CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA C/ RES. Nro. 139 DEL 16/07/2021 DICT. POR LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN".** Expte. C.S.J. Nro. 933; Folio: 74 vlto; Año: 2023.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA PENAL - 2 -12- 2024 Roque López Franco Asistente

A.I. Nro.....633.....

Asunción, 02 de diciembre de 2.024.-

VISTOS: Los recursos de nulidad y apelación interpuestos por el Abg. CÉSAR MIRANDA BAREIRO, en representación del Sr. EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA (parte actora), contra el A.I. Nro. 80 de fecha 24 de febrero de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, y, ----------

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

Que, por el A.I. Nro. 80 de fecha 24 de febrero de 2023 (fs. 61), el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: *"**1.- DECLARAR LA INCOMPETENCIA** del Tribunal de Cuentas – Cont. Adm. 2da. Sala, para entender en la presente acción, instaurada por el Sr. Ever Gilberto Hermosilla Vera, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. **2.- DISPONER,** que el accionante retire estos autos bajo constancias en el cuaderno de Secretaría, y recurra por la vía procesal correspondiente, de conformidad al Art. 7 del CPC. **3.- ANOTAR**…".--------

Como fundamento del mencionado auto interlocutorio, el Tribunal de Cuentas argumentó que el accionante – EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA- reviste la calidad de personal contratado de la MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN, por lo que, debe recurrir ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral a los efectos de dirimir el conflicto surgido por su desvinculación del Municipio, conforme dispone el Código Civil.----------

A su turno, el Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo:----------

RECURSO DE NULIDAD: El recurrente interpone, en primer lugar, recurso de nulidad, pero no lo fundamentó conforme consta en su escrito obrante a fs. 76/78 de autos. Por otro lado, de las constancias del expediente no se advierten vicios de las formas del proceso o de la resolución judicial que ameriten la declaración de oficio de su nulidad, en los términos autorizados por los arts. 113 y 404 del Código

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Procesal Civil (C.P.C). Por tanto, corresponde **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto.----------

RECURSO DE APELACIÓN: El Abg. CÉSAR MIRANDA BAREIRO, representante de la parte actora, fundamenta su apelación sosteniendo que el Tribunal de Cuentas, al declararse incompetente para entender en autos, no consideró lo resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que en virtud al A.S.Nro. 2065 de fecha 31 de diciembre de 2013 declaró la inaplicabilidad de los arts. 1, 4, 7,15, 16, 17, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 50, 59, 74, 99, 100, 139, 140 y 141 de la Ley Nro. 1626/00 "De la Función Pública" en los casos en que exista contienda judicial que involucre al Municipio. Además, sostuvo que no se le corrió traslado del contrato adjuntado por la adversa de modo a cuestionarlo dentro del plazo establecido en el art. 236 del C.P.C., por lo que considera improcedente lo resuelto por el Tribunal.----------

Por A.I. Nro. 266 de fecha 13 de junio de 2024 (fs. 84), la Sala Penal de la C.S.J. resolvió dar por decaído el derecho que ha dejado de utilizar el representante de la parte demandada, Abg. William Amarilla Mendoza, al no contestar el traslado de los agravios corridole.----------

Entonces, la cuestión a resolver ante esta instancia radica en determinar si la decisión del Tribunal de Cuentas al declararse incompetente para entender en el presente juicio, se halla ajustada a derecho.----------

En primer lugar, antes de analizar la cuestión, es importante señalar que la competencia del Juez o Tribunal es un presupuesto indispensable, ya que sin ella no puede existir relación procesal válida. Al respecto, el art. 3° del C.P.C. dispone: *"La competencia atribuida a los jueces y tribunales es improrrogable..."*. Así también, el art. 7° prescribe: *"Toda demanda debe interponerse ante juez competente, y siempre que la exposición del actor resulte no ser de la competencia del juez ante quien se deduce, deberá dicho juez inhibirse de oficio, sin más actuaciones, mandando que el interesado ocurra ante quien corresponda, salvo lo establecido por los artículos 3° y 4°".*----------

Por tanto, a fin de analizar la cuestión, resulta pertinente realizar un breve recuento de los antecedentes administrativos relevantes para resolver la cuestión.-

- Por Resolución Nro. 075/2016 de fecha 19 de enero de 2016, el Intendente Municipal de Encarnación resolvió designar al Sr. EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA en el cargo de "Encargado de Operaciones del Aeropuerto de la ciudad de Encarnación".----------

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
-2 -12- 2024
Roque López Jiménez
Asesor Técnico
Ministerio

- En fecha 25 de enero de 2021, fue suscrito un contrato de prestación de servicios entre la MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN y el Sr. EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA, en el cual fue contratado el mismo como "Encargado de Operaciones del Aeropuerto (fs. 35), cuyo contrato se encuentra adjuntado a autos.----------

- Por Resolución Nro. 139 de fecha 16 de julio de 2021 (fs. 36), dictada por el Intendente de la ciudad de Encarnación, se resolvió remover al accionante del cargo que ocupaba como "Encargado de Operaciones del Aeropuerto de Encarnación" y ese acto administrativo fue recurrido ante la sede judicial.----------

Por consiguiente, lo que corresponde es determinar cuál sería el juzgado competente para dirimir el presente juicio, pues el Tribunal sostiene que debe ser el Juzgado en lo Laboral y el recurrente manifiesta que debe ser el Tribunal de Cuentas.----------

En ese sentido, cabe mencionar que, si bien la Ley Nro. 1626/00 en su art. 5° establece que las cuestiones litigiosas que se susciten entre el Estado y los contratados serán de competencia del fuero civil, dicha norma resulta inaplicable al presente caso, ya que por medio del Acuerdo y Sentencia N°2065 de fecha 31 de diciembre de 2013, dictado por la Sala Constitucional de la C.S.J., se declaró inaplicable el art. 1° de la citada ley en relación a la Municipalidad de Encarnación, lo que conlleva la inaplicabilidad de los demás artículos.----------

Entonces, analizadas las constancias de autos, se observa que a fs. 35 se encuentra agregado el contrato suscripto entre el accionante y la Municipalidad de Encarnación, que en su cláusula quinta menciona: ***"Cualquier controversia que se suscite en relación a la interpretación del presente contrato, será competente la jurisdicción establecida en el Código Civil"***.----------

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Por tanto, se puede concluir que el juzgado competente para entender en el presente juicio es el civil, ya que el accionante al momento de su desvinculación ostentaba la calidad de contratado. Además, en la cláusula quinta del contrato suscripto entre las partes acordaron que en caso de conflicto el juzgado competente sea el fuero civil. ----------

Por último, también cabe mencionar que, en lo que respecta al agravio del recurrente sobre la falta de traslado del contrato, el mismo no refiere a la cuestión de competencia, pues el Tribunal puede de oficio declararse incompetente para entender en los juicios, conforme lo establece la Ley (art. 7° del C.P.C).----------

Por tanto, en base a las consideraciones hechas precedentemente, corresponde **HACER LUGAR PARCIALMENTE** al recurso de apelación interpuesto por el representante de la parte actora y, en consecuencia, **REVOCAR PARCIALMENTE** el A.I. Nro. 80 de fecha 24 de febrero de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala en el sentido de consignar que el juzgado competente para entender en el presente juicio es el fuero civil.

En cuanto a las costas, dada la manera en que se resolvió la cuestión -al hacer lugar parcialmente a la apelación-, corresponde imponerlas en el orden causado, conforme a los arts. 193 y 205 del Código Procesal Civil. **Es mi voto**.----------

A su turno, la Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: En cuanto al recurso de nulidad, conjuntamente interpuesto con el de apelación, me adhiero al señor Ministro preopinante por compartir su posición jurídica. –

En cuanto al recurso de apelación, igualmente me adhiero al señor Ministro preopinante, permitiéndome abonar algunas consideraciones atinentes a dicha adhesión. ----------

En efecto, consta a fs. 05/09 de autos el Acuerdo y Sentencia Nº 2065 del 31 de diciembre de 2013 dictado por la Sala Constitucional de la Excma. Corte Suprema de Justicia, por la cual se declara la Inconstitucionalidad y en consecuencia la inaplicabilidad de la Ley Nº 1626/00 respecto de la Municipalidad de la Ciudad de Encarnación. ----------

No obstante, ciertamente, se encuentra agregado a autos la Ordenanza N° 248/2020 POR LA CUAL QUEDA APROBADA LA REGLAMENTACION

RECIBIDO ESTADÍSTICA PENAL - 2 -12- 2024 Roque López Franco Asistente

"QUE REGULA LA SITUACIÓN JURIDICA DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION", constituyéndose esta normativa como fundamento y base de la relación laboral entre los funcionarios, empleados y contratados respecto de la Municipalidad de la ciudad de Encarnación. ----------

Dicho esto, el Art. 7 del C.P.C. establece: "*DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA. Toda demanda debe interponerse ante juez competente, y siempre que de la exposición del actor resulte no ser de la competencia del juez ante quien se deduce, deberá dicho juez inhibirse de oficio, sin más actuaciones, mandando que el interesado ocurra ante quien corresponda, salvo lo establecido por los artículos 3º y 4°.*". ----------

La declaración de incompetencia oficiosa declarada a través del A.I.Nº 80 del 24 de febrero de 2023 por parte del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, en los fundamentos que hacen a dicha resolución, hace referencia al contrato de prestación de servicios, obrante a fs. 57 de autos, cuya vigencia se traslada desde el 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.----------

El recurrente se agravia respecto de dicha mención, refiriendo en un pasaje de su escrito de fundamentación del presente recurso, cuanto sigue: "*Al basar la decisión exclusivamente en la cláusula de un contrato adjuntado conjuntamente con la presentación extemporánea de fs. (58) de autos, el Tribunal de Cuentas 2da. Sala, expresamente optó por violar los principios y las normas procesales, confiriendo pleno valor a un instrumento arrimado a autos de una manera irregular, demostrando un claro desprecio hacia el acto administrativo que consta en el documento de fs. (44) de autos, y hacia la ordenanza municipal N° 248/2020, obrante a fs. (10/15) cuyo Art. 37 exige en todo caso sumario previo para la terminación de la relación contractual con un funcionario de la Municipalidad de Encarnación.* ----------

Remitiéndonos a fs. 44 de autos, consta la Resolución Nº 038/2021 por la cual el Intendente Municipal de la ciudad de Encarnación ha resuelto: Designar al señor EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA como encargado de

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

operaciones del Aeropuerto de la Ciudad de Encarnación. La referida resolución se concatena, efectivamente, con el Contrato de Prestación de Servicios del 23 de noviembre de 2021 entre la Municipalidad de Encarnación y el señor EVER GILBNERTO HERMOSILLA VERA, en cuya primera clausula refiere: LA MUNICIPALIDAD por el presente instrumento contrata a EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA, a fin de que ejerza la función según resolución Nº 038/2021. Es decir, el acto administrativo a que hace referencia del recurrente, solo se constituye en un acto de administración (orden de servicio) con lo cual, la municipalidad organiza su funcionamiento interno, y por lo mismo sus efectos concluyen en el ámbito interno municipal. Lo que determina, en este contexto la relación entre el Municipio de Encarnación y el recurrente, es el citado contrato, es decir, se decanta una relación contractual, de la cual surge una orden de servicio. ---- ----------

Al efecto, la doctrina más calificada refiere: *"Para emitir "actos de administración", el órgano administrador puede hacer uso, según las circunstancias, de diversos instrumentos jurídicos adecuados a los fines que en la especie persiga. Es así como se vale de los "reglamentos internos", de las "instrucciones", de las "circulares", de las "órdenes de servicio", etc., sin perjuicio de otros actos realizados por órganos administrativos que substancialmente constituyen "actos de administración" (vgr., dictámenes de órganos consultivos). Aparte, pues, de esos diversos instrumentos jurídicos a través de los cuales se expresa el "acto de administración", en el concepto de éste quedan comprendidas cualquier disposición de la Administración Pública, o cualquier actividad de ésta que virtualmente traduzcan esa labor administrativa "interna" característica del "acto de administración"*. **"Miguel S. Marienhoff – Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II, Pág. 672 / Editorial Abeledo – Perrot – Buenos Aires – 1993.".** ----------

Al respecto el Art. 5 de la Ordenanza Nº 248/2020 de la Municipalidad de Encarnación refiere: ***"Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al municipio. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil."***. ----------

En este contexto, y desarrollando el ejercicio lógico - hermenéutico respecto de las circunstancias apuntadas y la norma municipal referida, se tiene, sin lugar a dudas que el fuero competente es el Juzgado en lo Civil y Comercial respectivo, debiéndose hacer lugar al recurso planteado y en consecuencia, modificarse parcialmente y en dicho sentido el apartado segundo de la resolución recurrida. **Es mi voto**. ----------

RECIBIDO
ESTADO JUDICIAL
-2 -12- 2024
Roque López Franco

A su turno, el Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA dijo: A la primera cuestión planteada: Me adhiero al voto del ministro preopinante, por los mismos fundamentos.----------

A la segunda cuestión planteada: Me permito disentir respetuosamente con respecto a la solución arribada en estos autos por los motivos que pasaré a exponer a continuación:----------

Por el A.I. N° 266 de fecha 13 de junio de 2024 el órgano inferior resolvió: "*1.- DECLARAR la INCOMPETENCIA del Tribunal de Cuentas – Cont. Admn. 2da. Sala, para entender en la presente acción, instaurada por el Sr. Ever Gilberto Hermosilla Vera, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución; 2.- DISPONER, que el accionante retire estos autos, bajo constancias en el cuaderno de Secretaria, y recurra por la vía procesal correspondiente, de conformidad al Art. 7 del CPC.; 3.- ANOTAR,, registrar…*".----------

Así pues, el tema a dilucidar es determinar si la decisión adoptada por el Tribunal de Cuentas se encuentra ajustada a derecho – o no-. Al respecto, se deberá analizar la naturaleza del vínculo invocado en autos sin pronunciarse sobre el fondo de la cuestión.----------

Del considerando de la Resolución N° 139 de fecha 16 de julio de 2021 surge que el Intendente Municipal, en virtud de la Resolución N° 075 de fecha 19 de enero de 2016 resolvió: "…***DESIGNAR*** *al señor* ***EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA****, con C.I. N° 3.854.944, en el CARGO de* ***ENCARCADO DE OPERACIONES DEL AEROPUERTO DE LA CIUDAD DE ENCARNACIÓN "TTE. AMIN. AYUB GONZALEZ"****.* Por ello, queda en evidencia que el señor Ever Hermosilla al ser nombrado en virtud de un acto administrativo es, a todas luces, funcionario público de la Municipalidad.----------

Por otro lado, cabe señalar que, si bien a fs. 35 de autos obra un "contrato de prestación de servicios de plazo determinado" suscripto por la actora y el intendente municipal, no menos cierto es que el mismo resulta inane ante la situación particular del caso en estudio, dado que, precedentemente a la suscripción de tal contrato, el

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

señor Ever Hermosilla fue designado regularmente por un acto administrativo en enero de 2016. En consecuencia, el contrato carece de virtualidad jurídica, ergo, no produce efectos sobre la calidad de trabajador del referido como funcionario municipal.----------

A tenor de todo lo expuesto y, en atención a la situación descrita en autos, el Tribunal de Cuentas es el competente para entender en el presente juicio, ya que la pretensión de la parte actora versa efectivamente sobre su desvinculación, la cual se determinó que inició con un acto administrativo regular, ello, en concordancia con lo dispuesto por el art. 55 de la Ley 200/70 del Estatuto del Funcionario Público.-----

Además, resulta pertinente señalar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hizo lugar a la acción promovida por la Municipalidad de Encarnación contra algunos artículos de la Ley Nº 1626/00 "*De la Función Pública*"; en consecuencia, al ser inaplicables las previsiones de la mencionada ley, resulta aplicable la Ley 200/70. Esto es así porque si bien el artículo 145 de la Ley No 1626/00 prescribe: "*Derogase la Ley Nº 200 del 17 de Julio de 1970...*", no es menos cierto que al declararse inaplicable dicha ley en toda su extensión, es lógico presumir que también el artículo que deroga la Ley Nº 200 resulta inaplicable, y, por lógica consecuencia, ésta última ley adquiere una nueva fuerza de aplicación. En este sentido, el Acuerdo y Sentencia al declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No 1626/00 para la Municipalidad de Encarnación, torna inaplicable el resto de la norma, siendo este un criterio hartamente conocido de esta máxima instancia judicial; es decir, decretada la inaplicabilidad del artículo 1 de la Ley de la Función Pública, la norma toda deviene privada de efectos en el mundo jurídico.----------

Por las consideraciones expuestas, corresponde HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, y, en consecuencia, REVOCAR el A.I. N° 80 de fecha 24 de febrero de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. En cuanto a las costas, corresponde imponerlas en el orden causado, dado que la cuestión sometida a estudio fue dictada de oficio por Tribunal de Cuentas, conforme al art. 193 del C.P.C. **Es mi voto**.----------

POR TANTO, la Excelentísima; ----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL
R E S U E L V E:

1) **DECLARAR DESIERTO** el Recurso de Nulidad. ----------

2) **HACER LUGAR PARCIALMENTE** al recurso de apelación interpuesto por el Abg. CÉSAR MIRANDA BAREIRO, en representación del Sr. EVER GILBERTO HERMOSILLA VERA (parte actora), y, en consecuencia, **REVOCAR PARCIALMENTE** el Auto Interlocutorio Nro. 80 de fecha 24 de febrero de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, debiendo disponerse que el accionante recurra ante el juzgado civil competente, conforme a las consideraciones expuestas en la presente resolución. OFICIESE al efecto.----------

3) **IMPONER LAS COSTAS** en el orden causado.----------

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

Ante mí:

Luis María Benítez Riera

Dra. María Carolina Llanes V.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
- 2 -12- 2024
Raque López Franco
Asistente

SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA