CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "ELENO BOGADO SALINAS, Y MARY GARAY RAMÍREZ CONTRA LA MUNCIPALIDAD DE ÑEMBY SOBRE NULIDAD DE RESOLUCIÓN I. N° 1106/2021 y 1102/2021 DE FECHA 17 DE NOVIEMBRE DE 2021 S/ REPOSICIÓN EN EL CARGO Y PAGO DE SALARIOS CAÍDOS". Expte. de la C.S.J. Nro. 43, Folio 100 vlto., Año 2023.-

17-05-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO. . . . . Ciento sesenta y ocho .

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los . . . . . diecisiete . . . . . días del mes de . . . . . mayo . . . . . del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Miembros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los Doctores **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA y LUÍS MARÍA BENÍTEZ RIERA,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo a acuerdo el juicio "***ELENO BOGADO SALINAS Y MARY GARAY RAMÍREZ CONTRA MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY S/ NULIDAD DE RESOLUCIONES N° I.MÑ. N° 1106/2021 y 1102/2021 DE FECHA 17 DE NOVIEMBRE DE 2021 S/ REPOSCIÓN EN EL CARGO Y PAGO DE SALARIOS CAÍDOS"***, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por la parte actora, contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 08 del 29 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral de la Capital, 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 pertinente para determinar el orden de votación dio el resultado siguiente: **MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**.---

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL MINISTRO DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: La parte recurrente no discrimina expresamente los agravios del recurso de nulidad interpuesto,…///…

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

...///... conforme escrito obrante a fs. 283/290 de autos, no obstante, serán analizados con el recurso de apelación. 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 Procesal Civil. Por lo tanto, corresponde **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad. **Es mi voto**. ------

A sus turnos, los **MINISTROS MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUÍS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifiestan que se adhieren al voto del Ministro Preopinante, por compartir los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: La presente acción contencioso- administrativa fue promovida por los Señores Eleno Bogado Salinas y Mary Garay Ramírez, contra **dos actos administrativos** dictados por la Municipalidad de Ñemby, Res. I.M.Ñ. N° 1106/2021 y Res. I.M.Ñ N° 1102/2021, respectivamente (fs. 6-59 de autos), por las cuales se dan por terminadas las funciones de los dos accionantes. ----------

Por Acuerdo y Sentencia Nro. 08 del 29 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral, Primera Sala, se resolvió: ***"1) NO HACER LUGAR,*** *a las acciones de nulidades de las Resoluciones N° 1102/2021, y N° 1106/2021, ambas de fecha 17 de setiembre de 2021, dictadas por la Municipalidad de Ñemby, promovidas por los señores ELENO BOGADO SALINAS y MARY GARAY, de conformidad a lo expuesto en el considerando de la presente resolución;* ***2) IMPONER*** *costas conforme a la perdidosa según manifestaciones vertidas en el exordio de la resolución;* ***3) ANOTAR****...". --------*

El Tribunal Electoral **rechaza la demanda** promovida por los dos funcionarios municipales, argumentando que, los mismos detentaban cargos de confianza con el ente demandado, los cuales no conllevan a los efectos económicos del despido, de conformidad al art. 221 de la Ley Nro. 3966/2010 y, a disposiciones de la Ley "De la Función Pública". ----------

Los representantes de la parte actora, Abgs. RAÚL MONGELOS SCHNEIDER y MIRIAN SILVA ALMADA, recurren la citada sentencia expresando que los cargos ocupados por los accionantes no son de confianza, pues, el art. 8 de la Ley "De la Función Pública" taxativamente enumera los cargos de confianza y, los cargos ocupados por los Sres. Eleno Bogado y Mary Garay al momento de ser destituidos no se encuentran entre los cargos de confianza comprendidos en el referido artículo. Solicitan asimismo la integración de la plenaria para definir la línea jurisprudencial con respecto al pago de los salarios caídos. ----------

Expediente: "ELENO BOGADO SALINAS, Y MARY GARAY RAMÍREZ CONTRA LA MUNCIPALIDAD DE ÑEMBY SOBRE NULIDAD DE RESOLUCIÓN I. N° 1106/2021 y 1102/2021 DE FECHA 17 DE NOVIEMBRE DE 2021 S/ REPOSICIÓN EN EL CARGO Y PAGO DE SALARIOS CAÍDOS". Expte. de la C.S.J. Nro. 43, Folio 100 vlto., Año 2023.-

17 -05- 2024

Al contestar el traslado que le fuere corrido, la Abogada Norma Thomen, representante convencional de la Municipalidad de Ñemby, en su escrito obrante a fs. 294/298, expresó que los agravios son improcedentes, y no constituyen una crítica razona a la sentencia recurrida. Asimismo, manifiesta que los cargos ocupados por los accionantes son de confianza, debido a la alta confidencialidad de las tareas asignadas. Concluye solicitando la confirmación del Acuerdo y Sentencia Nro. 08/2022. ----------

De esta forma, considerando las constancias de autos, en especial el argumento principal de la parte actora que refiere que los cargos ocupados por los funcionarios municipales no eran de confianza, corresponde el análisis de la regularidad de los actos administrativos impugnados y, al efecto, se realiza el estudio por separado.----------

1) Funcionario Eleno Bogado Salinas:-

El acto administrativo impugnado, Resolución Nro. 1102/2021, dictada por el Intendente de la Municipalidad de Ñemby (fs. 59) dispone: *"Dar por terminadas las funciones del señor Eleno Bogado Salinas, con C.I.C. N° 1.095.377, funcionario permanente de la Municipalidad de Ñemby con rubro de la categoría G3L – Auxiliar Técnico Administrativo- asignado como Jefe de Departamento de Planificación, dependiente de la Dirección de Obras Públicas de la Municipalidad de Ñemby…".* Esta resolución se encuentra fundada en las atribuciones del Intendente (art. 51 de la Ley 3966/2010) y en la norma que refiere a los cargos de confianza (art. 221 de la Ley 3966/10). ----------

Asimismo, es oportuno señalar que por Resolución I.M. Nro. 101/21 de fecha 03 de febrero de 2021, el Sr. Eleno Bogado Salinas fue nombrado como funcionario permanente de la Municipalidad de Ñemby, como AUXILIAR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, con antigüedad del 01 de febrero de 2021 y, simultáneamente, en la misma resolución administrativa, se le designa en carácter de **JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN** (fs. 62). ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Teniendo en cuenta los antecedentes administrativos, corresponde determinar si el cargo de **Jefe de Departamento**, ocupado por el Señor Eleno Bogado al tiempo de la destitución, es cargo de confianza, conforme al régimen jurídico municipal establecido, y al respecto, me remito al Art. 221 de la Ley Nro. 3.966/10 que prescribe; *Cargos de confianza: "Son cargos de confianza de la Municipalidad, y sujetos de libre disposición, lo los ejercidos por las siguientes personas: a) El secretario general de la Municipalidad; b) el secretario privado del Intendente; c) el secretario general de la Junta Municipal; d) el director jurídico, el director administrativo, el director de hacienda y finanzas, el tesorero y* ***los funcionarios que ocupen cargos con funciones y jerarquías similares****, con excepción a los que integran la carrera de la función pública; e) los funcionarios que ocupen el nivel de cargos de directores generales, directores o cargos de jerarquías equivalentes, con excepción de los que integran la carrera de la función pública. Esta enumeración es taxativa. Quienes ocupan tales cargos, podrán ser removidos por la autoridad de nombramiento.* ***La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido****. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento.* ----------

En este caso, el accionante ocupaba el cargo de JEFE de Departamento de Planificación, dicho cargo es de confianza, conforme a la misma norma citada al art. 221 (Ley Nro. 3966/10), pues se le incluye dentro de la cláusula abierta de "similares", por la responsabilidad a los que están en cargos de confianza, igualmente, cabe mencionar que el cargo de Jefe cumple con las características de los cargos de confianza porque es de alta jerarquización y es de libre disposición.----------

Cabe mencionar que, si bien el funcionario fue nombrado en el cargo de Auxiliar Técnico Administrativo, que no es un cargo de confianza, el mismo no adquirió estabilidad en dicho cargo (no consta que haya ocupado el cargo o cumplido dicha función), pues su nombramiento y designación de Jefe de Departamento datan de la misma fecha, fue en el mismo acto administrativo (Res. Nro. 101/2021), cumpliendo funciones directamente en el cargo de confianza (Jefe de Departamento). ----------

Por consiguiente, la remoción de éste funcionario resulta regular, al ocupar un cargo de confianza, que es de libre disposición de la Autoridad Administrativa, no requiere sumario previo para su desvinculación y

17 MAY 2024

.../// esto no genera el beneficio conforme lo establece el art. 221 de la Ley Nro. 3966/10, en concordancia con la Ley de la Función Pública. ----------

Por tanto, respecto al referido accionante, corresponde **confirmar** la sentencia recurrida que rechaza la demanda. ----------

2) Funcionaria Mary Garay Ramírez:

Conforme a los antecedentes administrativos obrantes en autos, la accionante fue desvinculada del cargo de Asesora de la Dirección de Tributación, conforme Resolución I.M.Ñ Nro. 1106/2021, dictada por el Intendente Municipal de Ñemby (fs. 6), fundada en las atribuciones del Intendente (art. 51 de la Ley Nro. 3966/2010) y en la norma que refiere a los cargos de confianza (art. 221 de la Ley Nro. 3966/10). ----------

En cuanto a los antecedentes del vincula laboral de la Sra. MARY GARAY con la entidad municipal, en autos consta lo siguientes: -

- Por Resolución IM Nro. 03/04, se la nombra en el cargo de **Directora** de Administración y Finanzas, con categoría B25, en vez del cargo que estaba ocupando como **Jefe** de Departamento de Administración y Finanzas (fs. 14).-
- Por Resolución IM Nro. 16/14 se resuelve su reubicación a la Dirección de Tributación, como **Asesora** (fs. 8).-
- Por Resolución IM Nro. 565/14, se la designa como **Directora** de Tributación.-
- Por Resolución IM Nro. 525/15, se dan por terminadas sus funciones como Directora de Medio Ambiente y Salubridad (fs. 37), pero este acto administrativo es derogado por medio de la Resolución IM Nro. 163/16, que dispone su reposición (fs. 39).-
- Por Resolución Nro. 02/15, se la nombra como **Directora** de Administración y Finanzas, con Categoría B36 (fs. 40).-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

- Por Resolución IM Nro. 03/17, se resuelve su recategorización con el rubro de la categoría B1F (fs. 42).-
- Por Resolución IM Nro. 1059/18, se la designa en carácter de **Directora** de Administración y Finanzas (fs. 45).-
- Por Resolución IM Nro. 602/21, se la designa en carácter de **Asesora** Tributaria (fs. 55).-

Del resumen de los antecedentes se observa que, el último cargo que detento la Sra. MARY GARAY, y del cual fue destituida por medio de la Resolución Nro. 1106/21, es la de **ASESORA** de la Dirección de Tributación, por lo que corresponde –en primer lugar- determinar si dicho cargo corresponde a los denominados de confianza, conforme a la normativa aplicable al caso, el art. 221 de la Ley Nro. 3.966/10, que ya fue transcripto en el caso anterior analizado.----------

En ese contexto, el cargo ocupado por la accionante, el de ASESORA, es un cargo de confianza, conforme a la norma citada (art. 221 de la Ley Nro. 3966/10), encontrándose incluida dentro de la cláusula abierta de *"similares",* por la responsabilidad similar a los que ejercer cargos de dirección, además, de ser de alta jerarquización y de libre disposición, siendo estos elementos propios de los cargos de confianza.----------

En este caso, si bien la accionante ocupo varios cargos dentro de la institución municipal, conforme se observa en las distintas resoluciones de nombramiento y designación agregados a autos, la misma ingresó y permaneció siempre en cargos de confianza, como ser la de **Jefa, Directora y Asesora**, no existiendo constancias en autos de haber obtenido estabilidad en algún cargo que no sea de confianza.----------

Por consiguiente, el acto administrativo impugnado es regular al haber ocupado siempre (incluyendo su último cargo) un cargo de confianza, que es amovible, no requiere sumario previo para su desvinculación, y esto no conlleva el beneficio de la indemnización, conforme lo establece el art. 221 de la Ley Nro. 3966/10. Por tanto, en este caso también corresponde **confirmar** la sentencia que rechaza la demanda. ----------

En resumen, corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por los ABGS. RAÚL MONGELOS SCHNIEDER y MYRIAN SILVA (representantes de los accionantes) y **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 08, de fecha 29 de diciembre de 2022 dictado por el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala. ----------

Expediente: ""ELENO BOGADO SALINAS, Y MARY GARAY RAMÍREZ CONTRA LA MUNCIPALIDAD DE ÑEMBY SOBRE NULIDAD DE RESOLUCIÓN I. N° 1106/2021 y 1102/2021 DE FECHA 17 DE NOVIEMBRE DE 2021 S/ REPOSICIÓN EN EL CARGO Y PAGO DE SALARIOS CAÍDOS". Expte. de la C.S.J. Nro. 43, Folio 100 vlto., Año 2023.-

17 -05- 2024

En cuanto a la imposición de costas, considero que la parte actora actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera, es decir, de buena fe, por tanto, las costas deben ser impuestas en el orden causado, en virtud del principio establecido en los arts. 193 y 205 del C.P.C. **Es mi voto.**

A su turno, **la MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** dijo: Que se adhiere al voto del Ministro Preopinante, por compartir los mismos fundamentos.----------

A su turno, el **MINISTRO LUIS MARIA BENITEZ RIERA** dijo: Con respecto al funcionario Eleno Bogado Salinos, disiento con el colega preopinante, por los siguientes motivos: ----------

Por resolución N° 101/2021 dictada por el Intendente de la Municipalidad de Ñemby (fs. 62) se dispuso el nombramiento del Sr. ELENO BOGADO como funcionario nombrado, designándolo como Jefe de Departamento de Planificación dependiente de la Dirección de Obras Públicas de la Municipalidad de Ñemby.----------

Como primer punto debemos estudiar si el cargo del Dr. ELENO BOGADO corresponde a un cargo de confianza por lo que a fin de resolver la cuestión que refiere a esto, me remito a la Ley 3966/10 que en su Artículo 221 dispone: *"Cargos de Confianza. Son cargos de confianza de la Municipalidad, y sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas: a) El secretario general de la Municipalidad; b) El secretario privado del Intendente; c) El secretario general de la Junta Municipal; d) El director jurídico, el director administrativo, el director de hacienda y finanzas, el tesorero, y los funcionarios que ocupen cargos con funciones y jerarquías similares, con excepción de los que integran la carrera de la función pública; e) Los funcionarios que ocupen el nivel de directores generales, directores o cargos de jerarquía equivalentes, con excepción de los que integran la carrera de la función pública. Esta enumeración es taxativa…".* De una atenta lectura del artículo y de las constancias de autos, se observa que el cargo de *"Jefe de Departamento de Planificación"*, no se encuentra entre los denominados "Cargos de Confianza".-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asimismo, es menester destacar que en la resolución por la cual se nombra al Sr. ELENO BOGADO se lo designa como Jefe de Departamento de Planificación ***dependiente*** de la Dirección de Obras Públicas, importando aquí la palabra dependiente, indicando que el cargo de confianza sería el de Director de Obras Públicas, no así el de Jefe ya que este tiene una relación de dependencia de la Dirección de Obras Públicas y no una relación directa con la Intendencia Municipal.----------

Por todo esto considero que no constituye un cargo de confianza y corresponde reincorporarlo al mismo en el cargo que ocupaba, o en su defecto en otro de igual categoría y remuneración.----------

Ahora bien, con respecto a la funcionaria Mary Garay Ramírez, me adhiero a lo resuelto por el colega preopinante, sin embargo, me permito agregar lo siguiente:----------

Conforme al estudio de sus antecedentes surge que la misma en todo momento se encontró ocupando cargos de confianza siendo el último la de "ASESORA TRIBUTARIA".----------

Si bien este último no se encuentra en la enumeración antes mencionada de la Ley N° 3966/10, del organigrama municipal de la ciudad de Ñemby surge que dicho cargo de "Asesor" tiene una relación directa con el Intendente Municipal, considerándose así un cargo de confianza y de libre disposición, por lo que su remoción no viola las normas que rigen lo estudiado.-

Por lo expuesto anteriormente, corresponde MODIFICAR el punto uno del Acuerdo y Sentencia N° 08 del 29 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral, Primera Sala, en cuanto a HACER LUGAR a la acción de nulidad de la Resolución N° 1102/2021 del 17 de noviembre de 2021 y NO HACER LUGAR a la acción de nulidad de la Resolución N° 1106/2021 del 17 de noviembre de 2021.----------

En cuanto a las costas, de conformidad a lo dispuesto en los Artículos 193 del C.P.C. y 9 de la Ley Nro. 1462/35, corresponde sean impuestas en el orden causado, considerando que la actora actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera. **Es mi voto**.----------

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifica 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. Nerma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: ""ELENO BOGADO SALINAS, Y MARY GARAY RAMÍREZ CONTRA LA MUNCIPALIDAD DE ÑEMBY SOBRE NULIDAD DE RESOLUCIÓN I. N° 1106/2021 y 1102/2021 DE FECHA 17 DE NOVIEMBRE DE 2021 S/ REPOSICIÓN EN EL CARGO Y PAGO DE SALARIOS CAÍDOS". Expte. de la C.S.J. Nro. 43, Folio 100 vlto., Año 2023.-

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO. 168

Asunción, 17 **de** mayo **de 2.024.-**

17 MAY 2024

VISTOS: Los méritos que ofrece el acuerdo precedente y sus fundamentos, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL

R E S U E L V E :

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

2.- NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por los representantes legales de la parte actora; por los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución y, en consecuencia; ----------

3- CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Nro. 08 del 29 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala.

4.- IMPONER las costas en el orden causado. ----------

5.- ANOTAR, registrar y notificar. ----------

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

