CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO
-7 05- 2024
Roque Medina
Fiscalizador

**Expediente:** "Karina Ercilia Escobar c/ Res. Ficta del Ministerio de Educación y Ciencias".----------

**Acuerdo y Sentencia N° ...ciento cincuenta**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ...veinte... días del mes de...mayo... del año dos mil ...veintiuno..., estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Doctores LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: *"KARINA ERCILIA ESCOBAR C/ RES. FICTA DICT. POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS"*, a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia N° 139 del 20 de mayo de 2022 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;----------

**C U E S T I O N E S:**

¿Es nula la sentencia apelada?

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **BENÍTEZ RIERA, RAMÍREZ CANDIA** y **LLANES OCAMPOS.**------

**A LA PRIMERA CUESTION PLANTEADA, el señor ministro DR. BENÍTEZ RIERA, dijo:** se verifica que los recurrentes han desistido del mismo en forma específica. Por otro lado, no se observan en la resolución recurrida vicios o defectos que tengan la suficiente entidad para declarar de oficio su nulidad, en los términos autorizados por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por tanto, corresponde tener por desistido el presente Recurso. **ES MI VOTO.**----------

**A su turno, el señor ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, dijo:** la representante del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS no ha interpuesto el recurso de nulidad, conforme se observa en su escrito obrante a fojas 371 de autos, no obstante, el recurso de nulidad, viene implícito en el de apelación, entonces al no fundarse de manera expresa, corresponde desestimar. En cuanto a los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, si bien

Luis M... Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

*Dra. Ma. Carolina Llanes O.*
*Ministra*

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

han interpuesto el recurso de nulidad, desisten en forma expresa de este recurso, conforme se observa en su escrito obrante a foja 408/416 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 la nulidad, en los términos autorizados por los arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por lo tanto, corresponde **TENER POR DESISTIDO** del recurso de nulidad a los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **ES MI VOTO.**----------

**A su turno, la señora ministra Dra. María Carolina Llanes Ocampos,** manifiesta que se adhiere al voto del señor ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, por los mismos fundamentos.----------

**A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el DR. BENÍTEZ RIERA, dijo:** por Acuerdo y Sentencia N° 139 del 20 de mayo de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *"1°.- **HACER LUGAR** a la presente demanda Contencioso Administrativa deducida por la SRA. KARINA ERCILIA ESCOBAR C/ RES. FICTA DICT. POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS, y en consecuencia.* **2°.- REVOCAR** *la resolución N° 104 de fecha 5 de septiembre de 2018.* **3°.- ORDENAR** *la reincorporación de la SRA. KARINA ERCILIA ESCOBAR en el cargo de Técnico II del Ministerio de Educación y Ciencias, Categoría E32 o en otro de igual categoría 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°.- ANOTAR,** *registrar…".*----------

En el Recurso de Apelación interpuesto, la parte demandada, Ministerio de Educación y Ciencias y Procuraduría General de la República, expresaron agravios, manifestando en términos resumidos que, la actora ingresó al Ministerio para ocupar un cargo de confianza y carece de estabilidad laboral. Finalizan solicitando se haga lugar al recurso de Apelación interpuesto.----------

Al momento de contestar el traslado que le fue corrido, la parte actora, manifestó que la resolución debe ser confirmada porque no ocupaba un cargo de confianza según la Ley N° 1626 y fue destituida sin sumario administrativo previo. En consecuencia, solicita que se confirme la resolución recurrida.----------

Que, entrando a analizar el fondo de la cuestión planteada, se observa que el problema radica en determinar si la situación entorno a la desvinculación de la actora fue bien resuelta por el Tribunal interviniente, en razón a que el agraviante alega que la actora poseía un *"cargo de confianza"*, no tenía estabilidad laboral, por lo que la desvinculación fue sin necesidad de sumario administrativo.----------

En el estudio de la apelación planteada, a fin de resolver el agravio que refiere a los *"cargos de confianza"*, me remito a la Ley 1626/00 que en su Artículo

8 dispone: *"Son cargos de confianza y, sujetos a libre disposición, los ejercidos por las siguientes personas: a) los ministros y viceministros 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, los 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 y 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 o entidades del Estado, 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, observo que el cargo de *"Coordinadora de Apoyo Técnico Administrativo"*, no se encuentra entre los denominados *"de confianza y libre disposición"*, por lo que, en concordancia con el Art. 43 del mismo cuerpo legal recientemente citado, que dispone: *"La destitución del funcionario público será dispuesta por la autoridad que lo designó y deberá estar precedida del fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo"*, surge que la resolución recurrida resulta arbitraria y contraria a las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional y las leyes, y no reúne los principios fundamentales que rigen al derecho administrativo, al destituir a la funcionaria de carácter permanente sin haber instruido el sumario administrativo correspondiente.----------

Así, es importante expresar que la resolución N° 23585 a Fs. 8 refleja la situación de dependencia existente pues resuelve: *"**1°.- DESIGNAR** a la señora Karina Ercilia Escobar, con cédula de identidad civil número 2.902.481, como Coordinadora de Apoyo Técnico Administrativo de la Dirección General de Gabinete de este Ministerio; con rango de Director de Nivel"*. Esta circunstancia se ve reflejada también en el organigrama de la institución que denota la relación de subordinación existente entre el cargo en cuestión y la *"Dirección General de Gabinete"*.----------

Con respecto a la falta de realización del concurso público de oposición para ingresar al cargo, soy de la opinión 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 como responsabilidad única y directa de la Administración, que al no solicitar la realización del concurso en el

Luis V. Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

*Dra. Ma. Carolina Llanes O.*
*Ministra*

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

momento oportuno, no puede atribuirle a la funcionaria el incumplimiento de sus propias obligaciones, por lo que este agravio debe ser rechazado.----------

En cuanto al agravio que refiere a la estabilidad laboral de la actora, es importante remitirse a lo que consagra nuestra Carta Magna en la sección de De Los Derechos Laborales, que en su Artículo 86 establece: "*...Todos los habitantes de la Republica tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables...*", y, a su vez, en su Artículo 94 dispone: "*El derecho a la estabilidad del trabajador queda garantizado dentro de los límites que la ley establezca, así como a su derecho a la indemnización en caso de despido injustificado...*", en concordancia con su Artículo 102, sobre Funcionarios Públicos, que dicen, respectivamente: "*...Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos...*".----------

*Dicho esto, se concluye que los derechos de los trabajadores son de carácter especial, pues tienen índole constitucional de conformidad con los Artículos recientemente enunciados, e irrenunciables, entre los cuales se destaca la estabilidad laboral, garantizada y protegida con amplitud tanto para el trabajador del sector privado como para el funcionario del sector público.*----------

De las normas precitadas y las constancias de autos, se visualiza que la actora poseía estabilidad laboral pues fue reconocida su antigüedad desde el 01 de julio de 2004 conforme Resolución N° 21976. Esta resolución no fue impugnada y devino consentida la antigüedad por las partes. La Dra. Myriam Peña en su presentación "*Estabilidad del trabajador del sector público en el orden jurídico del Paraguay*" explica: "*... el trabajo representa la fuente de la vida, por lo que el trabajo estable constituye un derecho humano esencial.*".----------

Por todos los argumentos expresados, se debe reincorporar a la actora en el cargo que ocupaba, o en su defecto en otro de igual categoría y remuneración, de conformidad a los dispuesto en el Art. 44 de la Ley N° 1626/00, con el pago de los salarios caídos, tal y como lo dispuso el Tribunal Inferior.----------

En consecuencia, corresponde CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° 139 del 20 de mayo de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. En lo que respecta a la imposición de las costas, considero que deben ser impuestas a la perdidosa, en virtud a los principios establecidos en los Art. 192 y 203 inc. a) del Código Procesal Civil. **ES MI VOTO.**----------

**A su turno, el señor ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, dijo:** disiento con la opinión del Ministro Preopinante, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO - 7 NOV 2024 Roque Morinigo Fiscalizador

pues considero que la sentencia recurrida debe ser revocada por los siguientes argumentos:

En la presente acción contencioso-administrativa, que promueve la Sra. KARINA ERCILIA ESCOBAR, se impugna la **Resolución Nro. 104 del 05 de setiembre de 2018** (fs. 1/2), dictada por el Ministro de Educación y Ciencias, por la cual se dan por terminadas las funciones de la accionante en el cargo de **DIRECTOR, categoría B2A**, este acto administrativo quedo confirmado -en sede administrativa- a falta de pronunciamiento respecto al recurso de reconsideración que fue interpuesto por la misma.----------

La desvinculación de la Sra. KARINA ERCILIA ESCOBAR, según se observa expuesto en el acto administrativo impugnado, se justifica en que **ocupaba un cargo de confianza** dentro de la institución, conforme a lo establecido en el art. 8 de la Ley Nro. 1626/00 "*De la función Pública*, invocando también las atribuciones del Ministro, como máxima autoridad de la Institución, conforme a la Ley Nro. 5749/2017 y el Decreto Nro. 8817/2018.----------

El Tribunal de Cuentas **hizo lugar** a la acción instaurada argumentando que, la accionante fue designada como Coordinadora de Apoyo Técnico Administrativo de la Dirección General de Gabinete con rango de Director de Nivel, categoría B2A (Resolución Nro. 2358/2016), que es considerado de confianza (libre nombramiento y remoción), pero, conforme al art. 9 de la Ley Nro. 1626/2000, al poseer una larga carrera administrativa y estabilidad en la función pública, corresponde que la misma sea reincorporada en el cargo de Técnico II del Ministerio de Educación y Ciencias, categoría E32, cargo que ocupa con anterioridad al de Coordinadora.----------

La sentencia fue recurrida por la representante del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS y por los representantes de la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, quienes argumentaron –en resumen- que la accionante ocupaba un cargo de confianza y que no tenía estabilidad laboral dentro de la Institución.----------

Antes de analizar los agravios expuestos, corresponde realizar un recuento de los antecedentes referentes a la **vinculación laboral** de la accionante, KARINA ERCILIA ESCOBAR, con el Ministerio de Educación y Ciencias, que conforme a las constancias obrantes en autos se pueden resumen en los siguientes:

- Por Resolución Nro. 21.697 del 12 de octubre de 2016 (fs. 56), se aprueba el movimiento de personal, resolviéndose su ingreso al Ministerio en el cargo **Técnico II**, categoría E32, con antigüedad del **01/10/2016**.-

Luis M... Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

- Por Resolución Nro. 21.976 del 13 de octubre de 2016 (fs. 57/58), se acepta su traslado definitivo de la Municipalidad de Asunción al Ministerio de Educación y Cultura, y se la designa con la categoría E32.-

- Por Resolución Nro. 23.579 del 01 de noviembre 2016 (fs. 59/62), se aprueba el movimiento de personal, resolviéndose su ingreso en el cargo de **Director de Nivel**, categoría B2A, con antigüedad del **01/11/2016**.-

- Por Resolución Nro. 23.585 del 02 de noviembre de 2016 (fs. 63), se la designa como **Coordinadora** de Apoyo Técnico Administrativo de la Dirección General de Gabinete del Ministerio, con rango de **Director de Nivel**.-

Ahora bien, establecidos los principales antecedentes, la primera cuestión a resolver es si el cargo del cual fue desvinculada la accionante (Director, categoría B2A) corresponde a los denominados de "*confianza*" y, en su caso, si la misma contaba con estabilidad dentro de la institución demandada.----------

En ese contexto, al tiempo de su desvinculación (Resolución Nro. 104/2018), la accionante ocupaba el cargo de Coordinadora con rango de DIRECTOR DE NIVEL, categoría B2A, dentro del Ministerio de Educación y Ciencias, que constituye un **cargo de confianza**, conforme a las siguientes razones: **1)** El art. 08, inc. *"e"*, de la Ley Nro. 1626/2000 califica de cargo 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*" los de confianza, sino también los que tienen jerarquía y responsabilidades similares a los directores consignados expresamente en la norma, y dentro de esta cláusula abierta de "*similares*" cabe incorporar a la accionante que tenía cargo con rango de Directora de Nivel; **2)** El cargo de DIRECTOR de NIVEL cumple con las características de los cargos de confianza, porque es de alta jerarquización y de libre disposición, además, esta situación se confirma en el presente expediente porque no consta que la actora haya ingresado a la función pública por el procedimiento de concurso público de mérito y oposición.----------

De esta forma, la accionante -al ejercer un cargo de confianza- es una funcionaria amovible[1], no se requiere sumario administrativo previo para su destitución y no conlleva el beneficio de la indemnización[2] prevista en el art. 45 de la Ley Nro. 1626/00.----------

Cabe mencionar que, si bien la accionante ingresa al Ministerio de Educación y Ciencias (con traslado definitivo) en el cargo de Técnico II, categoría

---

[1] Art. 8 de la Ley Nro. 1626/2000 "*...Quienes ocupen tales cargos podrán ser removidos por disposición de quien esté facultado para el efecto por la ley o, en ausencia de éste, por la máxima autoridad del organismo o entidad respectiva del Estado...*".

[2] Art. 8 de la Ley Nro. 1626/2000 "*...La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido...*"

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RECIBIDO
- 7 -05- 2024



E32) Con antigüedad del 01/10/2016 (Resoluciones Nro. 21.697 del 12/10/16 y Nro. 21.976 del 13/10/16), que no es un cargo de confianza, la misma **no adquirió estabilidad en dicho cargo**, pues antes de cumplir un mes ya fue designada como Coordinadora de Apoyo Técnico Administrativo de la Dirección General de Gabinete del Ministerio, con rango de Director de Nivel, con antigüedad del 01/11/2016 (Resoluciones Nro. 23.579 del 01/11/16 y Nro. 23.585 del 02/11/16), cumpliendo funciones en dicho cargo de confianza hasta su desvinculación.---------

En definitiva, el cargo ocupado por la accionante (Coordinadora con rango de Directora de Nivel) reúne los elementos de los cargos de confianza (alta jerarquización, de decisión, amovible y de designación discrecional), por lo que, al no tener estabilidad laboral dentro de la institución respecto a su cargo anterior y estar ocupando un cargo de confianza, su desvinculación resulta regular y no se puede dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 08 (última parte[3]) y 9[4] de la Ley de la "*Función Pública*", por tanto, no corresponde lo resuelto por el Tribunal de Cuentas.----------

Por consiguiente, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la representante del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS y los representantes de la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 139 del 20 de mayo de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y, en consecuencia, confirmar el acto administrativo impugnado.----------

En cuanto a las COSTAS, teniendo en cuenta el modo en que fue resuelta la cuestión, corresponde sean impuestas en el orden causado. **ES MI VOTO.**--------

**A su turno, la señora ministra Dra. María Carolina Llanes Ocampos,** manifiesta que se adhiere al voto del señor ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, por los mismos fundamentos.----------

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

**Ante mí:**

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
*Ministra*

Luis M... Ramírez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

[3] Art. 8 "*...Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento...*

[4] Art. 9 "*Cuando se produzca la cesantía de un funcionario con estabilidad que hubiera estado ocupando un cargo de confianza, el afectado podrá optar por volver a las funciones que cumplía con anterioridad o por recibir la indemnización prevista para los despidos sin causa*"

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO.....150.**

Asunción, 07 de mayo de 2024.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que antecede, la Excma. ----------

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA PENAL**

**R E S U E L V E:**

1. **TENER POR DESISTIDO** el Recurso de Nulidad.----------
2. **HACER LUGAR** al Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, y,----------
3. **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia N° 139 del 20 de mayo de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, en consecuencia,----------
4. **CONFIRMAR el acto administrativo apelado,** por los motivos expuestos en el considerando de la presente resolución.----------
5. **IMPONER LAS COSTAS,** en el orden causado.----------
6. **ANOTAR,** registrar y notificar.----------

Luis M... Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

**Ante mí:**

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA