguientes hechos: 1) De cinco a nueve llegadas tardías injustificadas en el mes al lugar donde debe desarrollar sus funciones, atendiendo lo establecido en el artículo 15 de este reglamento siempre que este hecho no constituya otro tipo de falta e implique una sanción más grave; 2) Faltar sin causa justificada al lugar donde debe desempeñar sus funciones de uno a cuatro días continuos o alternados en el mes; Las faltas previstas en este artículo serán sancionadas con multa que no exceda del treinta por ciento (30 %) de la remuneración mensual, que deberá quedar asentada en el legajo personal del funcionario. Las ausencias injustificadas previstas en el inciso 2 de este artículo serán sancionadas con una multa equivalente a un jornal diario, por cada día de ausencia.	Artículo 55. Faltas graves Serán faltas graves de funcionarios permanentes y contratados, las siguientes: a) Llegar tardíamente a su lugar de trabajo o retirarse anticipadamente, en 10 (diez) o más ocasiones en el mismo mes, injustificadamente; b) Faltar a su lugar de trabajo injustificadamente más de 3 (tres) días consecutivos o más de 5 (cinco) días en forma alternada, en el mismo año; Artículo 57 Sanciones para faltas graves. Las faltas graves cometidas por funcionarios permanentes y contratados serán pasibles de las siguientes sanciones: • Multa de hasta el treinta por ciento de la remuneración mensual; • Suspensión del cargo o empleo hasta un mes, sin goce de sueldo; y • Remoción.
Faltas gravísimas	Artículo 45. Faltas gravísimas. Serán consideradas faltas gravísimas los siguientes hechos: 1) Diez o más llegadas tardías injustificadas en el mes, al lugar donde debe desarrollar sus funciones, sin dejar de considerar lo establecido en el artículo 15 del presente reglamento; 2) Faltar sin causa justificada al lugar donde debe desempeñar sus funciones por cinco o más días continuos o alternados en el mes; Las faltas previstas en este artículo serán sancionadas con suspensión del cargo o empleo, de hasta un mes sin goce de sueldo o con la remoción del funcionario, lo que deberá quedar asentado en el legajo personal respectivo.	• No se contempla



A partir del cuadro comparativo se ilustra que las principales modificaciones radican, por un lado, en la incorporación expresa del descuento proporcional por llegadas tardías, salidas anticipadas y ausencias injustificadas. Por otro lado, con relación a las faltas disciplinarias y, concretamente en cuanto a las ausencias injustificadas, se da un giro en cuanto al parámetro temporal para su cómputo, que es ahora –en el mismo año– y no –en el mes–, como establecía el reglamento derogado.

El primer extremo representa una innovación sustancial, puesto que disipa las dudas sobre la procedencia del pago o no al funcionario que haya incurrido en ausencias injustificadas o llegadas tardías. Se configura, así también, una transformación distinguible con relación a las faltas por ausencias injustificadas, puesto que al consolidar el conteo a un periodo anual trae aparejado un umbral más bajo para la configuración de las faltas.

Esta mayor rigurosidad en el marco del régimen del empleo público es completamente razonable y refleja una mayor exigencia y un compromiso con la eficiencia y la calidad del servicio que una institución pública de la envergadura del Ministerio Público debe ofrecer a la ciudadanía. La naturaleza de sus funciones demanda un alto nivel de responsabilidad, disponibilidad y puntualidad de su personal para garantizar el correcto y expedito funcionamiento del sistema de justicia, evitando dilaciones que puedan perjudicar a los justiciables y a la sociedad en general.

Por otra parte, concretamente en cuanto a los descuentos, es oportuno recalcar que, el reglamento interno anterior: Resolución FGE n.º 4855/2010, no contemplaba de manera expresa la figura del descuento por inasistencias injustificadas, llegadas tardías o salidas anticipadas, sin embargo, dichos supuestos eran considerados faltas disciplinarias. Además, en dicho marco, cabe resaltar que, en la praxis interna del Ministerio Público, las ausencias injustificadas, llegadas tardías y retiros anticipados tenían como única consecuencia la aplicación de las sanciones previstas en el reglamento.

Dicho derrotero ha sido reencausado a través del reglamento interno vigente, en el cual, de manera explícita se ha previsto la figura del descuento, distinguiéndola de la sanción disciplinaria, a fin de clarificar las interrogantes que pudieran haberse generado en el pasado sobre la procedencia o no de los descuentos y, así, precautelar el patrimonio del Estado, al evitar el enriquecimiento sin causa del funcionario renuente al cumplimiento del deber de la asistencia puntual al lugar del trabajo, por tener un impacto directo y negativo en los recursos limitados del Estado.

Naturaleza jurídica del descuento al funcionario por inasistencias injustificadas, llegadas tardías o salidas anticipadas. Principio *non bis in idem*

El cambio de paradigma introducido por el nuevo reglamento ha suscitado ciertas controversias sobre la legitimidad del descuento proporcional por inasistencias injustificadas o ausencias irregulares, al estimarse que dicho mecanismo vulnera el principio de *non bis in idem*. Esta interpretación parte de la premisa de que el descuento (artículo 24 del reglamento actual) y las sanciones por la comisión de faltas (artículos 54 y 55 del reglamento actual) constituyen, a la postre, medidas punitivas de idéntica naturaleza.

Por ello, el propósito del presente trabajo es clarificar la naturaleza jurídica del descuento a los funcionarios, a fin de examinar la vulneración o no del principio *non bis in idem*, ante la



coexistencia del descuento y de la sanción disciplinaria en el Reglamento Interno del Ministerio Público.

Para dicho cometido, en primer término, se debe tener presente que la prohibición de doble juzgamiento, fue recogida en el artículo 17 de la Constitución de la República del Paraguay, el cual prescribe que, en el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse una pena o sanción, toda persona tiene derecho a que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho.

A ese respecto, Nieto (2005) señala que la prohibición denominada *non bis in idem* implica -dicho sea, en términos deliberadamente simplificados- que nadie puede ser condenado dos veces por el mismo hecho (p. 469).

Ello, trasluce que no pueden imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho o comportamiento y, además, precisa Ivanega (2010), cuando exista identidad de sujeto, de hecho y de fundamento (p. 52).

Ahora bien, partiendo de la premisa expuesta y a efectos de dilucidar si efectivamente se configuran dos sanciones por el mismo hecho, deviene necesario determinar la naturaleza jurídica del descuento al funcionario por inasistencias injustificadas al lugar del trabajo o asistencias irregulares.

Sentido y alcance del descuento a partir del Reglamento Interno

Como punto de partida corresponde evaluar el sentido y alcance del descuento a la luz del Reglamento Interno del Ministerio Público. En ese sentido, como se anticipó, en su artículo 24 dispone que las asistencias injustificadas, las llegadas tardías y las salidas anticipadas producirán un descuento en el salario del funcionario que incurra en aquella y, aclara, finalmente, que el descuento no será considerado como sanción disciplinaria.

Así las cosas, del texto expreso y claro del reglamento, se desprenden los siguientes puntos claves:

1. El descuento salarial se aplica cuando se producen llegadas tardías (más de 3 en el mismo mes), salidas anticipadas (más de 3 en el mismo mes) y, ausencias injustificadas, cualquiera sea su número.
2. El descuento es una consecuencia directa de la no prestación del servicio. Es un ajuste salarial que busca la proporcionalidad entre el trabajo efectivamente realizado y la remuneración percibida.
3. El monto del descuento es directamente proporcional al tiempo en que el funcionario no prestó servicios. Esto se aplica por hora o incluso por fracciones menores a una hora.
4. Se erige en una declaración explícita de su naturaleza no punitiva, al afirmar: «En ningún momento este descuento será considerado como sanción disciplinaria».

En apretada síntesis, el nuevo reglamento del Ministerio Público contempla una figura de ajuste salarial por inasistencia o irregularidad en la prestación del servicio, distinguiéndola de cualquier tipo de sanción disciplinaria. Esto es así, pues ha quedado patente que la autoridad normativa ha descartado manifiestamente que tenga un matiz sancionatorio, y le ha otorgado el carácter de ajuste por un servicio no prestado.

En este estadio, además, es dable tener en cuenta que la principal fuente de manifestación



de la intención de las autoridades normativas es, precisamente, los textos que redacta, es decir, los enunciados normativos que promulga (Ezquiaga, 2017) y, a ese respecto, no cabe lugar a dudas de que el lenguaje empleado en la redacción del artículo 24, en especial, cuando enfatiza que “en ningún momento este descuento será considerado como sanción disciplinaria”, expresa correctamente la voluntad del legislador de asignarle la naturaleza jurídica de descuento o ajuste y no de sanción (p. 247).

La figura del descuento. Irrelevancia del *nomen iuris*

Con independencia de la denominación otorgada por el nuevo reglamento, el principio de irrelevancia del *nomen iuris* demanda un análisis material para esclarecer la naturaleza jurídica del descuento proporcional de los haberes. Recuérdese que, este principio, ampliamente reconocido en la doctrina, establece, en materia legislativa, que la calificación normativa no define necesariamente la naturaleza de la figura jurídica regulada. Por ello, resulta crucial determinar si más allá del *nomen*, el descuento proporcional constituye –o no– una medida punitiva.

Ahora bien, para comprender la naturaleza jurídica del descuento proporcional, es fundamental contextualizarlo dentro de las particularidades de la relación de empleo público y, en específico, los derechos y deberes de los funcionarios y del Estado.

A ese respecto, si bien la Ley Orgánica del Ministerio Público y el reglamento interno no prevén un catálogo exhaustivo de derechos y deberes de los funcionarios y de la administración, resulta innegable que éstos son inherentes a toda relación de empleo público. No obstante, el artículo 14 del reglamento interno, incluye expresamente como obligación de los funcionarios «asistir puntualmente al trabajo y cumplir sus servicios con eficiencia, diligencia, corrección y disciplina» y, por otra parte, la Constitución de la República del Paraguay establece el derecho del trabajador a disfrutar de una remuneración.

Además, el último extremo del párrafo anterior es desarrollado de manera precisa y clara en la Ley n.º 7445 «De la Función Pública y Servicio Civil», que en su artículo 117, define a la remuneración como «el conjunto de retribuciones que las instituciones públicas destinan a los funcionarios públicos para retribuir la prestación de sus servicios, de acuerdo con el puesto que ocupa».

Del análisis de dichas normativas en conjunto, las cuales plasman elementos incuestionables de la relación de empleo público en general, surge, de manera evidente, que la relación entre el funcionario y el Estado comprende el compromiso de este último al pago de una remuneración por los servicios efectivamente prestados, es decir, siempre y cuando se verifique la condición de asistencia puntual al trabajo.

De ello, se logra inferir que la remuneración es una contraprestación directa por el servicio efectivamente prestado, vale decir, se destina a retribuir la prestación de servicios. Dicho de otro modo, es la contrapartida directa y necesaria de la prestación del servicio, no es una dádiva, sino la contraprestación por el trabajo efectivamente realizado.

Asimismo, de los términos empleados por el redactor de los enunciados normativos antes reseñados, en especial la Ley n.º 7445 «De la Función Pública y Servicio Civil», pueden



deducirse dos normas: una expresamente formulada y otra deducible, lógicamente, de la disposición (Ezquiaga, 2017). Es decir, por un lado, la remuneración es una contraprestación directa por el servicio efectivamente prestado y, a contrario sensu, se desprende que si no hay prestación efectiva del servicio -por ausencia injustificada, llegadas tardías o salidas anticipadas-, no se genera el derecho a esa parte de la remuneración (p. 257).

En ese orden de ideas, es correcto afirmar que la remuneración está supeditada a la prestación del servicio. Por ello, no puede pretenderse el pago cuando el funcionario no ha estado disponible para cumplir con las funciones encomendadas.

Misma relación se da en el ámbito privado. Así, siendo conscientes de que el empleo público y el privado tienen semejanzas y diferencias, aunque responden a un esquema básico uniforme: una relación en la que una persona trabaja para otra a cambio de una remuneración, estableciéndose derechos y obligaciones para ambas partes (Ivanega, 2019, p. 9), resulta de utilidad traer a colación al artículo 1 de la Ley n.º 496/95, «Que modifica, amplía y deroga artículo de la Ley n.º 213/93, Código del Trabajo», específicamente su artículo 17, el cual define al contrato de trabajo como el convenio en virtud del cual un trabajador se obliga a ejecutar una obra o a prestar un servicio a un empleador, bajo la dirección y dependencia de éste, mediante el pago de una remuneración, sea cual fuera la clase de ella.

Así las cosas, se colige que la relación laboral, tanto en el ámbito público como privado, se basa en un principio de intercambio: la prestación de un servicio a cambio de una remuneración. Si el servicio no se presta, o se presta de forma irregular, el fundamento para el pago de la remuneración por ese período se ve afectado.

Recapitulando, es de notar que la explicitación del legislador sobre el *nomen iuris* previsto en el artículo 24 del Reglamento Interno no solo es una manifestación clara de su voluntad, sino que, además, coincide plenamente y refuerza la naturaleza material del descuento como un ajuste proporcional por un servicio no prestado.

Por otro lado, tan solo a mayor abundamiento, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica antes analizada, es dable precisar que los topes de descuentos salariales contemplados en el ordenamiento jurídico nacional no aplican para los descuentos por inasistencias injustificadas o asistencias irregulares. Esto es así, pues, en puridad, dichos descuentos no son una deducción o retención sobre el salario por trabajo prestado, sino la no remuneración por un tiempo no trabajado: como se ya se advirtió, el salario se paga por el trabajo efectivamente realizado.

El descuento en otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional y extranjero, en la doctrina y la jurisprudencia

La naturaleza jurídica del descuento proporcional dada por el artículo 24 del Reglamento Interno del Ministerio Público no es un tratamiento aislado dentro del ordenamiento jurídico paraguayo; por el contrario, se alinea perfectamente con el marco normativo nacional relativo a la función pública. En ese sentido, vale destacar que, diversas instituciones han adoptado criterios idénticos, a saber:

Ministerio de la Defensa Pública: Artículo 16 (cuarto, quinto y sexto párrafo) de la Resolución D.G. n.º 1422/2024 «Por la cual se aprueban las modificaciones y actualizaciones



del reglamento interno del Ministerio de la Defensa Pública en su versión n.º 17 correspondiente al año 2024»:

Las llegadas tardías o salidas anticipadas que excedan lo permitido en el mes por la presente disposición, conllevarán al descuento remunerativo del salario y se aplicarán, de ser reiteradas, las medidas disciplinarias correspondientes. Los descuentos por llegadas tardías o ausencias no se considerarán como sanciones de multa. Por cada ausencia injustificada se descontará un jornal diario.

Poder Judicial: Artículo 38 de la Acordada n.º 1679 «Que reglamenta los procedimientos relativos a la administración del personal del Poder Judicial»:

Descuento proporcional. Las llegadas tardías, las salidas anticipadas y las ausencias, cuando fueren injustificadas, y una vez transcurrido el plazo establecido en el artículo 21, inciso c) de la Acordada n.º 1597/2021, producirán un descuento en el salario de los funcionarios o contratados que incurran en ellas, proporcional al tiempo de no prestación de servicio. La proporcionalidad se aplicará por hora o fracción menor. En ningún caso este descuento será considerado como una sanción disciplinaria.

Instituto de Previsión Social: Anexo 5, artículo 5 de la Resolución C. A. n.º 087.012/16 «Por la que se aprueba el reglamento que establece el régimen de descuento de salario por los días no trabajados y/o asistencia irregular y se autoriza la realización de verificaciones in situ de asistencia en forma aleatoria, de los funcionarios permanentes y del personal contratado del Instituto de Previsión Social»:

Del descuento de salario por la no prestación de servicios. Las llegadas tardías, las salidas anticipadas, las salidas intermedias, el abandono de cargo, el abandono del puesto de trabajo y las ausencias, cuando fueren injustificadas, producirán un descuento en el salario básico de los funcionarios que incurran en ellas, por la no prestación del servicio y conforme a lo establecido en este Reglamento.

Se percibe, por tanto, una uniformidad normativa, pues, al igual que el Ministerio Público, las demás instituciones del Estado coinciden en distinguir el descuento como un ajuste salarial por servicios no prestados, descartando cualquier matiz punitivo. En cuanto al reglamento de descuentos del IPS, merece destacarse que en su considerando subraya la correspondencia de separar concreta y explícitamente el reglamento de descuento de salario por la no asistencia o asistencia irregular, del reglamento que regula las faltas y sanciones. Ello, en la tesitura de que el descuento se produce por la no prestación de los servicios en tiempo y en forma, por los cuales, el Instituto de Previsión Social paga los salarios y demás emolumentos a los funcionarios permanentes y al personal contratado; sin embargo, el reglamento de faltas y sanciones tiene por objetivo determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de faltas preestablecidas tanto en la Ley como en el mismo reglamento.

Además, es fundamental poner en relieve que la Ley n.º 7445 «De la Función Pública y Servicio Civil», se ha encargado de zanjar cualquier discusión que pudiera haberse presentado en el marco de la Ley n.º 1626 «De la Función Pública» y estatuye en su artículo 60 que: «Los descuentos de las remuneraciones aplicados por ausencia se realizan por días u horas no trabajadas. No tienen naturaleza disciplinaria, por lo que no eximen de la aplicación de las



sanciones correspondientes, sean estas pecuniarias o no».

En el mismo sentido, se enfatiza que las previsiones normativas nacionales no son ajenas en el derecho comparado. Tan solo a título ejemplificativo, se trae a colación, en primer término, el artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, del 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de España, el cual establece: «Sin perjuicio de la sanción disciplinaria que pueda corresponder, la parte de jornada no realizada dará lugar a la deducción proporcional de haberes, que no tendrá carácter sancionador».

En segundo término, el decreto con fuerza de Ley n.º 29 de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n.º 18834, sobre Estatuto Administrativo de la República de Chile, en su artículo 72 dispone:

Por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado no podrán percibirse remuneraciones (...) Mensualmente deberá descontarse por los pagadores, a requerimiento escrito del jefe inmediato, el tiempo no trabajado por los empleados, considerando que la remuneración correspondiente a un día, medio día o una hora de trabajo, será el cociente que se obtenga de dividirla remuneración mensual por treinta, sesenta y ciento noventa.

Finalmente, la normativa argentina –artículo 31 de la Reglamentación por Decreto n.º 1421 del 8/8/2002, que reglamenta la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, n.º 25.164– ha precisado que las suspensiones que se apliquen son sin perjuicio del descuento de haberes correspondiente a las horas completas no trabajadas, así como a las inasistencias incurridas.

Así las cosas, se evidencia que el Reglamento del Ministerio Público se encuentra acorde con otras normativas del ordenamiento jurídico nacional y extranjero, al no considerar al descuento como una sanción, sino como una consecuencia directa por la no prestación de los servicios.

Todo lo expuesto, encuentra además sustento en la doctrina autorizada en la materia y en la jurisprudencia. García Pulles (2016) recuerda:

El derecho a la retribución es una consecuencia de la prestación de servicios en el marco de una relación de empleo público legítimamente constituida. Con tal base, se ha pretendido sostener que no es procedente el reconocimiento de haberes si no medió tal prestación por parte del agente, criterio que contara con la aprobación de la jurisprudencia, pues no podría dejar de tenerse en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hubo de sostener que el hecho de tratarse de un vínculo de empleo público no altera la naturaleza de la remuneración como prestación, que siempre será la de retribuir servicios prestados, tanto en ese ámbito como en el de derecho privado (p. 299).

Del mismo modo, las cortes extranjeras se han ocupado de analizar con detenimiento la naturaleza del descuento, recalando que no se constituye en una sanción. Concretamente, han argüido:

La remuneración a que tiene derecho el servidor público como retribución por sus



servicios personales, en razón a un vínculo legal y reglamentario existente entre éste y el Estado, presupone el correlativo deber de prestar efectivamente el servicio, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias que rigen la administración del personal al servicio del Estado. Por lo tanto, no existe en cabeza del servidor público el derecho a la remuneración por los días no laborados sin justificación legal y, por ende, tampoco surge para el Estado la obligación de pagarlos. –Sentencia T-927/03 de la Corte Constitucional de Colombia–

El descuento de los días no trabajados no importa una sanción, sino que es una consecuencia lógica y normal del rompimiento de la bilateralidad del contrato. De allí que no se observe irracionalidad alguna en la disposición de retener los haberes pertinentes ante el incumplimiento cabal de la prestación de trabajo. –Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Sesión plenaria. Causa n.º 13038882699–

La sanción disciplinaria

Tras haber arribado a la conclusión antes expuesta sobre qué es el descuento por ausencias injustificadas o irregulares, tan solo a modo de complemento, se evaluará, en contrapartida, qué es dicho descuento o deducción. Para ello, teniendo en cuenta que es *vox populi* que los afectados suelen catalogar al descuento como una sanción, es importante tener presente que la finalidad de la sanción disciplinaria es castigar a los funcionarios por la violación de los deberes a su cargo, en busca del buen funcionamiento de la administración pública. De igual manera, Comadira (2022, p. 440) afirma que la sanción disciplinaria se presenta no solo como una retribución jurídica a la ofensa inferida por el infractor a su deber de no violar los deberes y prohibiciones funcionales -función represiva-, sino también como instrumento jurídico idóneo para prevenir o evitar que los agentes incumplan sus deberes o quebranten prohibiciones.

En dicho marco, el descuento, objeto de análisis, dista mucho de ser una sanción. Esto es así, dado que no tiene como finalidad precisamente castigar a los agentes por violación de su deber de asistencia, sino simplemente implica un no pago de la remuneración, como consecuencia de no haberse prestado el servicio.

Lo cierto y concreto es que el descuento al funcionario por inasistencias, llegadas tardías o retiros anticipados, no se constituye en una sanción, al carecer de la finalidad de castigo y de prevención.

Ahora bien, la vulneración del deber del funcionario de asistir puntualmente al lugar de trabajo en las condiciones establecidas en el Reglamento Interno del Ministerio Público, sí puede constituir una falta leve o grave y, en consecuencia, se aplicarían las sanciones previstas en la Ley Orgánica y en el reglamento. Ello es así, dado que el legislador lo ha considerado una conducta de relevancia para ser sancionado disciplinariamente, en el entendimiento de que la inasistencia o asistencia irregular de un funcionario público, especialmente en una entidad tan crucial como el Ministerio Público, tiene un impacto directo y perjudicial en la eficiencia y la calidad del servicio público.

En líneas generales, la tesis de considerar al descuento como una sanción, no resiste un análisis serio. A lo sumo, podría examinarse la proporcionalidad de las sanciones



previstas en las normativas; lo cual, si bien no constituye materia de estudio en el presente análisis, en el caso particular de las normativas del Ministerio Público, *prima facie*, se evidencia una adecuación de las sanciones con la conducta. Esto es claro pues las faltas leves acarrearán amonestaciones o multas de menor cuantía y, en contraste, las faltas graves, que implican una mayor afectación al servicio público, como ausencias prolongadas o reiteradas, pueden derivar en multas más elevadas, suspensiones o incluso la remoción; lo cual será meritado caso por caso. Esta correlación refleja que las sanciones previstas buscan ser proporcionales al daño o a la perturbación generada en el funcionamiento institucional.

Método y materiales

La investigación es de enfoque cualitativo, de diseño no experimental, del tipo dogmático jurídico, puesto que se estudia un fenómeno jurídico: descuento de los haberes por ausencias injustificadas o ausencias irregulares, tal como se presenta en la realidad normativa, doctrinaria y jurisprudencial.

En cuanto a los métodos para el alcance se utilizan los hermenéutico-jurídico y analítico-comparado: propios de estudios normativos, doctrinarios y jurisprudenciales. Se analizan las normativas, se contrastan con el derecho comparado, la doctrina y, finalmente, se examinan criterios jurisprudenciales relevantes.

Las técnicas de recolección de datos seleccionadas son el análisis documental y las matrices comparativas.

Conclusión

Con base en todo lo expuesto, como desenlace, es plausible aseverar sin temor a equívocos que, con el nuevo reglamento del Ministerio Público, coexisten legítimamente dos figuras con naturaleza jurídica distintas: por un lado, un descuento por días no trabajados, llegadas tardías o salidas anticipadas y, por otra, sanciones disciplinarias por incumplir el deber de asistir puntualmente al lugar de trabajo. Ello es así puesto que el descuento no se constituye en una sanción, con lo cual se descarta una vulneración al principio *non bis in idem*, que presupone la aplicación de dos sanciones por el mismo hecho.

Medidas como la analizada en el presente trabajo, aunque en apariencia sencilla, a no dudar, representa un avance significativo en la administración pública, al garantizar la protección de los recursos estatales y promover una cultura de responsabilidad en el funcionariado. Lejos de ser una sanción y así vulnerar el principio *non bis in idem*, asegura que cada moneda pública retribuya un trabajo efectivamente prestado. En un Paraguay que aspira a instituciones sólidas y confiables, regulaciones como esta optimizan la gestión de los recursos humanos y refuerzan el compromiso del funcionario.

Referencias

Acordada n.º 1679 [Corte Suprema de Justicia]. Que reglamenta los procedimientos relativos a la administración del personal del Poder Judicial. 28 de diciembre de 2022.



- Comadira, F. (2017). Derecho administrativo disciplinario. Cathedra Jurídica.
- Constitución de la República del Paraguay. 20 de junio de 1992 (Paraguay).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-927/03. 10 de octubre de 2003.
- Decreto n.º 29 de 2004 [con fuerza de ley]. Que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n.º 18.834, sobre Estatuto Administrativo. 16 de junio de 2004 (Chile).
- Decreto n.º 1421 de 2002 [Poder Ejecutivo Nacional]. 8 de agosto de 2002 (Argentina).
- Ezquiaga, F. (2017). Argumentación e interpretación. La motivación de las decisiones judiciales. Editora y Librería jurídica Ganuzas.
- García Pulles, F. (2016). Régimen de empleo público en la administración nacional (3ª edición). Abeledo Perrot.
- Ivanega, M. (2010). Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho a la defensa (1ª edición). Ediciones Rap.
- Ivanega, M. (2019). Empleo Público. Astrea.
- Ley n.º 1562 de 2002. Orgánica del Ministerio Público. 29 de mayo de 2000.
- Ley n.º 496 de 1995. Que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley n.º 213/96, Código del Trabajo. 22 de agosto de 1995.
- Nieto, A. (2005)., Derecho administrativo sancionador (Cuarta Edición). Tecnos.
- Real Decreto Legislativo 5 de 2015 [Ministerio de Hacienda y Administraciones]. 30 de octubre de 2015 (España).
- Resolución n.º 657 de 2024 [Ministerio Público]. Por la cual se aprueba el nuevo Reglamento Interno del Ministerio Público. 28 de febrero de 2024.
- Resolución FGE n.º 4855 de 2010 [Ministerio Público]. Reglamento Interno del Ministerio Público. 1 de enero de 2011
- Resolución D. G. n.º 1422 de 2024 [Ministerio de la Defensa Pública]. Por la cual se aprueban las modificaciones y actualizaciones del reglamento interno del Ministerio de la Defensa



Pública en su versión n.º 17 correspondiente al año 2024. 20 de agosto de 2024.

Resolución C. A. n.º 087.012 de 2016 [Instituto de Previsión Social]. Por la que se aprueba el reglamento que establece el régimen de descuento de salario por los días no trabajados y/o asistencia irregular y se autoriza la realización de verificaciones *in situ* de asistencia en forma aleatoria, de los funcionarios permanentes y del personal contratado del Instituto de Previsión Social. 13 de octubre de 2016.

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Sesión plenaria. Causa n.º 13038882699, caratulada: “Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación c/ Gobierno de Mendoza p/ Acción de inconstitucionalidad.”; 8 de mayo de 2018.