CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "LOURDES CONCEPCIÓN GIMÉNEZ MARTÍNEZ C/ LA MUNICIPALIDAD DE LOMA GRANDE S/ NULIDAD DE RESOLUCIÓN IM N.° A628 DE FECHA 30 DE DICIEMBRE DE 2021".-

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL -9-07-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Doscientos treinta y nueve

En la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los nueve días, del mes de julio, 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**, Ante mí, la Secretaria Autorizante, se trajo el expediente caratulado: **"LOURDES CONCEPCIÓN GIMÉNEZ MARTÍNEZ C/ LA MUNICIPALIDAD DE LOMA GRANDE S/ NULIDAD DE RESOLUCIÓN IM N.° A628 DE FECHA 30 DE DICIEMBRE DE 2021"**, a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos por la parte demandada – Municipalidad de Loma Grande - contra el Acuerdo y Sentencia N° 119 de 2 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral de la Capital, Segunda Sala.-

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?.-

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, DIJO: La parte demandada- Municipalidad de Loma Grande- no fundó de manera expresa el recurso de nulidad y al no se observan vicios o defectos en la sentencia que ameriten su tratamiento de oficio, en los términos de los artículos 15, 113 y 404 del Código Procesal Civil, corresponde declarar desierto el recurso de nulidad. ES MI VOTO.-

A SUS TURNOS, LOS MINISTROS LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA Y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA MANIFIESTAN QUE: se adhieren al voto de la Ministra preopinante por compartir sus mismos fundamentos.-

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS PROSIGUIÓ DICIENDO: Por Acuerdo y Sentencia N° 119 de 2 de noviembre de 2022, el Tribunal Electoral de la Capital, Segunda Sala resolvió: *"1) **HACER LUGAR** a la demanda Contenciosa- Administrativa instaurada por la Señora Lourdes Concepción Giménez Martínez contra la Municipalidad de Loma Grande, conforme a lo señalado en el considerando de la presente resolución, 2) **REVOCAR** las Resoluciones A628, de fecha 30 de diciembre de 2.021, y la A-01/22 de fecha 07 de febrero de 2.022, dictadas por la Municipalidad de Loma Grande, y en consecuencia ordenar la inmediata reposición de la recurrente en el cargo que ostentaba u otro de similar categoría y remuneración, como así también el pago de su salarios caídos desde la fecha de la interposición de la demanda hasta la fecha de la presente Resolución*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

de conformidad a lo establecido en el art. 44 de la Ley 1626/2.000 "De la Función Pública"; 3) ***IMPONER LAS COSTAS*** *a la perdidosa; 4)* ***ANOTAR****, registrar, notificar y remitir una copia a la Corte Suprema de Justicia*".-

ARGUMENTO DE LAS PARTES:

AGRAVIOS DE LA PARTE DEMANDADA: el representante convencional de la Municipalidad de Loma Grande expresó agravios conforme al escrito obrante a fs. 202-206 de autos, sosteniendo en resumidas líneas que: "*Se probó en autos conforme el informe remitido por la Secretaría de la Función Pública mediante nota DGAJ N° 226/22 de fecha 8 de agosto del 2022, obrante a fojas 104 al 106 de autos, que efectivamente la actora NO INGRESÓ A LA FUNCIÓN PÚBLICA REALIZANDO EL CONCURSO DE OPOSICIÓN ...La señora LOURDES CONCEPCIÓN GIMÉNEZ MARTÍNEZ ha ingresado de forma irregular y siendo incluso, posteriormente nombrada a un cargo de confianza como Secretaria General, luego como Directora de Finanzas y Tesorería, violentando las prerrogativas legales que es obligatorio para tal efecto y que trae apareja la nulidad absoluta del acto administrativo por el cual ha sido la misma nombrada. Situación palpable en autos que el Tribunal ha dejado sin valorar las pruebas. La Intendencia Municipal posee la obligación de dar cumplimiento a las prerrogativas legales que se les impone y es obligatorio a los funcionarios, sumado a esto las atribuciones legisladas en la ley orgánica municipal, impone a la Intendencia realizar las destituciones que correspondan, de esta forma se hace efectiva la autonomía reconocida por la Constitución Nacional...Art. 51 "DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL INTENDENTE, ...Artículo 14 Los interesados en ingresar a la función pública deberán reunir las siguientes condiciones: INC D) poseer idoneidad y capacidad, necesarias para el ejercicio del cargo, comprobadas mediante el sistema de selección establecido para el efecto. Tampoco ha probado la actora su idoneidad al momento de su nombramiento, cabe destacar que posteriormente fue nombrada con cargos de confianza.-Otra violación a la Ley de la Función Pública, es que la actora no probó con constancias algunas que ha sido sometida a evaluaciones periódicas que establece la Secretaria de la Función Pública, conforme al Art. 35 de la Ley de la Función Pública, cargo de confianza como Secretaria General y Directora de Finanzas y Tesorería además de Encargada de la UOC en la Municipalidad de Loma Grande, que requieren constantemente de capacitaciones y evaluaciones para dichos cargos...*".-

Siguió manifestando que: "*...La actora ha violentado el Artículo 61 de la Ley de la Función Pública que dispone "Ningún funcionario público podrá percibir dos o más remuneraciones de organismos o entidades del Estado", estando la misma como funcionaria de confianza en la administración Municipal conforme lo establece el Art. 8 inc. E) de la Ley de la Función Pública percibió más de dos remuneraciones como se probó con el informe remitido por la Intendencia Municipal, claramente percibía remuneraciones como Directora de Finanzas, Tesorera y Directora de la UOC. El pago de estas remuneraciones recibidas es contrario a las disposiciones legales de la Ley de la Función Pública, considerando que la actora tiene la obligación de velar según lo establece el Art. 57 de la Ley de la Función Pública en el inc. g) observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta honesta y leal en el desempeño de su cargo. Según Resolución IM N° A61/22 de fecha 07 de febrero del 2022 obrante a fojas 54 de autos, la Municipalidad de Loma Grande ha resuelto declarar la nulidad de la resolución IM N° 1/2002 de fecha 02 de enero del 2002 y todos los actos administrativos dictados como consecuencia del mismo. Que, claramente se evidencia la inexistencia como indiqué de recursos de nulidad contra la resolución IM N° A61/22 de fecha 07 de febrero del 2022, reconocido por este Tribunal que efectivamente es un acto administrativo que conlleva la nulidad del nombramiento de la demandante...*"-

- 9 -07- 2024

Finamente manifestó que: *"...El Tribunal Electoral jamás fundamentó su decisión de revocar esta resolución que resultó como un hecho nuevo reconocido por los mismos, la importancia procesal y las consecuencias que conlleva este acto administrativo no se ha dimensionado, incluso, reconoce que la actora no ha recurrido en tiempo y forma y por ende la validez procesal de esta Resolución está intacta....el Aquo ha impuesto las costas a mi representada, siendo que en todo el proceso hemos actuado conforme a las prerrogativas sin violentar el debido proceso, debiendo ser impuestas al orden causado.--*

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA A LOS AGRAVIOS: La señora Lourdes Concepción Giménez Martínez, contestó los agravios conforme el escrito obrante a Fs. 208-209 de autos. *"... la fundamentación esgrimida por los Excmos. Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, ha sido clara y categórica...el Tribunal Electoral fundamenta ...en el considerando de la resolución apelada, puntos esgrimidos por la parte agraviada, que según la última parte del Art. 15 de la Ley de la Función Pública reza: "() conforme reglamento general que será preparado por la secretaria de la Función Pública y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo, demuestra que dicho reglamento fue promulgado recién en el año 2015 mediante el Decreto N. 3857, por lo que, se da posterior a mi nombramiento, por lo que, la falta de un concurso público no invalida tal acto...con respecto al cargo de confianza, el Art. 221 de la Ley Orgánica Municipal da a entender que, para acceder a los mismos, no es necesario someterse a un concurso de méritos, y aunque así fuere, se puede comprobar todas las capacitaciones que fui realizando durante todos estos años, con los certificados agregados a autos (fs. 13 a 28), derribando así lo mencionado por la agraviada. Asimismo, cabe mencionar que al momento de mi destitución yo ya no figuraba con un cargo de confianza, hecho que fue ordenado por la municipalidad misma, que me transfirió de departamento en noviembre de 2021 y por lo tanto, ya no se configura el hecho que la misma manifiesta...".-*

Siguió diciendo que: *"...el apelante no ha demostrado ...que mi parte haya ocupado varios cargos al mismo tiempo y por el cual haya percibido múltiples remuneraciones ...todos los cargos que alega la parte agraviada se dieron en diferentes fechas desde mi ingreso hasta la fecha de mi arbitraria destitución, y en cuanto a las remuneraciones se puede apreciar que las mismas se deben a trabajos extraordinarios autorizados debidamente por la Institución y no de cobros por varios salarios...la agraviada hace hincapié en la falta de fundamentación en el rechazo de la resolución A61/22 de fecha 07 de febrero de 2022, situación que se da porque nos encontramos ante el hecho de que ya es innecesario su estudio, debido a que la misma se produjo dentro de una cascada de nulidades como se menciona en la resolución recurrida..."*-

ANÁLISIS JURÍDICO:

Procedemos a efectuar un análisis razonado de la resolución apelada, de los documentos obrantes en autos, así como de los argumentos esgrimidos respectivamente por las partes, de todo lo cual se constata que el Intendente de la Municipalidad de Loma Grande, a través de la resolución N.º 1 de fecha 2 de enero de 2002, nombró como funcionaria del municipio a la actora Lourdes Concepción. Luego, por resolución N.º 05 de fecha 4 de junio de 2002, se designó a la accionante como Secretaría General. Por resolución Nº 378 de fecha 11 de noviembre de 2011, se designó a la actora como encargada de la UOC de la Municipalidad de Loma Grande. Posteriormente por resolución N.º 406 de fecha 30 de noviembre de 2011, se nombró a la actora en el cargo de Directora Administrativo y Financiera de la Municipalidad de Loma Grande. Por Resolución N.º 295 de fecha

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

21 de diciembre de 2015, la actora fue confirmada en el cargo de Directora Administrativa y Financiera y Tesorera de la Municipalidad de Loma Grande. Finalmente, por resolución N.° A628 de fecha 30 de diciembre de 2021el Intendente resolvió destituir a la señora Lourdes Concepción de la Municipalidad de Loma Grande y por resolución N.° A61 de fecha 7 de febrero de 2022, el Intendente Municipal resolvió anular la resolución de nombramiento de la señora Lourdes Concepción Martínez. -

Ante tal extremo, la señora Lourdes Concepción Martínez se presentó ante el fuero de lo contencioso administrativo, al efecto de obtener la nulidad de la Resolución A628 de fecha 30 de diciembre de 2021. La presente demanda fue resuelta por el Tribunal Electoral de la Capital, Segunda Sala, a través de Acuerdo y Sentencia N.° 119 de 2 de noviembre de 2022, en sentido favorable a las pretensiones de la parte actora; siendo dicho Acuerdo y Sentencia apelado por la parte demandada- Municipalidad de Loma Grande-, motivándose así el análisis ante esta instancia.

Conforme a lo hasta aquí apuntado y referenciado, nos preguntamos: ¿Se encuentra ajustado a derecho el fallo dictado en estos autos por el Tribunal Electoral de la Capital, Segunda Sala? O, por el contrario, ¿corresponde que el mismo sea revocado? -

El recurrente se agravia de la resolución recurrida, debido a que no corresponde el reintegro y salarios caídos de la señora Lourdes Concepción Giménez Martínez; pues la accionante ingresó a la función pública sin concurso de oposición, además ocupó cargo de confianza. Asimismo, alegó que no se agregó constancia de que haya realizado las evaluaciones periódicas que estable el art. 35 de la Ley N. ° 1626/00 y que la accionante en violación del art. 61 del mismo cuerpo legal percibió doble remuneración. -

En dicho contexto, la resolución N.° A628 de fecha 30 de diciembre de 2021que dispone la desvinculación de la señora Lourdes Concepción Giménez Martínez de la Municipalidad de Loma Grande y la resolución N.° A61 de fecha 7 de febrero de 2022 que anuló la resolución de nombramiento, se sustentan en: a) la falta de concurso para ingresar al cargo; b) los cargos ocupados son de confianza y; 3) la doble remuneración; se entiende que los puntos a dilucidar son: si la resolución de nombramiento de la señora María Elena Lezcano es nula y, en caso negativo, si los cargos ocupados son de confianza y si percibió doble remuneración.-

Así la cuestión, adentrándonos al análisis de la primera cuestión (falta de concurso), la exigencia de la realización de concursos para el acceso a la función pública tiene su razón de ser en el art. 47 inc. c) de la Constitución que establece: "*la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad*". Entonces el concurso es un medio o el instrumento técnico para que todo ciudadano tenga la oportunidad de ingresar a la función pública, así como también constituye una manera para que la administración pueda seleccionar a la persona más idónea para un cargo determinado con base en la valoración y acreditación de méritos, la experiencia y los conocimientos del concursante utilizando para ello herramientas técnicas, objetivas y transparente que provean de valores cuantificables y comparables. -

El Art 17 de la ley 1626/00 establece: "*El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido...*" -

En autos no existe constancia que la actora haya realizado el concurso de oposición para su ingreso a la función pública; sin embargo, a fs. 8, obra la resolución IM N° 1 de fecha 2 de enero de 2002 por la cual se nombró a la señora Lourdes Concepción Giménez Martínez como

RECIBIDO - 9 07 2024

funcionaria de la Municipalidad sin que se haga ninguna exposición respecto a un concurso previo a la designación. -

De las constancias obrantes surge que la señora Lourdes Concepción Giménez Martínez ingresó sin concurso de oposición a la función pública, es decir, de manera irregular y, por consiguiente, tal como lo establece el art 17 de la Ley N° 1626/00 es nulo el acto de nombramiento motivo por el cual no puede adquirir derechos inherentes al cargo como la estabilidad laboral. -

Conforme a las razones expuestas por estas razones corresponde hacer lugar al Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada – Municipalidad de Loma Grande. Revocar el Acuerdo y Sentencia N° 119 del 2 de noviembre 2022, dictado por el Tribunal Electoral dela Capital, Segunda Sala y en consecuencia no hacer lugar a la demanda planteada, confirmando la resolución N° A628 de fecha 30 de diciembre de 2021 y la resolución N.° A61 de fecha 7 de febrero de 2022, dictadas por la Municipalidad de Loma Grande, debido que se dictaron con el objeto de dar fin a la irregularidad existente en el acto de nombramiento. -

Conforme a la facultad conferida en el art. 193 del C.P.C, corresponde que las costas, en ambas instancias, sean impuestas en el orden causado dado que la accionante actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera, o sea, de buena fe. **ES MI VOTO**.-

A SU TURNO, EL MINISTRO LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA DIJO: Disiento respetuosamente con el voto Preopinante que me precede, en base al fundamento siguiente: Analizando las constancias de autos, ya descriptas por la Ministra Preopinante al comienzo de su análisis jurídico, que hacen al ingreso, designaciones y desvinculación de la actora, Sra. Lourdes Concepción Martínez, en su carácter de funcionaria de la Municipalidad de Loma Grande, esta Magistratura advierte que la Res. IM N° A628-2021 de fecha 30 de diciembre de 2021 (fs. 41/44), por la cual se ha resuelto destituir a la accionante como funcionaria de la Municipalidad de Loma Grande, ha sido declarada nula por la Res. IM N° A-61/2022 de fecha 07 de febrero de 2022 (fs. 45), cuya consideración en estos autos ha sido admitida por A.I. N° 96/22 de fecha 31 de mayo de 2022 dictado por el Tribunal Electoral y Contencioso-Administrativo de la Capital, Segunda Sala (fs. 73) que es irrecurrible conforme al Art. 250 del C.P.C., ya que por la misma se ha resuelto declarar la nulidad de la Res. IM N° 1/2002 de fecha 02 de enero de 2002 y los actos administrativos dictados como consecuencia de la misma, constando en el mismo Considerando que uno de dichos actos es la indicada Res. IM N° A628- 2021. En efecto, resaltando que las sentencias de la Corte Suprema de Justicia deben ceñirse a las circunstancias fácticas existentes al momento de ser dictadas, resulta que la Res. IM N° A61/2022 es la única que queda vigente y, por tanto, corresponde ser analizada. -

En este sentido, se observa que la nulidad declarada por la Res. IM N° A- 61/2022 se ha sustentado en el hecho de la ausencia de la realización de concurso público de oposición en este caso de marras, (fs. 45). Ante esto, esta Magistratura ha sostenido, en forma reiterada en varios casos similares anteriores, la postura de rechazar los agravios que hacen a este tema ya 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 en la ley como responsabilidad única y directa de la Administración, quien al no solicitar la realización del concurso en el momento oportuno, no puede atribuirle al funcionario el

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

incumplimiento de sus propias obligaciones. Así me he expedido, por ejemplo, en el Acuerdo y Sentencia N° 1224 de fecha 14 de diciembre de 2021.-

En base a todo lo esgrimido, no cabe más que no hacer lugar el recurso de apelación interpuesto por la demandada en estos autos, y, en consecuencia, confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 119 de fecha 2 de noviembre de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. En cuanto a las costas, de conformidad a lo dispuesto por el Art. 192 y 203 del C.P.C., corresponde imponerlas a la parte perdidosa. **ES MI VOTO.**

A SU TURNO, EL MINISTRO RAMÍREZ CANDIA DIJO QUE: se adhiere al voto de la Ministra preopinante por compartir sus mismos fundamentos.-

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

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante Mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 09 de julio de 2024.-

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

SALA PENAL,

RESUELVE:

1. **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad. -

2. **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada – Municipalidad de Loma Grande.- -

3- **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia N° 119 del 2 de noviembre 2022, dictado por el Tribunal Electoral dela Capital, Segunda Sala y, en consecuencia, no hacer lugar a la demanda planteada por la señora Lourdes Concepción Giménez Martínez, confirmando la resolución N° A628 de fecha 30 de diciembre de 2021 y la resolución N.° A61 de fecha 7 de febrero de 2022, por los fundamentos expuestos en la presente demanda.-

4. **COSTAS**, en el orden causado.-

5- **ANOTAR** y notificar.-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria