CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO
ESTADISTICA CIVIL
22-03-2024
Rocio López Franco
Auxiliar Interino

EXPEDIENTE: DOMINGA BARÚA DE RUFFINELLI C/ MUNICIPALIDAD DE VILLARRICA S/ REPOSICIÓN AL CARGO Y COBRO DE SALARIOS CAIDOS.----------

ACUERDO Y SENTENCIA Nº Setenta y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ..... días del mes de ..... marzo ..... 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 MARÍA BENÍTEZ RIERA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: ***"DOMINGA BARÚA DE RUFFINELLI C/ MUNICIPALIDAD DE VILLARRICA S/ REPOSICIÓN AL CARGO Y COBRO DE SALARIOS CAÍDOS",*** a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación contra el Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear y votar las siguientes:----------

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la Sentencia apelada?
En caso contrario, ¿Se halla ella ajustada a derecho?

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENÍTEZ RIERA dijo: QUE, si bien la actora, Dominga Barua de Ruffinelli, interpuso el recurso de nulidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022; y el mismo les fue concedido por providencia de fecha 6/02/2023 (fs. 142); de la lectura del escrito de expresión de agravios (fs. 147/150) se comprueba que la misma no fundamentó dicho recurso, por lo que debe declararse desierto el recurso de nulidad interpuesto. Por otro lado, no se observan en la resolución recurrida vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad en los términos autorizado por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. ES MI VOTO.----------

A su turno los **Dres. RAMÍREZ CANDIA y LLANES OCAMPOS** manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENÍTEZ RIERA prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022, el Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá (por mayoría), resolvió: ***1) NO HACER LUGAR*** *a la demanda contencioso administrativa promovida por la señora DOMINGA BARUA DE RUFFINELLI contra la MUNICIPALIDAD DE VILLARRICA sobre reposición y cobro de salarios caídos,* ***2) COSTAS*** *en el orden causado,* ***3) ANOTESE****, regístrese, notifíquese y remítase copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia.*----------

QUE, contra la decisión del Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá, se alza la actora, Dominga Barua de Ruffinelli, en los términos del escrito de fs. 147/150 argumentando medularmente que existe una errónea apreciación por parte de dos de los miembros del citado Tribunal Electoral al desconocer su competencia tras un largo proceso, lo cual le produce graves perjuicios, ya que hicieron un análisis somero, interesado, erróneo y arbitrario. Dijo que la parte demandada no ha negado la calidad de funcionaria pública nombrada a su persona, con casi 11 años de antigüedad, y que el cargo que ocupaba en la Municipalidad de Villarrica no era de confianza. Manifestó que aun siendo funcionaria pública nombrada la administración municipal le hizo firmar contratos de prestación de servicios por tiempo determinado y que dichos contratos no pueden dejar sin efecto una resolución de nombramiento como funcionaria municipal. Luego de otras varias cuestiones, terminó solicitando se revoque el Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022, se ordene la reposición en el cargo y el pago de los salarios caídos o, en su defecto, la indemnización correspondiente por despido injustificado.----------

Que, el Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá, para no hacer lugar a la presente demanda (por voto mayoritario) argumentó que la accionante revestía carácter de funcionaria contratada de la Municipalidad de Villarrica, por lo que su relación en cuestiones litigiosas es exclusivamente de competencia del fuero civil y no pueden ser dilucidas ante el fuero contencioso administrativo, por lo que se declaró incompetente para entender en el presente proceso. Sin embargo, da la impresión que el Tribunal obvió analizar estos autos, ya que constan en ellos suficientes pruebas que demuestran lo contrario a lo resuelto, por lo que pasaremos a analizar dichas pruebas, para determinar si la decisión emitida por medio del Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022, se halla ajustada a derecho.----------

Así, constan en autos dos certificados de trabajo/sueldo (fs. 15/16), emitidos por la propia Municipalidad de Villarrica en distintas fechas (5/10/2017 y 7/05/2019) en los que se lee que la Sra. Dominga Barua de Ruffinelli es funcionaria municipal en carácter permanente y que su antigüedad se remonta al 1/02/2011. Dicha

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RECIBIDO
ESTADISTICA CIVIL
22 -03- 2024
Roque López Franco
Asistente

instrumental, que fue agregada por la actora, no fue impugnada ni desmentida por la parte demandada, por lo que hace plena fe en juicio. Por otro lado, por Resolución Nº 1285 de fecha 31/01/2018 (fs. 74) la Intendencia Municipal de Villarrica resolvió REASIGNAR al cargo de Asistente de Desarrollo Económico de dicha entidad a la Sra. Dominga Barua de Ruffinelli. Entonces, la interrogante que surge es como siendo apenas una contratada desde el año 2021 de la Municipalidad de Villarrica, ya en el año 2018 la actora era reasignada a cumplir labores dentro de dicha entidad municipal?. Siempre en la misma línea, con el afán de dilucidar la calidad de funcionaria de la actora, se halla agregado a fs. 90/91 el informe histórico de aportes de la Sra. Dominga Barua de Ruffinelli, a la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, de fecha 12/05/2022, del cual se desprende que la citada funcionaria de la Municipalidad de Villarrica, registra aportes desde el 31/01/2013. Bien, con lo hasta aquí analizado, podemos concluir sin temor a equívocos que la actora de esta demanda, Sra. Dominga Barua de Ruffinelli, era funcionaria nombrada y permanente con estabilidad de la Municipalidad de Villarrica, con una antigüedad, al momento de la interposición de la demanda, de once años. Cabe señalar que la parte demandada, la Municipalidad de Villarrica, no hizo uso adecuado de sus derechos de defensa ni aportó prueba alguna que desmerite fehacientemente las pruebas arriba citadas, ya que no presentó los antecedentes administrativos que le fueron reclamados por providencia de fecha 4/02/2022 (notificada y recibida en fecha 9/02/2022, según cargo estampado al pie de la foja 30). Además, al contestar la demanda, la Municipalidad de Villarrica se limitó a analizar el contrato que la actora había firmado con la citada entidad municipal, sin siquiera referirse someramente, ni a favor ni en contra, a la calidad de funcionaria nombrada de la actora y a la respectiva antigüedad. Tampoco agregó al expediente pruebas contundentes que contradigan lo sostenido por la Sra. Dominga Barua de Ruffinelli al respecto de esto último, prueba de ello resultan ser el escrito de ofrecimiento de pruebas de la citada entidad municipal (fs. 51) y el informe de ofrecimiento y diligenciamiento de pruebas emitido por la Secretaria del Tribunal Electoral en fecha 18/07/2022 (fs. 95). Inclusive en el escrito memorial presentado (fs. 113/113 vlto.), la Municipalidad de Villarrica siguió limitándose a sostener que la relación laboral de la actora con dicho ente solo se rigió por el contrato individual de prestación de servicios formalizado en fecha 1/07/2021, sin referirse a los diez años anteriores de vinculación laboral.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que, de lo hasta aquí narrado y analizado, tiendo a coincidir con el voto en minoría del Miembro del Tribunal A quo, que sostuvo que el contrato individual de prestación de servicios al que la Municipalidad constriñó a la actora tenía como fin interrumpir la antigüedad de la funcionaria y dar por terminadas sus funciones, apartándose del marco legal vigente y aplicable para dichos casos (Ley Nº 1626/00 De la Función Pública y Ley Nº 3966/10 Orgánica Municipal).----------

Ahora bien, la demandada (Municipalidad de Villarrica) sostuvo reiteradamente que el cargo asignado por contrato a la actora era un cargo de confianza, sin embargo, una vez más la entidad municipalidad se equivoca. Al respecto, el articulo 8 de la Ley Nº 1626/00 prescribe: *"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...".* Por su parte, la Ley Nº 3966 Orgánica Municipal, establece en su artículo 221: *"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...".* Debemos convenir que con la expresión "enumeración taxativa", quiere decir que posee un sentido limitativo, no susceptible de ampliación ni interpretación. Entonces, ni en su carácter de funcionaria nombrada de carrera ni en el supuesto carácter de contratada, la actora ocupó algún cargo de confianza establecido por ley en la Municipalidad de Villarrica.----------

Que, según lo analizado, la Sra. Dominga Barua de Ruffinelli, desde su ingreso a la Municipalidad de Villarrica, en el año 2011, transitó por todos los estados laborales posibles; cargo de confianza, funcionaria nombrada y funcionaria contratada. Esta situación totalmente anómala e ilegal, no puede ser atribuida a la funcionaria (in dubio pro operario), quien no puede cargar con la negligencia de la administración municipal. Entonces, se confirma que la actora ingresó a la función pública nombrada como funcionaria municipal (no como contratada ni en un cargo de confianza) en fecha 1/02/2011. Así, queda claro que la Municipalidad de Villarrica no

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RECIBIDO
ESTADÍSTICA PENAL
22 -03- 2024
Roque López Espinola
Asistente

podía dar por terminadas las funciones de la actora en la forma en que lo hizo, por tratarse de una funcionaria nombrada con estabilidad (artículo 43 de la Ley Nº 1626/00 *"La destitución del funcionario público será dispuesta por autoridad que lo designó y deberá estar precedida de fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo"*. Artículo 48 de la misma ley: *La terminación de la relación jurídica entre el Estado y los funcionarios públicos con estabilidad, se regirá por lo establecido en esta ley y, supletoriamente, por el Código del Trabajo).*----------

Consecuentemente, por todo lo anteriormente expuesto y fundamentado, corresponde **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, Sra. Dominga Barua de Ruffinelli, **REVOCAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá y en consecuencia, **ORDENAR** la reincorporación de la Sra. Dominga Barua de Ruffinelli a la función pública, disponiendo el pago de salarios caídos equivalentes a doce meses de salario. Dicho monto es fijado de conformidad a lo dispuesto por el Art. 82 del Código del Trabajo, en razón al criterio de equidad para las partes, debido a que no pueden cargarse sobre las arcas del estado las consecuencias del largo proceso, pero tampoco puede dejarse sin respuesta a quien haya sido apartado de su cargo de manera irregular. En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas a la perdidosa, en ambas instancias (artículo 203 inc. b) del CPC). **ES MI VOTO**.----------

A su turno el Ministro Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo: En el presente caso, la Sra. Dominga Barúa plantea **demanda** en fecha 2 de febrero de 2022, contra la Municipalidad de Villarrica con el **objeto** de su "reposición en el cargo, cobro de salario y demás rubros laborales" conforme se observa a fs. 23/28 de autos.----------

Tramitado el juicio, el Tribunal Electoral, por **Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022**, resolvió: *"1. **NO HACER LUGAR** a la demanda contencioso administrativa promovida...2. **COSTAS** en el orden causado..."*.----------

El **fundamento** de la referida sentencia se resume en que, según constancias de autos, la accionante revestía el carácter de funcionaria contratada de Municipalidad Villarrica, por lo tanto, las cuestiones litigiosas son exclusiva de competencia del fuero civil, en virtud al art. 5 y art. 144 de la Ley 1.626.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

La parte actora, **expresó sus agravios** conforme se observa a fojas 147/150 de autos, señala que el Tribunal Electoral aplicó erróneamente los art. 5 y 144 de la Ley Nº 1626/2000 "De la Función Pública", al ser funcionaria municipal permanente, además, no analizaron la Resolución de Reasignación al Cargo Nº 1285/2018. Sostiene que, no es una funcionaria contratada en calidad de prestador de servicios teniendo en cuenta su permanencia en el ente Municipal en forma continua y permanente durante 10 años 11 meses.----------

Teniendo en cuenta los antecedentes señalados, antes de analizar lo referente al carácter de funcionaria contratada o permanente de la accionante, se debe analizar la demanda planteada y verificar si reúne los presupuestos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa, conforme a la Ley 1462/35, específicamente, **si la demanda instaurada tiene por objeto la nulidad de un acto administrativo definitivo** cuya regularidad puede ser verificada por el Tribunal Electoral.----------

En ese contexto, se debe tener en cuenta que la acción contencioso-administrativa cuenta con una serie de requisitos o **presupuestos de admisibilidad** que se deben cumplir para que la instancia judicial sea habilitada, conforme lo dispone la Ley Nº 1462/35 *"Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo"*, que en su art. 3 establece: *"La demanda contencioso administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa, contra las resoluciones administrativas que reúnen los requisitos siguientes: a) Que acusen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas; b) Que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas; c) Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto; d) Que la resolución vulnere un derecho administrativo pre-establecido a favor del demandante".*----------

Así, como **primer presupuesto** para la admisibilidad se tiene que, la acción contencioso administrativa debe ser interpuesta contra un **acto administrativo**, con el objeto de verificar la regularidad –en sede judicial- de dicho acto. Así, la Ley Nº 1462/35 (art. 3, inc. a) dispone que es admisible la acción contencioso administrativa cuando es interpuesta contra **resoluciones administrativas que causen estado** y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas, es decir, para presentar la acción judicial se debe agotar la instancia administrativa.----------

En el presente caso, se observa que la acción contencioso administrativa fue interpuesta por la Sra. Dominga Barúa Ruffinelli contra la Municipalidad de Villarrica con el **objeto** de su *"reposición al cargo, cobro de salarios caídos, vacaciones y demás derechos y beneficios".*----------

De lo transcripto en los párrafos anteriores, así como de las constancias de autos, se verifica que la acción instaurada no reúne el primer presupuesto de admisibilidad (art. 3 inc. a de la Ley Nº 1462/35), la demanda carece de objeto contencioso administrativo, pues **no se impugna acto administrativo cuya**

regularidad se pueda analizar en el presente proceso judicial, en el mismo escrito de demanda se aclara la inexistencia de acto administrativo por lo que, lo pretendido por la accionante es que, por medio de la acción contencioso-administrativa, el órgano judicial resuelva directamente –sin haberse pronunciado la Administración- sobre su condición laboral y su reintegro a un determinado cargo, lo cual no corresponde al fuero contencioso pues no se demanda la verificación de la irregularidad de una resolución administrativa.----------

En ese contexto, es importante señalar que los actos o resoluciones administrativas son decisiones unilaterales emitidas por la Autoridad Administrativa en ejercicio de sus funciones administrativas regladas que producen efectos jurídicos individuales y, además, debe afectar derechos subjetivos de los administrados.--------

Al respecto, el autor Gordillo (2003) expone que es impugnable por vía judicial el acto que sea producto de una *"declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata"* (p. 267)[1]. Igualmente, el citado autor refiere que la impugnación en sede judicial debe fundarse en la ilegitimidad del acto administrativo, además, para que cause agravio y sea susceptible de revisión judicial, la máxima autoridad debe intervenir en su dictado o bien que haya participado en su revisión posterior.----------

Por tanto, al no existir acto administrativo cuya regularidad pueda ser objeto de revisión en este proceso contencioso administrativo, no se supera el presupuesto de admisibilidad de la acción (art. 3 de la Ley Nº 1462/35), de esta forma, corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 13 del 30 de diciembre de 2022 del Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá.----------

En cuanto a las **costas**, teniendo en cuenta las características de la situación planteada, que dieron a la parte actora el convencimiento de los derechos que le asistían, corresponde que sean impuestas en el orden causado, conforme a las facultades que dispone la ley (art. 193 del C.P.C.). **Es mi voto.**----------

A su turno la Ministra Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS manifiesta que se adhiere al voto del Ministro Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, por los mismos fundamentos.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

[1] Gordillo, A. (2003). Procedimiento Administrativo. Serie de Legislación Comentada. Buenos Aires: Lexis Nexis - Depalma

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

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

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 20 de marzo 2.024.-

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PENAL

RESUELVE:

1) **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto.----------
2) **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, Sra. Dominga Barua de Ruffinelli y, en consecuencia,----------
3) **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 13 de fecha 30 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Guairá y Caazapá.----------
4) **IMPONER LAS COSTAS** de esta Instancia en el orden causado (art. 193 del C.P.C.).----------
5) **ANOTAR**, registrar y notificar.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria