CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"NILCE LOMBARDO CRISTALDO C/ LA MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA".**
Expte. C.S.J Nro. 618, Año 2022.----------

A.I. Nº .....511.....

Asunción, 26 de setiembre de 2024.-

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por el Abg. Luis Alberto Torres Villagra, representante de la parte demandada contra el A.I. Nro. 12 del 29 de Julio de 2019, dictado por el Tribunal Electoral, Circunscripción de Caaguazú y San Pedro.------

C O N S I D E R A N D O :

A su turno, el MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo: Que, en el citado interlocutorio se resolvió: "**1- NO HACER LUGAR**, a la excepción de Incompetencia de Jurisdicción opuesta por la parte demandada; **2- DECLARAR,** la competencia de este Tribunal para entender en estos autos; **3- CORRER** nuevo traslado de la presente demanda a la parte demandada para que lo conteste dentro del plazo de Ley; **4- IMPONER** las costas en el orden causado.----------

El Tribunal fundó su decisión en que el excepcionante se ha limitado a oponer excepción de incompetencia en base al contrato presentado, sin referirse a los documentos acompañados por la parte actora con el escrito de demanda, teniendo la oportunidad y la obligación de negar la autenticidad de los documentos acompañados que se le atribuyen. Por lo que, en consecuencia se prevé que el silencio puede estimarse como reconocimiento de la verdad de los hechos pertinentes, conforme al art. 235 inc. a) del C.P.C.----------

El Abg. Luis Alberto Torres Villagra, en representación de la Municipalidad de Coronel Oviedo, expreso agravios (fs.65 - 69), manifestando que el Tribunal equivocadamente equiparo la Resolución Nro. 1834/07, que fue un acto administrativo de mera organización y designación de cargo, con un acto administrativo de nombramiento, en este sentido, señala que dicha categoría de nombrado debe estar claramente asignado y presupuestado en el Presupuesto General de Estimación de Gastos de la Municipalidad de Coronel Oviedo, de allí, que el acto de designación no puede ser considerado en ningún caso como un acto administrativo de nombramiento.----------

Así mismo, el Abg. Edgar Villalba en representación de la Sra. Nilce Lombardo Cristaldo contesta los agravios (fs. 73 - 74) y -en resumen- sostiene que el tribunal ha determinado su competencia conforme a instrumentos públicos que demuestran la calidad de funcionaria de su representada, no habiendo podido en ningún caso resolverse de otra manera ya que jurídicamente es

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

imposible, por lo que, el decisorio recurrido se ajusta a derecho y los agravios del apelante no pueden debilitar su posición, no dando razón o fundamento jurídico alguno la expresión de agravios por parte del recurrente en apelación.----------

En principio, el punto debatido en autos es si el Tribunal Electoral es el competente para entender en el presente juicio, puesto que la actora –en su escrito de demanda- afirmó ser funcionaria de la Municipalidad de Coronel Oviedo desde Diciembre de 2007, contando con estabilidad al tiempo del despido, mientras que la parte demandada, en su escrito de interposición de la excepción de incompetencia (fs. 42/44), sostuvo que la Sra. NILCE LOMBARDO CRISTALDO fue *"contratada"* por la Administración Municipal, por lo que el fuero competente es el civil, como lo señala el art. 5 de la Ley Nro. 1626/00 *"De la Función Pública"*.----------

En este caso, existe una cuestión que debe ser tratada antes de entrar en la discusión respecto a la condición que tenía la accionante dentro de la Institución Municipal demandada, considerando que la acción contencioso-administrativo debe reunir ciertos requisitos de admisibilidad y el proceso tiene un objeto especifico que lo diferencia de los demás procesos judiciales.-------

En un proceso contencioso administrativo, el Tribunal de Cuentas o el Tribunal Electoral (en este caso el ultimo citado) debe verificar de oficio, al ser presentada la demanda, los presupuestos de admisibilidad que se deben cumplir para que la instancia judicial contencioso-administrativa sea habilitada, conforme a lo contemplado en el art. 3 de la Ley Nro. 1462/35,pudiendo acarrear –si no fue advertido al inicio la falta de estos presupuestos- la nulidad de todo el proceso. En el referido artículo se establece –entre los presupuestos- que la acción contencioso-administrativa debe ser interpuesta contra un acto (resolución) administrativo definitivo, es decir, que cause estado (inc. a) y, además, debe vulnerar un derecho administrativo preestablecido a favor del administrado (inc. d), con el objeto de verificar la regularidad –en sede judicial- de dicho acto.----------

Así, en primer lugar, corresponde determinar si en estos autos se hallan reunidos los requisitos para la interposición de la acción contencioso-administrativa, específicamente si la presente demanda tiene por **objeto la verificación de la regularidad de un acto administrativo definitivo** que pueda habilitar la instancia ante el Tribunal Electoral.----------

En ese contexto, se observa que la acción contencioso-administrativa fue interpuesta en fecha 29 de Agosto de 2018 (fs.

10/11) por el Abg. Edgar Villalba en representación de la Sra. NILCE LOMBARDO CRISTALDO, contra la MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO, sosteniendo que *"en fecha 02 de Julio de 2018 fue comunicada mi instituyente por el intendente Municipal, Eladio González Torres, que quedaba desvinculada de la institución"*, peticionando se haga lugar a la acción por *"reposición en el trabajo y cobro de guaraníes en distintos conceptos laborales",* citando artículos del Código Procesal Laboral.----------

Teniendo en cuenta las constancias de autos, y en especial lo expuesto en la propia demanda, se verifica que la acción instaurada no pasa el primer presupuesto de admisibilidad, **no existe ACTO ADMINISTRATIVO cuya regularidad se pueda analizar**, por lo que carece de objeto contencioso administrativo. Así, en el mismo escrito de demanda se aclara que la máxima autoridad administrativa no se ha pronunciado en forma expresa (escrita) sobre la supuesta desvinculación, pretendiendo ahora que –por medio de la presente demanda contencioso-administrativa- el órgano judicial disponga directamente la reposición y el pago de rubros laborales, invocando incluso normas del Código Procesal Laboral, por lo que, en realidad, no se demanda la irregularidad de una resolución administrativa que pudiera habilitar el proceso contencioso administrativo.----------

En ese contexto, para habilitar el proceso contencioso-administrativo se requiere un acto administrativo (en este caso de desvinculación), y para que sea considerado como tal, debe ser el producto de una decisión unilateral emitida por la Autoridad Administrativa en ejercicio de sus funciones administrativas regladas que produzca efectos jurídicos individuales y, además, debe afectar derechos subjetivos de los administrados.----------

Al respecto, el autor Gordillo (2003) expone que es impugnable por vía judicial el acto que sea producto de una *"declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata"* (p.267)[1]. Igualmente, el citado autor refiere que la impugnación en sede judicial debe fundarse en la ilegitimidad del acto administrativo, además, para que cause agravio y sea susceptible de revisión judicial, la máxima autoridad debe intervenir en su dictado o bien que haya participado en su revisión posterior.----------

En su caso, si la Sra. NILCE LOMBARDO CRISTALDO considera que se encuentra afectada en sus derechos, debió

Abog. Karinna Peroni
Secretaria

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

[1]Gordillo, A. (2003). *Procedimiento Administrativo. Serie de Legislación Comentada.* Buenos Aires: LexisNexis - Depalma

provocar el pronunciamiento de la Autoridad Administrativa, pudiendo haber planteado el *"Amparo de Pronto despacho"*, de esta forma quedaría expedita la vía judicial conforme a la Ley Nro. 1462/35.----------

Igualmente, la Ley N° 3966/10 "Organiza Municipal", en su art. 272 establece que: *"Acción contencioso-administrativa. En contra de* ***las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa****, se podrá ejercer la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de Cuentas dentro de los 18 (dieciocho) días hábiles de resuelto el recurso".*----------

Por tanto, al no existir acto administrativo cuya regularidad pueda ser objeto de revisión en este proceso contencioso administrativo, no se supera los presupuestos de admisibilidad de la acción (art. 3 de la Ley N° 1462/35), **la demanda debió ser rechazada *in limine* por el Tribunal Electoral** o, en este caso, declararse incompetente para entender la demanda al carecer de objeto contencioso administrativo, independientemente de la condición de nombrada o contratada de la accionante.----------

En consecuencia, al no haberse rechazado in limine la demanda, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de Apelación interpuesto por el Abg. Luis Alberto Torres Villagra, en representación de la municipalidad de Coronel Oviedo, y en consecuencia, **REVOCAR** el Auto Interlocutorio Nro. 12 del 29 de Julio de 2019, dictado por el Tribunal Electoral, Circunscripción de Caaguazú y San Pedro, de conformidad a los fundamentos expuestos en la presente resolución., pues -en definitiva- el Tribunal Electoral no tiene competencia para entender en este caso. En cuanto a las costas corresponde su imposición a la parte perdidosa, de conformidad con los Arts. 192 y 203 inc. b) del C.P.C.----------

A su turno, la MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: resulta conveniente realizar un breve recuento de las actuaciones realizadas por las partes en esta instancia, a los efectos de verificar de oficio, si se ha producido o no la caducidad en esta Instancia, todo ello de conformidad a las disposiciones establecidas en el artículo 175 del Código Procesal Civil.----------

Así, tenemos que el Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San Pedro, dictó el A.I N° 12 de fecha 29 de julio 2019, declarando su competencia para entender en la presente causa. Luego en fecha 26 de setiembre de 2019, el representante de la parte demandada- Municipalidad de Coronel Oviedo- interpone recurso de apelación contra el mencionado Auto Interlocutorio.

RECIBIDO ESTADO DE LA CAUSA 26 -09- 2024

Posteriormente en fecha 27 de setiembre de 2019, se concedió el recurso interpuesto y se intimó a las partes a constituir domicilio .Luego las partes constituyeron sus domicilios conforme escrito obrantes a fs. 59 y 60 de autos. Posteriormente el Tribunal ordenó por providencia de fecha 26 de diciembre de 2019 la remisión del expediente a la Corte Suprema de Justicia, al efecto libró el oficio Nº 27 de fecha 27 de diciembre de 2019.----------

En este punto es importante mencionar que la instancia de la apelación se abre con la interposición de los recursos, y a partir de ese momento el interesado en que el superior revise la resolución del *a quo* es el que tiene la carga en impulsarlo.----------

El Art. 8 de la Ley Nº 1462/35 "Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo" dispone respecto a la caducidad de la instancia que: *"Se tendrá por abandonada la instancia contencioso administrativa, si no se hubiesen efectuado ningún acto de procedimiento durante el término de tres meses, cargándose las costas al actor"* y la ley Nº 4867/2013 QUE MODIFICA EL ARTICULO 173 DE LA LEY Nº 1337/88 "CODIGO PROCESAL CIVIL", dispone: "Artículo 1°*…Art. 173.- Cómputo. El plazo se computará desde la fecha de la última petición de las partes o de la resolución o actuación del juez o tribunal que tuviere por objeto impulsar el procedimiento, según corresponda. Correrá durante los días inhábiles, pero se descontará el tiempo en que el proceso hubiere estado paralizado o suspendido por acuerdo de las partes o por disposición judicial; asimismo, si el expediente hubiere sido remitido a la vista por petición de un juez o tribunal. El cómputo de los plazos no correrá durante la feria judicial. En el procedimiento contencioso administrativo, el plazo de caducidad se operará de pleno derecho a los tres meses, con exclusión del tiempo que correspondiere a la feria judicial".*----------

Por otro lado, el artículo 174 del Código Procesal Civil establece que: *"La caducidad se opera de derecho, por el transcurso del tiempo y la inactividad de las partes. No podrá cubrirse con diligencias o actos procesales con posterioridad al vencimiento del plazo, ni por acuerdo de las partes".* Operar de derecho, significa que se produce sin petición de parte, ni declaración del juez. Rige desde el mismo momento que se produjo, y no podrá ser convalidada por actuación posterior de las partes.----------

Según preceptúa el artículo 173 del CPC, el plazo para que opere la caducidad de la instancia se computa desde la fecha de la última petición de las partes, resolución o actuación del Juez o Tribunal que tuviere por objeto impulsar el procedimiento. En tal sentido, tenemos el último acto procesal es la emisión de la

Abog. Karinna Pesoni Secretaria

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

providencia y el oficio Nº 27, de fecha 26 y 27 de diciembre de 2019 respectivamente, por la cual se ordenó la remisión del expediente ante la Corte suprema de Justicia respectivamente, posterior a la misma transcurrieron más de 3 meses sin actividad procesal, por tanto transcurrió el plazo requerido para que opere la caducidad de la instancia.----------

Señala el autor Lino Palacio, en relación a la caducidad de la instancia, que: *"Una de las características del principio dispositivo reside en el hecho de que el proceso civil no solo se promueve, sino que, además, avanza y se desarrolla en sus distintas etapas a expensas de la voluntad popular… De allí que la parte que da vida al proceso (o a una de sus etapas o instancias incidentales), contrae la carga de urgir su sustanciación y resolución, carga que se justifica tanto porque no es admisible exponer a la contraparte a la pérdida de tiempo y de dinero que importa una instancia indefinidamente abierta, cuanto porque media interés público en que el Estado, después de un periodo de inactividad prolongada, libere a sus propios órganos de la necesidad de proveer a las demandas, así como de todos los deberes derivados de la existencia del proceso".*----------

En el presente juicio era la parte apelante (parte demandada) la que tenía que mantener "viva" la instancia, y para ello debió utilizar la herramientas jurídicas disponibles para la remisión del expediente ante la Corte Suprema de Justicia, a fin de hacer avanzar el proceso, sin embargo desde la emisión del oficio Nº 27, de fecha 27 de diciembre de 2019 hasta el 26 de julio de 2022, no instó el proceso, dejando transcurrir en exceso el plazo requerido para la caducidad de la instancia (3 meses).--------

Por lo expuesto, corresponde declarar operada la caducidad de la instancia en el juicio caratulado: **"NILCE LOMBARDO CRISTALDO C/ MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINSITRATIVA"**, en relación a los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos por la parte demandada–Municipalidad de Coronel Oviedo- contra el A.I Nº 12 de fecha 29 de julio 2019, dictado por elTribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San Pedro; y en consecuencia remitir al Tribunal de origen para los fines pertinentes.----------

En relación a las costas, éstas deben ser impuestas a la parte apelante de conformidad a lo dispuesto en el Art. 200 del Código Procesal Civil.----------

En relación al recurso de apelación: en atención al modo en que fue resuelta la cuestión no corresponde el análisis del recurso de apelación.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"NILCE LOMBARDO CRISTALDO C/ LA MUNICIPALIDAD DE CORONEL OVIEDO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA".**
Expte. C.S.J Nro. 618, Año 2022.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 26-09-2024

A su turno, el MINISTRO CESAR DIESEL JUNGHANNS dijo: Que se adhiere al voto del Ministro Manuel DeJesús Ramírez Candía, por compartir los mismos fundamentos.----------

Por tanto, **la Excelentísima.-**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1.- HACER LUGAR al recurso de Apelación interpuesto por el Abg. Luis Alberto Torres Villagra, en representación de la municipalidad de Coronel Oviedo, y en consecuencia, **REVOCAR** el Auto Interlocutorio Nro. 12 del 29 de Julio de 2019, dictado por el Tribunal Electoral, Circunscripción de Caaguazú y San Pedro, de conformidad a los fundamentos expuestos en la presente resolución.----------

2.- DECLARAR LA INCOMPETENCIA del Tribunal Electoral, Circunscripción de Caaguazú y San Pedro, para entender en el presente juicio.----------

3.- COSTAS, a la perdidosa.----------

4.- ANOTAR, registrar y notificar.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Dr. Manuel DeJesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA