CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"LETICIA MARÍA LUISA ORELLA MOREL C/ RES. Nro. 241 DEL 23/08/2021 DICT. POR LA SECRETARÍA NACIONAL ANTIDROGAS".** Expte. C.S.J. Nro. 942; Folio: 75; Año: 2023.----------

ACUERDO Y SENTENCIA N° cuatrocientos setenta y ocho.

En la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los cuatro días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **Dres. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA,** ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"LETICIA MARÍA LUISA ORELLA MOREL C/ RES. Nro. 241 DEL 23/08/2021 DICT. POR LA SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS"**, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Abg. RODOLFO BARRIOS (Procurador General) y Abg. XIMENA MARÍN (Procuradora Delegada), contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 116 de fecha 15 de junio de 2.023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. -

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

CUESTIONES:

¿Es nula la sentencia apelada?

En caso contrario, ¿Se halla ajustada a derecho?

Practicado el sorteo de la ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **Dres. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS Y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**. ----------

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: Los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Abgs. MARCO AURELIO GONZÁLEZ (Procurador General) y MONSERRAT ROJAS (Procuradora Delegada) desisten en forma expresa del recurso de nulidad, conforme consta a fs. 216 de autos. Por otro lado, de las constancias del expediente no se advierten vicios de las formas del proceso o de la resolución que ameriten la declaración de oficio de su nulidad, en los términos autorizados por los arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil (en adelante C.P.C). Por tanto,

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

corresponde **TENER POR DESISTIDO** del recurso de nulidad. **Es mi voto**.---

A sus turnos, los **Dres. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: El Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por Acuerdo y Sentencia Nro. 116 de fecha 15 de junio de 2023, resolvió: *"**1.- HACER LUGAR** a la presente demanda Contencioso Administrativa promovida por la Señora Leticia Maria Luisa Orella Morel en los autos caratulados "LETICIA MARIA LUISA ORELLA MOREL C/ RESOLUCION N°241 DE FECHA 23 DE AGOSTO DE 2021 DICTADA POR LA SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS.", por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. **2.- REVOCAR** la citada Resolución recurrida. **3.- DISPONER** la reincorporación de la Señora LETICIA MARÍA LUISA ORELLA en el cargo que ocupaba (categoría B2A) o en otro de igual jerarquía y remuneración, además del pago de los salarios caídos previsto en el Art. 44 de la Ley 1626/2000 de la Función Pública. **4.- IMPONER** las costas a la parte perdidosa. **5.- NOTIFICAR**..."*.----------

El Tribunal de Cuentas (en voto mayoritario) expone como fundamento de su sentencia que el cargo de Coordinadora de la SECRETARÍA NACIONAL ANTIDROGAS (SENAD) ocupado por la Sra. LETICIA MARÍA LUISA ORELLA MOREL no se encuentra enmarcado dentro de los cargos de confianza establecidos taxativamente en el art. 8° de la Ley Nro. 1626/00 "De la Función Pública", por lo que la resolución que dispuso su traslado al cargo de Técnico I resulta arbitraria e ilegal, siendo contraria a lo dispuesto en el art. 37 de la mencionada ley. ----------

Los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Abgs. MARCO AURELIO GONZÁLEZ (Procurador General) y MONSERRAT ROJAS (Procuradora Delegada), se agravian contra la referida sentencia en base a los siguientes argumentos (fs. 216/225): **1)** Incorrecta interpretación del art. 8° de la Ley Nro. 1626/00: no sólo los cargos allí señalados son de confianza, sino que existen otros tantos que merecen el mismo tratamiento y al respecto el inciso e) del citado artículo establece una cláusula abierta, de la cual es dable entender que no solo los cargos allí señalados son de confianza; **2)** Violación de las normas sobre la promoción en la carrera administrativa (arts. 12 al 23 de la Ley Nro. 1626/00): No se encuentra una sola prueba documental que acredite que el nombramiento de la actora en el cargo de "Coordinadora del MECIP" fuera producto de un concurso de méritos y aptitudes; el Tribunal omitió considerar que el caso particular no se trataba de un supuesto de promoción en el marco de la carrera administrativa; **3)**

REGISTRO ESTADÍSTICA CIVIL - 4 -12- 2024

Inaplicabilidad del supuesto de traslado previsto en el art. 37 de la Ley Nro. 1626/00: El presente caso no se subsume a un supuesto de traslado, como interpretó el Tribunal, aplicando el art. 37 de la Ley Nro. 1626/00, pues el traslado, como figura dentro de organización de la función pública, se trata de la movilidad horizontal de los funcionarios; mientras que, al hablar de cargos de confianza, se habla de movilidad vertical, regidas por normas distintas dentro de la misma ley, la cual las dispone en capítulos separados; **4)** Resulta obvio que, rechazadas las pretensiones de la actora, también se solicita la desestimación del pago de los salarios caídos, pues este sigue la suerte del principal. No obstante, y para el caso de que el recurso no prospere, correspondería que el pago de la diferencia salarial se limite al devengado en 12 meses.----------

El Abg. ARNALDO ÁLVAREZ (h), en representación de la Sra. LETICIA MARÍA ORELLA MOREL, contesta el traslado de los agravios de los recurrentes en los términos del escrito obrante a fs. 229/236 de autos. Solicita la confirmación de la sentencia recurrida por considerar que la misma se halla ajustada a derecho.----------

En primer lugar, corresponde señalar que la presente acción contencioso-administrativa se promueve contra la **Resolución SENAD Nro. 241/2021 de fecha 23 de agosto de 2021** (fs. 37/38), dictada por la Ministra, Secretaria Ejecutiva de la Secretaría Nacional Antidrogas, que resolvió: **Art. 1°. REASIGNAR** a la funcionaria LETICIA MARÍA ORELLA MOREL la línea *35000,* categoría *D8J* y cargo *Técnico (I)* en el Objeto del Gasto 111 Sueldos, de acuerdo a la vacancia disponible en el Anexo del Personal, con antigüedad del 1 de setiembre del 2021. **Art. 2°. AUTORIZAR** a la Dirección General de Administración y Finanzas a afectar la diferencia de salario de Gs. 1.000.000 (guaraníes un millón) en el Objeto de Gasto 199 OTROS GASTOS DEL PERSONAL, hasta tanto se realicen las modificaciones presupuestarias necesarias en el Anexo del Personal. Art. 3°. **COMUNICAR** ...".----------

La citada resolución administrativa se funda en los deberes y atribuciones del Secretario Ejecutivo, como representante legal de la SENAD, de cumplir con las funciones y actividades establecidas en las leyes y las encomendadas por el Presidente de la República, inherentes al ámbito de su gestión, de conformidad a lo dispuesto en el art. 3°, inciso 3.I del Decreto 40 de fecha 15

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

de agosto de 2018.----------

La cuestión pasa por resolver si la reasignación de categoría a la funcionaria LETICIA MARÍA ORELLA MOREL de **B2A**, cargo **COORDINADORA**, asignación mensual de Gs. 9.400.000, a la categoría **D8J**, cargo **TÉCNICO (I),** asignación mensual de Gs. 4.000.000, se ajusta a derecho.-

Corresponde analizar la regularidad o no del acto administrativo, primero el cargo ocupado, y luego el cambio porque si el mismo es de confianza corresponde el cambio realizado.----------

En efecto, en primer lugar se debe determinar si el cargo de *Coordinadora del MECIP, categoría B2A,* en el cual la accionante fue asignada y luego confirmada (ver fojas 4 y 8) es un cargo de confianza de conformidad a lo dispuesto en el art. 8° de la Ley N° 1.626/00.----------

Respecto al cargo de "Coordinadora", el mismo es de confianza, por las razones siguientes: **1)** El art. 8, inc. "e" de la Ley Nro. 1626/00 califica de cargos de confianza a *"los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado"*, por lo que la norma en forma expresa indica que no son solamente los cargos de "director jurídico o económico" son de confianza, sino también los que tienen jerarquía y responsabilidades similares a los directores consignados expresamente en la norma. El cargo de Coordinadora de una función determinada como ser del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP) es similar a los directores por la jerarquía institucional y por la responsabilidad en el ejercicio de la función pública; **2)** El cargo de Coordinadora del MECIP cumple con las características de los cargos de confianza, por ser de alta jerarquización, de decisión, amovible y de designación discrecional, y esta situación se confirma en el expediente porque no consta que la actora haya sido designada en el referido cargo por el procedimiento de mérito y oposición.

Resulta oportuno apuntar que el ingreso a la función pública sin mediar concurso público es una de las características principales de los cargos de confianza, pues conlleva una designación discrecional de la autoridad administrativa, propia de los cargos de confianza.----------

Por consiguiente, la funcionaria que ejerce un cargo de confianza es amovible, es decir puede ser removida o modificada libremente en su cargo, por ser de libre disposición.----------

Por lo tanto, se concluye que la funcionaria al ocupar un cargo de confianza, su cargo es de libre disposición, y por tanto el acto administrativo que dispuso la reasignación de nueva categoría es regular por ajustarse a la legalidad. ----------

Al respecto, esta Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia viene sosteniendo lo mismo en varios fallos en casos similares, entre los cuales se puede citar: el **Acuerdo y Sentencia Nro. 77 de fecha 25 de febrero de 2022**, dictado en los autos caratulados "*LAURA CAROLINA GONZÁLEZ DE AMARILLA C/ RESOLUCIÓN FICTA DICT. POR LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT*" y el **Acuerdo y Sentencia Nro. 37 de fecha 13 de febrero de 2023**, dictado en los autos caratulados *"IDA KARINA TANK NYMANN C/ RESOLUCIÓN Nro. 538 DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018, DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CORREOS DEL PARAGUAY*".----------

Por las consideraciones expuestas, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la PRODURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y, en consecuencia, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 116 de fecha 15 de junio de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, con imposición de costas a la perdidosa (parte actora), conforme lo establece el art. 203, inciso b) del C.P.C. **Es mi voto**----------

A su turno, la Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: Me adhiero al voto del Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, por los mismos fundamentos. **Es mi voto**.----------

A su turno, el Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA dijo: Me permito disentir respetuosamente con respecto a la solución arribada en estos autos por los motivos que pasaré a exponer a continuación:----------

La señora Leticia María Luisa Orella Morel, promovió demanda contencioso administrativa contra la Resolución N° 241/2021, de fecha 23 de agosto de 2021, dictada por la Secretaría Nacional Antidrogas, en virtud de la cual se dispuso la modificación y reasignación de su categoría salarial y cargo. Alegó -en resumen- que dicha resolución viola la Ley N° 1626/00 y la Constitución, pues no solo fue removida del cargo que ocupaba sin justificación alguna, sino que le degradaron en cuanto a jerarquía y salario, a pesar de ser funcionaria antigua, conculcando sus derechos adquiridos.----------

La parte demandada afirmó que la señora Leticia María Luisa Orella Morel fue nombrada de forma directa y sin concurso previo en un cargo de confianza (Coordinadora General del MECIP), según el artículo 8 inc. e) de la Ley N° 1626/00,

Luis María Benítez Riera

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

por tanto, la disposición del mismo por parte de la máxima autoridad de la institución no obliga a la reasignación de un cargo similar en jerarquía y salario. Insistió la demandada en que, al tratarse de un cargo de confianza, no le asiste derecho a la actora a conservarlo, sino que el mismo es de libre disposición, no posee estabilidad ni tampoco se requiere de un sumario administrativo para su destitución.----------

Por Acuerdo y Sentencia Nº 116, de fecha 15 de junio de 2023, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en mayoría, resolvió: *"1.* ***HACER LUGAR*** *a la demanda contenciosa administrativa promovida por la Señora Leticia María Orella Morel en los cautos caratulados:* ***"LETICIA MARÍA LUISA ORELLA MOREL C/ RESOLUCIÓN N° 241 DE FECHA 23 DE AGOSTO DE 2021 DITADA POR LA SECRETARÍA NACIONAL ANTIDROGAS"****, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. 2.* ***REVOCAR*** *la citada Resolución recurrida. 3.* ***DISPONER*** *la reincorporación de la Señora LETICIA MARÍA LUISA ORELLA en el cargo que ocupaba (categoría B2A) o en otro de igual jerarquía y remuneración, además del pago de los salarios caídos previsto en el Art. 44 de la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública. 4.* ***IMPONER LAS COSTAS*** *a la parte perdidosa. 5.* ***NOTIFICAR****, registrar (…)".*----------

El Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en su fundamentación esgrimió principalmente que la actora posee estabilidad por antigüedad de más de 20 años de servicio en la Secretaría Nacional Antidrogas, habiendo ejercido cargos de jefaturas, de direcciones y de coordinación. La funcionaria no ostentaba un cargo de confianza, sin embargo, fue trasladada sin previo sumario ni justificación, lo cual le generó perjuicios irreparables en su salario, pasando de percibir la suma de Guaraníes 9.400.000 (categoría B2A, cargo Coordinadora), a la suma de Guaraníes 4.000.000 (categoría D8J, cargo Técnico (I)). ----------

La parte apelante, Procuraduría General de la República, al expresar sus agravios sostuvo que el acto administrativo revocado por el Tribunal de Cuentas fue dictado conforme a Derecho, pues reúne todos los requisitos para considerarlo válido; fue dictado por la autoridad con competencia, en el ámbito de sus atribuciones y respetando el principio de legalidad que ampara a las autoridades de la administración pública a disponer libremente de los cargos considerados de confianza, siempre y cuando se garantice al funcionario de carrera su permanencia. Por tanto, solicitó la revocatoria con costas, del Acuerdo y Sentencia recurrido (fs. 224).----------

La actora-apelada, al contestar el traslado de la expresión de agravios, alegó que corresponde la confirmación de la resolución apelada, la cual se halla ajustada a derecho, sustentada en las constancias de autos y los hechos comprobados en juicio en relación al cargo, categoría, estabilidad, antigüedad de la funcionaria. Ello, por haberse transgredido en forma tangible el artículo 37 de la Ley de la Función Pública (fs. 235).----------

No cabe duda de que, a fin de resolver el fondo de la cuestión debatida, es necesario analizar si estamos o no frente a un "cargo de confianza", según las prescripciones legales y el aporte doctrinario. En tal sentido, remarcamos *ab initio* el criterio sostenido por esta Magistratura, sobre los cargos denominados de "confianza". Al respecto, la Ley Nº 1626/00 "De la Función Pública", en su artículo 8°, dispone textualmente: *"Son cargos de confianza y, sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas: a) los ministros y vice ministros 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, 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 o 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 de las 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 está facultado para el efecto por la ley o en ausencia de éste, por la máxima autoridad del organismo o entidad respectiva del Estado. La remoción de estos cargos, aun 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".*----------

En ese orden de ideas, debemos mencionar que para que un cargo sea considerado como de confianza, además de estar estipulado en forma taxativa en la ley, debe reunir una serie de requisitos que lo hagan diferente a cualquier otro cargo de menor rango, y demostrarse que esa "confianza" se da por determinadas características, ya sea por tareas específicas que se realizan o porque la Dirección se maneja sin otras dependencias superiores, como por ejemplo, una Dirección General.----------

Ahondando sobre la naturaleza y características de estos cargos, cabe referir que nuestra Constitución en sus artículos 101 al 106 establece el régimen jurídico

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

de la función pública. En primer lugar, señala que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del país y que todos los paraguayos tienen derecho a ocupar funciones y empleos públicos. Además, se reconocen los derechos laborales de quienes ocupan cargos públicos. Igualmente se hace referencia a las diferentes carreras, así como a la responsabilidad ante transgresiones, delitos o faltas. ---------

Del texto constitucional surge que se ha optado por un sistema de función pública profesionalizada y objetiva, de libre acceso para todos los paraguayos, en igualdad de condiciones. Ahora bien, así como se prevé la existencia de funcionarios de carrera, se puede observar, tanto en nuestra legislación como en la de los diferentes países, la figura del "personal de confianza" o también llamado "personal eventual". Su existencia se justifica en la necesidad de contar con trabajadores de confianza que realicen funciones técnicas de asesoramiento especial a quienes ejercen principalmente cargos políticos electivos.----------

El autor García Luengo afirma: *"La opción constitucional a favor de que las tareas públicas se asuman por personal funcionarial seleccionado conforme a los principios de mérito y capacidad, y cuya labor se ejerce presidida por el principio de imparcialidad, justifica que se tenga que disponer de otro tipo de personal que, seleccionado por criterios de estricta confianza, realice tareas de asistencia a los cargos y autoridades públicas que chocan con el deber de imparcialidad"* (García Luengo, J. (2022). El personal eventual. Encuadramiento de una figura polémica en la Administración local. *Cuadernos de Derecho Local,* p. 124. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL60/QDL60_04_Garcia_Luengo.pdf).----------

El cargo de personal de confianza tiene como rasgo característico que es de libre nombramiento y cese, por tanto, claramente tiene un régimen jurídico distinto al de los funcionarios de carrera. Nuestra Ley de la Función Pública, N° 1626/00, enumera en forma taxativa los cargos que se consideran de confianza. Sin embargo, el dilema surge a raíz de que las instituciones otorgan diversas nomenclaturas a estos cargos, lo que exige un análisis caso por caso, de tal manera a identificar si estamos o no ante un régimen especial dentro de la función pública. Esta tarea no resulta tan sencilla, ya que requiere el estudio de varios factores o elementos, tales como el organigrama de la institución, así como los tipos de labores encomendadas a los funcionarios con cargos de "dirección", a fin de evidenciar su grado de autonomía y facultades de decisión. Por otro lado, la forma de su nombramiento o inicio de la relación laboral, que podría constituirse en un indicador importante pero no determinante. Las remuneraciones ordinarias y extraordinarias percibidas (bonificaciones por responsabilidad y representación), entre otros parámetros que, observados conjuntamente, podrían indicar si la naturaleza del cargo es o no de confianza. Y, decimos que no se trata de una tarea sencilla, cuando se judicializan estos casos, ya que muchas veces las constancias de autos son insuficientes para conocer aquellos parámetros. Por tal motivo, creemos que es la institución pública

quien debe demostrar estos extremos, ya que en general consisten en pruebas documentales que están sus dependencias. Es decir, la Administración debe probar que el funcionario ostentaba efectivamente un cargo de confianza por las características de las labores ejercidas; debe colaborar en la búsqueda de la verdad.----------

En relación al tema, el Tribunal Supremo español, ha señalado ciertos elementos o criterios muy interesantes para definir las funciones del personal eventual y delimitarlas con las del funcionario de carrera. Estos son: *"Se trata de tareas de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en las que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la "confianza". Los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de "confianza y asesoramiento especial" que legalmente delimitan esta específica clase de personal público. Deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa (...)"* (Auto de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 31 de enero de 2014).----------

Yéndonos al caso particular en análisis, según las constancias de autos, la actora ostentaba el cargo de "Coordinadora General del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP)" en la Secretaría Nacional Antidrogas, desde el año 2017. Posteriormente fue trasladada a otros cargos hasta que por Resolución N° 241/2021, de fecha 23 de agosto de 2021, se le reasignó un nuevo cargo -Técnico (I)-, categoría D8J, con un salario de Gs. 4.000.000. ----------

Haciendo un análisis jurídico objetivo y basados en la ley que nos rige, podemos afirmar que el cargo que ejercía la actora no era "de confianza", pues no está dentro de la enumeración taxativa del artículo 8 de la Ley Nº 1626. El cargo de "Coordinadora General del MECIP", no podría asimilarse al cargo de "Director Jurídico o Económico". Tampoco se ha demostrado que posea fuerza legal para representar a la institución ni que tenga jerarquía equivalente a la de un "Director General". En definitiva, no se han arrimado pruebas que sustenten una naturaleza especial dentro del régimen del funcionariado público, caracterizada por el ingreso a la función en base a criterios de estricta confianza y la libre desvinculación, sin responsabilidad para la institución. ----------

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Los trabajadores de confianza ejercen poderes de mando, dirección y fiscalización, en general, y sus funciones afectan a los intereses fundamentales de la institución. Toman y ejecutan decisiones, con alta responsabilidad. Por todas estas características que determinan un "régimen especial", tales cargos deben estar estrictamente limitados a los necesarios para el buen funcionamiento de la institución. Por otro lado, la doctrina sostiene que no corresponde que el personal eventual o de confianza, invada el ámbito funcional reservado al trabajador público de carrera, ante la directa conexión que éste tiene con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, lo cual implica -en consecuencia-, que las funciones deban ser asignadas bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad (García Luengo, J., *op. cit.*, p. 126).----------

En casos similares al que nos ocupa (A. y S. Nº 1053, del 14/10/2014, Sala Penal, entre otros), hemos manifestado que, al no disponerse taxativamente en la ley que el cargo sea de confianza, no corresponde hacer una interpretación extensiva del artículo 8 de la Ley Nº 1620/00 y aplicarlo por analogía. Se ha dicho además que, cuando la Ley de la Función Pública, en su artículo 8 inciso e), utiliza el término "similares", se refiere a cargos análogos o equivalentes al de Director Jurídico o Director Económico de la administración pública y a ninguno más, pues dichos cargos pueden diferir en cuanto a su denominación en cada institución. Ello no implica que el inciso de referencia pueda ser extendido en su alcance, afectando a otros cargos no previstos en el articulado. Por otra parte, la percepción de otros emolumentos adicionales o de determinados beneficios, suplementarios al salario básico del funcionario, como ser bonificaciones, gastos de representación, horas extras, viáticos comisivos, etc., no torna el cargo beneficiario de confianza, pues dichos adicionales obedecen primariamente a la disponibilidad presupuestaria y además a la naturaleza de la faena cumplida por el servidor público (A. y S. Nº 573, del 27/07/2011, Sala Penal).----------

En este tema aquí abordado, resulta enriquecedor acudir nuevamente a la doctrina y jurisprudencia extranjeras. En referencia a lo mencionado, el Tribunal Constitucional español ha dicho que la Constitución establece un régimen general de la función pública y solo la ley puede determinar en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras vías para el acceso y regulación jurídica. De ello puede inferirse que la interpretación de las funciones del personal eventual debe ser estricta y los puestos reservados a este tipo de funcionarios son excepcionales (STC 235/2000, fundamento jurídico 5). Igualmente, el Tribunal Supremo español, Sala de lo Contencioso-Administrativo, viene sosteniendo que: *"(...) los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de "confianza y asesoramiento especial" que legalmente delimitan esta específica clase de personal público"* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 2 de septiembre de 2004, en el recurso N° 3489/1999; Sentencia de la Sala de lo Social del 22 de marzo de 2022, en el recurso 1275/2020). ----------

En concreto, podemos convenir en que los cargos de confianza deben estar estrictamente establecidos en la ley y, en caso de que ésta abra la posibilidad de asimilar ciertas funciones a las catalogadas como de "confianza", tal como ocurre en nuestro sistema legal, la tarea interpretativa debe ser prudente y estar basada en pruebas suficientes que demuestren los elementos determinantes de la naturaleza especial de este tipo de funciones (jerarquía, grado autonomía con que se ejerce la función, forma de nombramiento, remuneraciones, etc.). ----------

Por lo tanto y en base a los principios referidos, en caso de duda, debe estarse a favor de considerar el cargo dentro del régimen jurídico general. No debe perderse de vista que es deber del órgano jurisdiccional evitar situaciones de abuso de la figura (cargo de confianza) por parte de la Administración, en detrimento de los derechos de los trabajadores, pues como ya mencionamos, una de las características del personal de confianza precisamente consiste en la libre contratación, así como la desvinculación del cargo, sin responsabilidad para la institución. ----------

Por otra parte, en cuanto al inicio de la relación laboral, esta Magistratura viene sosteniendo la postura de que, si bien la ley exige a las personas que ingresan a la función pública la realización del concurso público de oposición, dicha omisión escapa absolutamente a la obligación personal del funcionario, establecida expresamente en la ley, siendo responsabilidad única y directa de la administración, que al no solicitar la realización del concurso en el momento oportuno, no puede atribuirle al funcionario el incumplimiento de sus propias obligaciones. En síntesis, consideramos que el hecho de que el funcionario fue nombrado sin haberse sometido a un concurso público de oposición no determina la calidad de funcionario de confianza ni puede implicar *per se* la nulidad de su nombramiento.----------

En el caso examinado, cabe advertir nuevamente que la actora no ejercía un cargo de confianza y, además, contaba con estabilidad definitiva, al momento de ser reasignada a otro cargo con un salario muy inferior al que percibía, según se observa en autos. Al respecto, el artículo 47 de la Ley N° 1626/00 dispone: *"Se entenderá por estabilidad el derecho de los funcionarios públicos a conservar el cargo y la jerarquía alcanzados en el respectivo escalafón. La estabilidad se adquirirá a los dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública".* ----------

Luis María Benítez Riera

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes
Ministra

Por otra parte, según dispone el artículo 37 de la Ley N° 1626/00, "*el funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio. El traslado será dispuesto por la autoridad competente y deberá ser de un cargo a otro de igual o similar categoría y remuneración. El traslado podrá realizarse dentro del mismo organismo o entidad, o a otros distintos, y dentro o fuera del municipio de residencia del funcionario*". ----------

Finalmente, atendiendo a las constancias de autos, se concluye que la resolución recurrida se halla ajustada a derecho, en cuanto a que el acto administrativo impugnado, fue dictado en violación a las normas jurídicas recientemente citadas y a los principios fundamentales que rigen en el Derecho administrativo. Por tanto, corresponde la reincorporación de la actora, Sra. Leticia María Luisa Orella Morel, en el cargo que ocupaba (categoría B2A) o en otro de igual jerarquía y remuneración. ----------

Ahora bien, al haberse revocado el acto administrativo y tal como lo solicitó la parte apelante en su escrito de expresión de agravios, corresponde el pago de 12 meses de diferencia salarial entre lo que percibía y lo que debió percibir en el cargo al que se le reincorpora (categoría B2A). Dicho monto es fijado en virtud al criterio de equidad para las partes y conforme al artículo 82 del Código del Trabajo, debido a que no pueden cargarse sobre las arcas de las instituciones públicas, las consecuencias del largo proceso, pero tampoco puede dejarse sin respuesta a quienes han sido apartados de su cargo de manera irregular.----------

En definitiva, corresponde hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por los representantes de la Procuraduría General de la República; en consecuencia, confirmar el Acuerdo y Sentencia Nº 116, de fecha 15 de junio de 2023, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en los puntos 1, 2, 3 (primera parte) 4 y 5. ----------

En cuanto a las costas, al haber prosperado parcialmente el recurso, deben imponerse en forma proporcional, en virtud al artículo 203 inc. c) del C.P.C. **Es mi voto**.----------

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E., todo por ante mí que lo certifico, quedando acordada la sentencia que sigue inmediatamente: --------

Luis María Benítez Riera

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Mir. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"LETICIA MARÍA LUISA ORELLA MOREL C/ RES. Nro. 241 DEL 23/08/2021 DICT. POR LA SECRETARÍA NACIONAL ANTIDROGAS".** Expte. C.S.J. Nro. 942; Folio: 75; Año: 2023.----------

ACUERDO Y SENTENCIA N°...478

Asunción, 04 de diciembre 2.024.-

VISTOS: Los méritos del acuerdo que antecede, la Excelentísima,----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

1. **TENER POR DESISTIDO** del Recurso de Nulidad; ----------

2. **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Abg. RODOLFO BARRIOS (Procurador General) y Abg. XIMENA MARÍN (Procuradora Delegada), y, en consecuencia, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 116 de fecha 15 de junio de 2.023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala;----------

3. **IMPONER LAS COSTAS** a la perdidosa (parte actora); ----------

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

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SUPREMA DE JUSTICIA
SECRETARIA