CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "VÍCTOR MILCIADES BENÍTEZ C/ MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS S/ ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINSITRATIVA Y SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA".-

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 13-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA N° : Trescientos cuarenta y nueve

En la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los trece días, del mes de septiembre, del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Ministros de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, María Carolina Llanes Ocampos, Luis María Benítez Riera, y Manuel Dejesús Ramírez Candia, por Ante mí, la Secretaria Autorizante, se trajo el expediente caratulado: **"VÍCTOR MILCIADES BENÍTEZ C/ MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS S/ ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINSITRATIVA Y SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA"**, a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos por la parte demandada- Municipalidad de Hernandarias", contra el Acuerdo y Sentencia N° 06 de fecha 5 de setiembre del 2023, dictado por el Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú.-

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear y votar las siguientes: -

CUESTIONES:

¿Es nula la Sentencia apelada? -

En caso contrario, ¿se halla ajustada a Derecho?-

A los efectos del análisis correspondiente de las cuestiones a ser estudiadas y de establecer un orden a la emisión de los votos, se procede al sorteo, arrojando el siguiente resultado: **MARÍA CAROLINA LLANES, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA Y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**.-

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, DIJO: El recurrente fundó el recurso de nulidad en los términos del escrito obrante a fs. 94-98 de autos, sostuvo que es nulo el Acuerdo y Sentencia N° 06 de fecha 5 de setiembre del 2023, dictado por el Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú, ya que el mencionado Tribunal no analizó los requisitos de admisibilidad establecido en el art. 3 de la Ley N° 1462/35, específicamente en que el accionante no reconsideró la resolución administrativa, entonces la resolución recurrida no causó estado, ya que no agotó la instancia administrativa.-

Asiste razón al apelante en cuanto que deben recurrirse resoluciones que causen estado; es por ello, que se pasa a analizar ¿si la Resolución N° 348 de fecha 30 de diciembre de 2021, dictada por el Intendente Municipal de Hernandarias causó estado o no? Y de esa manera verificar si esta omisión acarrea o no la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 06 de fecha 5 de setiembre del 2023, dictado por el Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú. –

Al respecto, a fs. 4 obra la Resolución N° 348 de fecha 30 de diciembre de 2021, dictada por el Intendente Municipal de Hernandarias, en la misma se constata que contiene la firma del Intendente Municipal, autoridad máxima de la mencionada administración, para dictar este tipo de resoluciones, ya que expresamente invoca que dictó la resolución conforme la facultad conferida en la Ley N° 3966/2021; entonces por mandato expreso del art. 87 de la Ley N° 1626/00, las resoluciones dictadas por dicha autoridad causan estado al decir: " *... El recurso de*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

reconsideración sólo procederá contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, cuando ellas no emanasen de la máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad respectivo y no tendrá efecto suspensivo. Cuando la resolución hubiese sido dictada por la máxima autoridad del organismo o entidad, quedará expedita la vía para su apelación ante la instancia judicial"

Finalmente, es importante señalar que la nulidad es una tacha reservada a extremos insoslayables -ultima ratio-, esto es cuando no existe otra vía para recomponer la omisión, el vicio o defecto, extremo no observado, entonces no encontrándose en el fallo recurrido vicios o defectos que ameriten de oficio, la declaración de nulidad en los términos de los artículos 15, 113 y 404 del Código Procesal Civil, en consecuencia, corresponde rechazar el recurso de nulidad. **Es mi voto.-**

A SUS TURNOS, LOS MINISTROS MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA y LUIS BENÍTEZ RIERA, manifiestan que: se adhieren al voto de la ministra María Carolina Llanes, por compartir sus mismos fundamentos.-

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES, PROSIGUIÓ DICIENDO: Por Acuerdo y Sentencia N° 06 de fecha 5 de setiembre del 2023, dictado por el Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú, se resolvió: "*...I. DECLARAR, inoficioso el estudio de la impugnación de acto administrativo N°2116 de fecha 09 de octubre de 2018, dictado por el Intendente Municipal de la Ciudad de Hernandarias, promovida por sus representantes legales, por improcedente. II.- HACER LUGAR, a la demanda Contencioso-Administrativa promovida por el Señor Víctor Milcíades Benítez contra la Municipalidad de Hernandarias, conforme a los fundamentos de la presente resolución. III. DECLARAR, la Nulidad de la Resolución N° 348 de fecha 30 de diciembre de 2021 dictada por la Municipalidad de Hernandarias. IV.- ORDENAR, la reposición del Señor Víctor Milcíades Benítez, en su carácter de funcionario de la Municipalidad de Hernandarias en el cargo que ocupaba y/u otro de similar categoría y remuneración, con el pago de los salarios caídos, correspondientes a 12 meses de sueldo, de conformidad al Art. 82 del Código del Trabajo. V.- ORDENAR, el pago de indemnizaciones establecidas en Código del trabajo para el despido injustificado sin causa, sólo en caso de no hacerse efectiva la reincorporación del actor en el perentorio plazo de dos meses de quedar firme y ejecutoriada la presente resolución. VI.- IMPONER, las costas a la parte demandada. VII.- ANOTAR, registrar, notificar y remitir copia a la EXCMA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA*"

APELANTE-DEMANDADA- MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS: el recurrente expresa agravios conforme se desprende del escrito obrante a fs. 94-98 de autos, que luego de realizar una copia de los argumentos plasmados en la resolución recurrida sostuvo textualmente: " *...la Resolución impugnada...Acuerdo y Sentencia Nro.06 de fecha 05 de setiembre de 2023, presenta a todas luces, un carácter arbitrario y totalmente ajeno al principio de legalidad que debe reinar en procesos administrativos...en primer término, en cuanto al pedido de nulidad del acto administrativo, por haber sido realizado en violación a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley Nro. 1626/00, al no haber el mismo concursado para el ingreso a dicho cargo, trae consigo nulidad de la misma, conforme lo dispone en art. 17 del mismo cuerpo legal citado, y esa es la postura asumida por la Excma. Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual, el argumento de la mayoría del Tribunal Electoral de Ciudad del Este, de que dicho planteamiento no reúne los requisitos para su procedencia en sede jurisdiccional, ya que se pretende la nulidad de una resolución propia de la Institución Municipal, conforme al Art. 21 de la Ley Nro. 6715/2021, resulta totalmente absurdo, siendo que cualquier cuestión puede resultar ser objeto de estudio por los órganos jurisdiccionales, más aun tratándose de actos de carácter administrativos... lo expresado por el Excmo. Tribunal Electoral, de que la accionante, es un funcionario de carrera, resulta totalmente contradictorio, considerando que en autos no fue justificada que la misma haya*

RECIBIDO
13-09-2024

ingresado por concurso público de oposición, conforme lo señala el Artículo 15 de la Ley Nro. 1626/00, en el cual se establece el sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes, mediante la realización de concursos públicos de oposición en la función pública, así como también la Resolución de la SFP N°150/2012 que Establece el reglamento general del sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes, mediante la realización de concursos públicos de oposición, de conformidad a los art. 15 y 35 de la ley 1626/00, de la función pública, y Resolución SFP N° 666/2009 por la cual se aprueban los modelos de reglamento de sistema de selección para el ingreso y promoción de funcionarios/as en cargos de confianza en los gobiernos locales municipales, siendo en consecuencia su nombramiento un acto totalmente nulo, conforme al Art. 17 de la citada Ley, en concordancia con el Art. 20 de la Ley Nro 6715/2021 de Procedimientos Administrativos…"

APELADA - ACTORA – contestó los agravios conforme al escrito obrante a fs. 100-103 y entre otras cosas solicitó se declare desierto el recurso, debido a que el escrito de agravios no reúne los requisitos del artículo 419 del C.P.C. y por otro lado en resumidas dijo: "*…el apelante nada más funda su pretensión en el hecho de que el Tribunal no ha impugnado la resolución de mi nombramiento, la Resolución N° 2116 de fecha 09 de octubre de 2018, dictada por la Municipalidad de Hernandarias, lo cual ha sido considerado totalmente improcedente del análisis de dicha impugnación, la misma no reúne los requisitos para su procedencia, pues como ya se ha analizado en innumerables veces la municipalidad pretende la nulidad de su propio acto administrativo, al no poder demandarse a sí misma, por lo cual dicha impugnación ha sido declarada inoficiosa.... que las fallas cometidas por la municipalidad, como ser la de haberme nombrado sin concurso no pueden ser atribuidas a mi persona...Por lo que al momento del que me desvincularon mediante Resolución N° 348 de fecha 30 de diciembre de 2021, ya contaba con una antigüedad de 3 años de 2 meses y 21 días como funcionario del ente municipal, es decir, gozaba de estabilidad laboral y conforme a los principios del debido proceso y la legislación vigente se me debió instruir un sumario administrativo a fin de determinar la existencia o no de la falta grave en el ejercicio de mis funciones que amerite mi destitución (art. 43 de la función Pública.) …*"

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CASO

De los documentos obrantes en autos, así como de los argumentos esgrimidos respectivamente por las partes, se constata cuanto sigue:

Por Resolución N° 2116 de fecha 9 de octubre de 2018, el Intendente Municipal de Hernandarias resolvió nombrar al señor Víctor Benítez en el cargo de inspector de medio ambiente de la mencionada institución. -

Posteriormente por Resolución N° 348 de fecha 30 de diciembre de 2021, el Intendente Municipal de Hernandarias resolvió desvincular de la institución al señor Víctor Benítez. -

Considerando conculcados sus derechos, el señor Víctor Benítez se presentó en sede judicial, a los efectos de obtener la nulidad de la Resolución N° 348 de fecha 30 de diciembre de 2021, por la cual se lo desvinculó. -

El Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú, a través del Acuerdo y Sentencia Nº 06 de fecha 5 de setiembre del 2023, resolvió hacer lugar a la demanda y ordena la reposición y el

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

pago de salarios caídos (12 meses), argumentó que no se trata de un cargo de confianza y que no se puede cargar al funcionario la falta de concurso. –

Realizado el análisis de los agravios presentados por la parte recurrente (Municipalidad de Hernandarias), se constata que en la misma se encentran presente los agravios, girando esta únicamente la falta de concurso del funcionario para el ingreso a la función pública. -

Al respecto, corresponde verificar si este agravio "Falta de concurso" se encuentra como fundamento del acto administrativo para la desvinculación. -

Así, verificada la resolución de desvinculación obrante a fs. 23 de autos, se constata que el fundamento de la mencionada son el art. 221 de la Ley Orgánica Municipal y el art. 8 de la Ley N° 1626/00.-

Al respecto el art. 221 de la Ley N° 3966/2010: "... *Cargos de Confianza. Son cargos de confianza de la Municipalidad, y sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas: a) El secretario general de la Municipalidad; b) El secretario privado del Intendente; c) El secretario general de la Junta Municipal; d) El director jurídico, el director administrativo, el director de hacienda y finanzas, el tesorero, y los funcionarios que ocupen cargos con funciones y jerarquías similares, con excepción de los que integran la carrera de la función pública; e) Los funcionarios que ocupen el nivel de directores generales, directores o cargos de jerarquía equivalentes, con excepción de los que integran la carrera de la función pública. Esta enumeración es taxativa. Quienes ocupen tales cargos, podrán ser removidos por la autoridad de nombramiento. La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento...*"

Artículo 8 de la Ley N° 1626/00 "...*Son cargos de confianza y, sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas: a) los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, los funcionarios designados con rango de ministros, el Procurador General de la República y los funcionarios que detenten la representación del Poder Ejecutivo en las entidades binacionales u órganos administrativos; b) los secretarios, los directores; los jefes de departamentos, divisiones y secciones, de la Presidencia de la República; c) el Secretario General, el Secretario Privado, el Director Administrativo y el Director Financiero que prestan servicio en el Gabinete de los ministros del Poder Ejecutivo; los presidentes y los miembros de los consejos o directorios de las entidades descentralizadas; d) los embajadores, cónsules y representantes nacionales ante organizaciones internacionales o eventos en los que la República participe oficialmente de conformidad con la Ley del Servicio Diplomático y Consular; y, e) los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado, con excepción de los que integran la carrera de la función pública. Esta enumeración es taxativa. Quienes ocupen tales cargos podrán ser removidos por disposición de quien esté facultado para el efecto por la ley o, en ausencia de éste, por la máxima autoridad del organismo o entidad respectivo del Estado. La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento...*"

Las normativas base de la resolución administrativa establecen, en relación a los cargos de confianza, y el Tribunal de grado inferior acertadamente argumentó que el cargo de "Inspector de Medio ambiente", ocupado por el señor Víctor Benítez no se encuentra dentro de los artículos transcriptos, ni próximo a la máxima autoridad; es decir no es de alta jerarquización dentro del organigrama Municipal.

RECIBIDO 13-08-2024

Ahora bien, en relación al argumento de la "falta de concurso" para el ingreso a la función pública no puede ser analizado, ya que el acto administrativo cuya regularidad se verifica, no se sustenta en la misma. -

POR TANTO, en virtud a todo lo hasta aquí expuesto, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, Municipalidad de Hernandarias y, en consecuencia, confirmar del Acuerdo y Sentencia N° 06 de fecha 5 de setiembre del 2023**,** dictado por el Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú.-

En cuanto a las costas, deben imponerse a la perdidosa, parte apelante -Municipalidad de Hernandarias, de conformidad al art. 203 inc. a) del Código Procesal Civil. **Es mi voto.-**

A SU TURNO, EL MINISTRO LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA DIJO: me adhiero al voto de la ministra María Carolina Llanes, por compartir sus mismos fundamentos.-

A SU TURNO, EL MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: Me adhiero al voto de la Dra. MARIA CAROLINA LLANES OCAMPOS, por los mismos fundamentos. En cuanto a las costas, considero que deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo anulado, por imperio del art. 106 de la Constitución, que en lo pertinente dispone que "*Ningún funcionario o empleado público estará exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, serán personalmente responsables...*"..

En efecto, cuando el acto administrativo se declara nulo por la autoridad judicial competente, es porque fue dictado en violación a los requisitos de regularidad, por lo que corresponde imponer las costas al funcionario emisor del acto administrativo irregular y no cargar al Estado, pues dicha situación implica hacer soportar al contribuyente las consecuencias económicas de la actuación irregular de un funcionario.

En el sentido señalado, resulta oportuno recordar las reflexiones del autor Rafael Bielsa al respecto al señalar que: "*Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, éstos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el Estado, es decir, el tesoro público, cargará con las consecuencias de esos hechos. Con hacer responsable al Estado, lo que resulta es una incidencia injusta de esa responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que el Estado paga, se resuelve en una carga para los contribuyentes, honestos o no culpables de las faltas de los funcionarios*". (BIELSA, RAFAEL; Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Ed. Depalma, Buenos Aires. 1962. Págs. 309/310). **Es mi voto**.-

Con lo que se dio por terminado el acto firmado SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 13 de setiembre de 2024.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede; la Excelentísima.--

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

SALA PENAL,

RESUELVE:

1-RECHAZAR el recurso de nulidad. -

2- RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada- Municipalidad de Hernandarias- y; en consecuencia,

3- CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° 06 de fecha 5 de setiembre del 2023, dictado por el Tribunal Electoral de Alto Paraná y Canindeyú, por los fundamentos

4-**IMPONER** las costas al apelante- Municipalidad de Hernandarias-

5-ANOTAR, registrar y notificar.-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA