CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "RICARDO ROA ORUE C/RES. Nº 21 DEL 18 DE NOVIEMBRE, DICT. POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – CGR".----------

RECIBIDO ESTADISTICA 27 -11- 2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA Nº cuatrocientos sesenta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintisiete días del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los **Dres. LUIS MARIA BENITEZ RIERA, MANUEL RAMIREZ CANDIA Y CAROLINA LLANES,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "RICARDO ROA ORUE C/RES. Nº 21 DEL 18 DE NOVIEMBRE, DICT. POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA", a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia Nº 33, de fecha 08 de mayo de 2023, y de su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 176 de fecha 30 de agosto de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.----------

CUESTIONES:

¿Es nula la Sentencia Apelada?

En caso contrario, ¿Se halla ajustada a derecho?

Practicando el sorteo de ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **BENITEZ RIERA, RAMIREZ CANDIA Y LLANES.**----------

A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA, el Dr. Benítez Riera dijo: El Procurador General de la República Abogado Marcos Aurelio González Maldonado y la Procuradora Delegada Abogada Blanca Martínez, al igual que los Abogados Derlis Antonio Paredes Delgado y Juan Jesús Villalba Fiore, representes legales de la Contraloría General de la República, no han fundado específica y concretamente el Recurso de Nulidad que incoaran, por lo que se los debe tener por abdicados del mismo. Por otro lado, no se advierte en el fallo recurrido, vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad en los términos autorizados por los arts. 113 y 404 del C.P.C. Corresponde en consecuencia, desistido este Recurso. ES MI VOTO.----------

A sus turnos, los **Dres. RAMÍREZ CANDIA Y LLANES OCAMPOS**, dijeron que se adhieren al voto del Ministro Preopinante, por compartir los mismos fundamentos. **ASÍ VOTARON**.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia Nº 33 de fecha 08 de mayo de 2023, el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: "**1.- HACER LUGAR** a la presente Acción Contencioso Administrativa promovida en los autos caratulados "**RICARDO ROA ORUE** C/Res. Nº 21/16 del 18 de noviembre, dict. por la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - CGR",** por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. **2.- REVOCAR,** la Res. Nº 21/16 del 18 de noviembre, dict. por la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – CGR; 3.- IMPONER,** las costas a la parte perdidosa. **4.- NOTIFICAR,** anotar, registrar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia.- (fsa.347/349). Igualmente el citado Tribunal emitió el Acuerdo y Sentencia Nº 176 de fecha 30 de agosto de 2023, resolviendo lo siguiente: "**1.- ACLARAR Y AMPLIAR** la parte resolutiva del **Acuerdo y Sentencia Nº 33/23 del 08 de mayo,** conforme al exordio de la presente resolución, quedando redactado en los siguientes términos: **1.- HACER LUGAR,** a la presente Acción Contencioso Administrativa promovida en los autos caratulados "**RICARDO ROA ORUE** C/Res. Nº 21/16 del 18 de noviembre, dict. por la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – CGR: 2.- REVOCAR,** la Res. Nº 21/16 del 18 de noviembre, dict. por la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – CGR; 3.- DISPONER,** la reposición del accionante al cargo que ocupaba o en otro de igual categoría y remuneración, el pago de salarios caídos y demás beneficios adicionales si correspondieren, desde

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

la fecha de la Resolución impugnada hasta el momento en que el presente Acuerdo y Sentencia quede firme y ejecutoriado"; **4.-IMPONER LAS COSTAS,** a la parte perdidosa; **5.- NOTIFICAR,** anotar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia. (fs.363/363).----------

Que lo representantes legales de la Contraloría General de la República, abogados Derlis Antonio Paredes Delgado y Juan Jesús Villalba Fiore, se agraviaron el contra de los precitados fallos, arguyendo que el a–quo dictó una resolución arbitraria, violando todos los preceptos legales, omitiendo la reglamentación aplicable para hacer lugar a la demanda en forma irregular. Mencionaron que no está establecido en ninguna normativa que los cargos de confianza deban estar enumerados en una ley no y en un reglamento interno, lo cual es contrario a la propia Constitución Nacional de la República que otorga a la Contraloría la autonomía para que reglamente y establezca los cargos de confianza. Agregaron que la Resolución CGR Nº 629 del 04 de julio de 2002 "Por la cual se reglamentan los cargos de confianza" en su art. 1º inc. b) incluye a los directores de área como cargos de confianza, los que conforme al art. 2º de esta resolución pueden ser removidos por disposición del Contralor. Acotaron que la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en los términos del Acuerdo y Sentencia Nº 1523 de fecha 12 de noviembre de 2013, en el cual exceptúa a la Contraloría General de la República del ámbito de aplicación de la Ley Nº 1626/00, razón por la cual este Organismo Superior de Control no se rige por la mencionada ley. Añadieron que desde un principio quedó claramente establecido en el exordio de la Resolución CGR Nº 737 de fecha 30 de fecha 30 de agosto de 2012 que los que ocupan un cargo de confianza son de libre nombramiento y remoción, no forman parte del plantel permanente de la CGR, siendo designados y removidos por el Contralor. Concluyeron solicitando la revocación del Acuerdo y Sentencia Nº 33 de fecha 08 de mayo de 2023 y su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 176 del 30 de agosto de 2023.----------

Que por su parte el Procurador General de la República abogado Marcos Aurelio González Maldonado y la Procuradora Delegada Blanca L. Martínez, fundaron su denostación en que para la Contraloría no se aplica la Ley Nº 1626, sino la reglamentación de la Contraloría, desprendiéndose de la documentación agregada a autos que el señor Ricardo Roa Orué ingresó a la Institución por Resolución CGR Nº 496 del 27 de junio de 2012, posteriormente por Resolución CGR Nº 737 del 30 de agosto de 2012 fue designado como Director de Comunicaciones, es decir tan solo 2 meses después de haber sido nombrado sin concurso, no pudiéndose computar una hipotética antigüedad o estabilidad laboral porque hasta acceder al cargo sin concurso entre su primer ingreso y su designación como Director transcurrió ese lapso de tiempo. Adujeron que los arts. 1º y 2º de la Resolución CGR Nº 629 del 04 de julio de 2002 "Por el Cual se definen y reglamentan los cargos de confianza en la Contraloría General de la República" son claros y contundentes al establecer que los Directores de Área son cargos de confianza, pudiendo los mismos ser removidos por el Contralor. Resaltaron que desde el ingreso a la institución hasta su designación en un cargo de confianza solo transcurrieron 2 meses, no generando los cargos de confianza derechos al que los ocupa, por ende no suma a los efectos de su antigüedad como funcionario de carrera. Finalizaron peticionando la revocación del Acuerdo y Sentencia Nº 33 del 08 de mayo de 2023 y su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 176 del 30 de agosto de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, con costas.----------

Que pasando a auscultar el fondo de la cuestión planteada, observo que el demandante Ricardo Roa Orué, bajo patrocinio de abogado, promovió demanda contencioso administrativa contra la Resolución CGR Nº 21 de fecha 18 de noviembre de 2016, dictada por el Contralor General de la República, por la cual se le dio las gracias por los servicios prestados a esa institución Por su parte el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala hizo lugar a la demanda, esgrimiendo que la cuestión de la estabilidad en la carrera del funcionario público cuenta con protección constitucional, de tratados internacionales relativos al derecho laboral y a principios rectores del

RECIBIDO
ESTADO DE JUSTICIA CIVIL
27-11-2024
Roque López Franco
Asistente

Código del Trabajo, siendo una excepción los cargos de confianza, por eso están expresamente consignados en la ley y no en los reglamentos. Añadieron que pretender que el periodo de un año para obtener estabilidad del funcionario nombrado se suspende al recibir un ascenso o un cargo superior, sería como incluir una renuncia tácita del trabajador al beneficio de la estabilidad, lo cual sería notoriamente irregular y atentaría contra el beneficio de la estabilidad. En base a ello determinaron que el cargo desempeñado por el Sr. Ricardo Roa Orué no es de confianza y de libre disposición, contando el mismo con estabilidad laboral, por lo que debe ser reincorporado.----------

Que en ese orden de cosas, advierto que el tema por dilucidar consiste en determinar si el cargo de Director de Comunicaciones que detentaba el administrado antes que se dejara sin efecto la Resolución CGR Nº 737 de fecha 30 de agosto de 2012 que lo nombró en ese cargo, era o no de confianza. Al respecto debo señalar que el actor fue nombrado funcionario permanente de la Contraloría por Resolución CGR Nº 496 del 27 de junio de 2012, emitida por el Contralor General de la República. Posteriormente, por Resolución Nº 21 del 18 de noviembre de 2016, el Contralor General de la República, la dio las gracias por los servicios prestados al demandante. Al respecto, visualizo que el Contralor justificó la determinación adoptada basamentándose en el art. 1º de la Resolución CGR Nº 629/02, que define y reglamenta los cargos de confianza, y en el art. 21 inc. b) de la Ley Nº 276/94 "Orgánica de la Contraloría General de la República".----------

Que en ese orden de cosas, si bien la Resolución CGR Nº 629/02, determina en su art. 1º inc. b) que los Directores de Área son cargos de confianza, debo poner de resalto que este tipo de normas, las Resoluciones, se hallan plasmadas en el ordenamiento jurídico nacional al efecto de regular normas de rango superior, sin que por ello tengan la virtualidad de modificar o ampliar la ley. Consiguientemente, se desprende que el cargo de Director de Comunicaciones no puede ser catalogado como cargo de confianza, ya que el mismo no se encuentra calificado como tal en la ley correspondiente, por lo que puedo afirmar, que el mismo no puede ser removido por la simple voluntad de la autoridad competente, sin un plexo legal previo que le sirva de sustento.----------

Que por otro lado, resulta menester traer a colación lo dispuesto por el art. 31 de la Ley Nº 276/94, que establece lo siguiente: "Los funcionarios permanentes gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos cumplido un año de su nombramiento. Transcurrido dicho plazo, sólo podrán ser separados del servicio, por las causales establecidas en el reglamento interno del personal de la Institución, previa instrucción del sumario correspondiente". Dado que el Sr. Ricardo Roa Orúe, ya contaba con una antigüedad de casi seis años al momento dársele de baja de la Contraloría, puedo afirmar que el mismo gozaba de estabilidad, siendo posible su destitución solamente con la instrucción un sumario que lo encontrara culpable, a los efectos de su desvinculación.----------

Que en lo que guarda relación con el argumento esgrimido por los demandados de que el administrado Ricardo Roa Orúe tenía una antigüedad de solo dos meses al momento de ser nombrado Director de Comunicaciones de la Contraloría General de la República, no computándose su antigüedad mientras desempeñaba dicho cargo por ser de confianza, debo señalar que dicho argumento sería motivo de análisis si se considerase que el cargo detentado por el actor era de confianza, al no ser tenido en cuenta dicho puesto como de confianza por los motivos esgrimidos en los parágrafos anteriores, tratar esta cuestión carece de sentido, dado que su antigüedad como funcionario con estabilidad de dicha Institución está plenamente acreditada con las pruebas documentales obrantes en autos.----------

Que finalmente en lo que atañe al concurso público de oposición, he sostenido de manera invariable que si bien la ley exige a las personas que ingresan la función pública la realización del concurso de oposición, dicha omisión escapa absolutamente a la obligación personal del

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

funcionario, establecida expresamente en la ley como responsabilidad única y directa de la Administración, que al no efectuar el concurso público de oposición en el momento oportuno, no puede atribuirle al funcionario el incumplimiento de sus propias obligaciones, por lo que este agravio no puede ser tomado en consideración.----------

Que de acuerdo a las consideraciones formuladas en respaldo de la conclusión a la cual he arribado, no me resta otra opción que confirmar el Acuerdo y Sentencia Nº 33 de fecha 08 de mayo de 2023 y de su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 176 del 30 de agosto de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, con excepción de los salarios caídos que deben pagárseles al administrado el equivalente a un año, conforme a la jurisprudencia constante y uniforme establecida por esta Sala, y **EN CONSECUENCIA CONFIRMAR LA ABROGACION DE LA RESOLUCION CGR Nº 21/2016 DE FECHA 18 DE NOVIEMBRE DE 2016, DICTADA POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA.** En cuanto a las costas, deben imponerse en ambas instancias a la parte perdidosa en virtud del principio contenido en el art.192 del C.P.C.----------

A su turno el **DR. RAMÍREZ CANDIA** dijo: Disiento con la opinión del Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, por los siguientes fundamentos:----------

En primer lugar, cabe mencionar que, por Resolución CGR Nro. 496 de fecha 27 de junio de 2012 (fs. 5), dictada por el Contralor General de la República, el SR. RICARDO ROA ORÚE fue nombrado como funcionario permanente de la Dirección de Comunicaciones de la Contraloría General de la República (CGR.) y asignado al cargo de **Profesional I**, categoría C8R. Posteriormente, por Resolución CGR Nro. 737 de fecha 30 de agosto de 2012 (fs.6/7) se le designó como **Director de Comunicaciones**. Más adelante, en virtud de la Resolución CGR Nro. 21 de fecha 18 de noviembre de 2016 (fs. 12/13), el Contralor General de la República resolvió: *"Art. 1° Designar a la Abog. Tatiana Miño con C.I. N° 1.421.439 en el cargo de Directora de la Dirección de Comunicaciones, dependiente de la Contraloría General de la República, reemplazo del Sr. Ricardo Roa Orué. . .Art. 3° Dar las gracias al Sr. Ricardo Roa Orue por los servicios prestados a la Contraloría General de la República. . ."*.----------

El acto administrativo impugnado (Res. Nro. 21/2016) se funda en que el cargo ocupado por el accionante es de confianza, de conformidad a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley Nro. 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" y la resolución reglamentaria que define y reglamenta los cargos de confianza de la CGR (Res. Nro. 629/02).--------

En el análisis del caso, corresponde determinar, en primer lugar, si el actor de la presente demanda pertenecía o no a la categoría de funcionarios denominados de confianza, por lo que corresponde verificar la norma aplicable al caso. En ese sentido, cabe resaltar que por Acuerdo y Sentencia Nro. 1523 de fecha 12 de noviembre de 2013, dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los efectos de la Ley Nro. 1626/00 se encuentran suspendidos y, por tanto, resulta inaplicable a la Contraloría General de la República.----------

En este caso, la Contraloría General de la República se rige por la Ley Nro. 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", que en su artículo 34 faculta a la institución a dictar el reglamento interno del personal. A este respecto, resulta aplicable la Resolución CGR Nro. 629/02 dictada por el Contralor General de la República", que dispone en su artículo 1°: *Los cargos de confianza de la Contraloría General de la República lo desempeñarán: a) Los Directores Generales; b) Los Directores de Área; c) Los Síndicos nombrados por la Contraloría General de la República, y d) La Secretaría General. . ."*.----------

En el presente caso, el accionante detentaba el cargo de DIRECTOR de un área, por lo que dicho cargo se encuentra expresamente establecido como un cargo de confianza en la Resolución CGR Nro. 626/02.----------

En efecto, el accionante ha ocupado un cargo de confianza, no solo por la enumeración taxativa, sino también porque el cargo de Director es un cargo de alta jerarquización, de decisión,

amovible o de designación discrecional, siendo éstos elementos característicos propios de los cargos de confianza.----------

De esta forma, considerando el fundamento utilizado por la Administración para la desvinculación laboral del accionante, al detentar un cargo de confianza, y teniendo en cuenta que el Sr. RICARDO ROA ORUÉ, si bien ha sido nombrado en un cargo que no es de confianza (Profesional I), solamente ostentó el mismo durante dos meses y, por ende, no adquirió estabilidad laboral, y luego pasó a desempeñarse en un cargo de confianza (Director), por lo que no era necesaria la instrucción de un sumario administrativo para su destitución, lo cual tampoco genera derechos indemnizatorios.----------

Por tanto, se concluye que corresponde HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, REVOCAR el Acuerdo y Sentencia Nro. 33 de fecha 08 de mayo de 2023, y su aclaratoria, el Acuerdo y Sentencia Nro. 176 de fecha 30 de agosto de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. En cuanto a las costas, deben ser impuestas, en ambas instancias, a la perdidosa (parte actora), de conformidad al principio general establecido en el art. 192 del C.P.C., en concordancia con lo dispuesto en el art. 203 inc. "b" del mismo cuerpo legal. **Es mi voto**.----------

A su turno la **DRA. LLANES OCAMPOS** manifiesta que se adhiere al voto del Ministro, Dr. Manuel Ramírez Candia, por los mismos fundamentos.----------

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 inmediatamente sigue:

ACUERDO Y SENTENCIA Nº 466

Asunción, 27 de noviembre de 2.024.-

Luis María Benítez Riera
Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

1.- TENER POR DESISTIDO el Recurso de Nulidad.----------

2.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 33 de fecha 08 de mayo de 2023, y su aclaratoria, el Acuerdo y Sentencia Nro. 176 de fecha 30 de agosto de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.----------

3.- IMPONER las costas en ambas instancias a la perdidosa, la parte actora.----------

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

Ante mí:

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA