CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Juicio: MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ C/ MUNICIPALIDAD DE LIMPIO S/ NULIDAD DE RESOLUCIÓN, REPOSICIÓN EN EL CARGO, COBRO DE SALARIOS CAIDOS, Y COBRO DE GUARANÍES EN DIVERSOS CONCEPTOS. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL -8-03-2024 Cinco

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ...Treinta 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 Señores Ministros de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los Dres. MARÍA CAROLINA LLANES, MANUEL RAMÍREZ CANDIA, y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, por ante mí, la secretaria autorizante, se trae el expediente caratulado "**MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ C/ MUNICIPALIDAD DE LIMPIO S/ NULIDAD DE RESOLUCIÓN, REPOSICIÓN EN EL CARGO, COBRO DE SALARIOS CAIDOS Y COBRO DE GUARANÍES EN DIVERSOS CONCEPTOS**", a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos por la Sra. MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ, parte actora, contra el Acuerdo y Sentencia Nº 07 de fecha 18 de octubre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral, Primera Sala, Capital. ----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear las siguientes cuestiones. ----------

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, determina el orden de la votación, dio el siguiente resultado: **LLANES, BENÍTEZ RIERA y RAMIREZ CANDIA**. ----------

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Dra. MARIA CAROLINA LLANES dijo: Analizando el escrito de interposición de recursos y los argumentos esgrimidos por la parte recurrente, Sra. María Lourdes Miranda Benítez, la actora no ha interpuesto o fundado específicamente el recurso de nulidad, conforme se desprende del escrito obrante a fs. 129 y 135/139 de autos, pese a que el mismo se encuentra implícito junto con la interposición del recurso de apelación, de conformidad al art. 405 del C.P.C. Por otro lado, no se advierten vicios o defectos que ameriten su tratamiento de oficio y la declaración de nulidad, en los términos de los artículos 15, 113, 404 del Código Procesal Civil, por tanto, corresponde en consecuencia declarar desierto este Recurso. **ES MI VOTO**. ----------

Abog. Karinna Penoni Secretaria

A sus turnos, **los Dres. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**, y **MANUEL RAMIREZ CANDIA,** manifestaron que se adhieren al voto de la Ministra preopinante, por compartir los mismos fundamentos. **ASÍ VOTARON**. ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

A LA SEGUNDA CUESTIÓN, la Señora Ministra LLANES, prosiguió diciendo: Por el Acuerdo y Sentencia Nº 07 de fecha 18 de octubre de 2022, el Tribunal Electoral, Primera Sala, Capital, ha resuelto: "*1.-) NO HACER UGAR a la acción de nulidad promovida en autos, por la Señora MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ, contra la Municipalidad de la ciudad de Limpio, conforme a los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. 2.-) Imponer costas en el orden causado. 3.-) ANOTAR, registrar, notificar y remitir copia a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia*". ----------

ARGUMENTO DE LAS PARTES

Agraviada la parte actora, interpone recurso contra la resolución judicial, y expone agravios en los siguientes términos: "*... el cargo que ejercía bajo ningún sentido puede ser considerado dentro de lo que es el cargo de confianza, pues si así fuera, no estaría prestando servicios en otra entidad, en este caso, la ESSAP, pues que confianza se podría ejercer en una institución distinta a la cual fue nombrada y luego comisionada... nuestro ordenamiento jurídico vigente, a través de la Ley Nº 1626/00, instituye dos tipos de estabilidad: una provisoria y otra definitiva... En el presente caso, para proceder a mi destitución como funcionaria, invocaron el supuesto cargo de confianza, que conforme a la realidad, no me encontraba ejerciendo al momento de mi ilegal destitución. Que, agravia a mi parte la fundamentación del colegiado electoral de la primera sala, el hecho de no entender o saber diferenciar de que al momento de dársele por terminadas mis funciones, ya había adquirido largamente estabilidad en el cargo y, por ende no siendo el mismo un cargo de confianza, la única vía para proceder a su destitución era la existencia de un sumario previo en el cual recayera sentencia condenatoria en su contra; que no ocurrió y que ni siquiera es hecho de discusión, pues nunca mi parte fue sometida a proceso de ninguna laya, violentando mis derechos en forma clara al destituirme sin motivo y lo peor de todo sin ninguna explicación al respecto.... agravia a mi parte el criterio de los magistrados, pues siguiendo en forma ciega la tesis de la parte demandada, NO ENTENDIERON O ENTENDIERON como quisieron las constancias obrantes en autos, ello en virtud a que la nueva autoridad municipal aplico de forma ilegal y rayando lo absurdo cuando dijo que el cargo que ocupaba era de confianza, secundado este pueril argumento por el colegiado.*" in extenso a fs. 135/139. ----------

Corrido el traslado correspondiente, el Abg. Raúl Mongelós Schneider en representación de la Municipalidad de Limpio, manifiesta: "*ajustándose a las constancia de autos, dado que la actora, por el cargo que sustentaba reunía todos los elementos mencionados en la Ley más arriba citada; en el escalafón jerárquico, la actora se hallaba en PRIMER nivel de decisión y era la encargada de UN AREA SUMAMENTE IMPORTANTE Y COMPLEJA de la Institución Municipal. - El Acuerdo y Sentencia N° 07/2022 y la misma Resolución N° I.M. N° 46/2021, se halla en congruencia a sendos fallos de la Excma. Corte Suprema de Justicia, la misma ya*

se ha pronunciado tanto en lo referente a los cargos de confianza, como también sobre la nulidad... el art. 17 de la ley 1626/00 expresamente sanciona con la nulidad los nombramientos sin concurso... un acto irregular no puede, bajo ningún punto de vista, ser fuente de pretensiones para quienes han incumplido expresos mandatos legales. El ingreso a la función pública sin concurso implica, lisa y llanamente, una violación legal; y dicha violación no puede generar derechos para quienes se amparan en ello a fin de solicitar la estabilidad que, como consecuencia jurídica vinculada con el ingreso a la función pública, presupone un acto regular. La irregularidad apuntada, de la que adolece el nombramiento del demandante, torna imposible que este funde derechos en un acto de tal tipo. - En consecuencia, y en virtud al principio de legalidad que rige el derecho administrativo, sustentando la ley de la Función Pública, y, dictado la resolución N° 46/2021 conforme a lo estrictamente suscrito por la Constitución Nacional y las Leyes, solicito a V.V.S.S. se sirvan confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 07/2022 de fecha 18 de octubre de 2022" ----------

ANÁLISIS JURÍDICO

Pasando al análisis de la resolución apelada, de los argumentos expuestos respectivamente por las partes, así como de los documentos obrantes en autos, se constata que: por Resolución I.M. N°46/2021, de fecha 15 de noviembre de 2021, se dispone el fin del comisionamiento para prestar servicios en la ESSAP y se dan por terminadas las funciones y la relación jurídica entre la Municipalidad de Limpio y la Señora María Lourdes Miranda Benítez. ----------

En virtud a ello, la afectada instaura demanda contenciosa administrativa, considerando vulnerados sus derechos por parte de la administración. ----------

Tal como está referido al inicio, estos autos fueron resueltos por el Tribunal Electoral, Primera Sala, Capital por medio Acuerdo y Sentencia Nº 07 de fecha 18 de octubre de 2022, resultando en contra de las pretensiones de la parte actora, por lo que, agraviada ésta, interpuso recurso de apelación, motivando de este modo el análisis ante esta máxima instancia. ----------

En este punto, nos detenemos ante la cuestión: ¿Se encuentra ajustado a derecho el fallo dictado por el Tribunal, o corresponde que el mismo sea revocado? ----

Entonces, la principal cuestión a resolver en el presente caso radica en determinar, si corresponde o no la terminación de la relación laboral entre la parte actora y la Municipalidad de Limpio, bajo la fundamentación de la Res. IM 46/2021. --

Para dar solución a la controversia, es necesario señalar que conforme a los antecedentes administrativos obrantes en autos:

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

- por Res. IM N° 40 de fecha 22 de enero de 2016, se resuelve NOMBRAR a la Sra. MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ como TESORERA, de la Municipalidad de Limpio.-

- por Res. IM N°836 de fecha 27 de setiembre de 2016, se designa a la funcionaria como Directora de Dpto. de Hacienda.-

- por Res. IM N° 1512, de fecha 31 de julio de 2017, la Intendencia Municipal comisiona a la funcionaria hasta el 31 de diciembre de 2017 a la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay Sociedad Anónima.-

- por Res. IM N° 1917 del 28 de diciembre de 2017, se resuelve COMISIONAR a la funcionaria municipal Lourdes Miranda a la ESSAP, desde el 01/01/2018 al 31/12/2018. –

- posteriormente, en fecha 15 de noviembre de 2021, por Resolución I.M. N°46/2021, se dispone el fin del comisionamiento y la relación laboral de la Señora María Lourdes Miranda Benítez con la institución. –

Primeramente, de lo expuesto, se destaca que el nombramiento fue realizado bajo la facultad discrecional de la autoridad administrativa otorgada por la ley vigente al momento del acto administrativo. Esta designación y cargo, fue aceptada por la hoy actora, y no fue atacada la resolución de designación por la misma, es decir, que la Sra. Maria Lourdes Miranda Benítez estaba en conocimiento de la forma de su designación y bajo los términos de la ley que rige la institución. ----------

En tal entendimiento, cabe recordar que la finalidad de la acción contencioso-administrativa es la revisión, por parte del órgano jurisdiccional, respecto a la regularidad y legalidad de los actos administrativos puestos bajo la órbita de su conocimiento; ello incluye la revisión *de la motivación y los fundamentos del acto administrativo puesto en tela de juicio*. ----------

La Resolución 46/2021 (fs. 3/4), se funda en el art.51 inc. k, de la Ley Orgánica Municipal, LEY N° 3.966/2010, que dice: "*Deberes y Atribuciones del Intendente... k) nombrar y remover al personal de la intendencia, conforme a la Ley...*" manifestando que de esta manera se halla debidamente fundado en el principio de legalidad, cuando si bien es cierto que el Intendente Municipal, tiene la atribución de nombrar y remover al personal a su cargo, esto debe de ser *conforme a la ley*, entiéndase por los motivos y argumentos contenidos en la misma ley. ----------

La resolución administrativa atacada, señala la misma Ley Orgánica Municipal, Artículo 221, que dice: "*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. Quienes ocupen 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". ----------

La norma específica el cargo de Director de Hacienda, como considerado de confianza. La accionante, al ocupar el cargo descrito, se encuentra en un cargo de decisión dentro de la Municipalidad de Limpio, conforme lo establece el artículo precitado. El cargo de Director es un cargo de alta jerarquización, con poder decisorio, con la obligación de confidencialidad de sus tareas, con facultades de dirección fiscalización, y vigilancia. ----------

El actor, ocupó la función pública por la facultad discrecional del titular del órgano público, ya que no consta en autos que la misma haya accedido a dicho cargo por medio de un concurso público de oposición y merito como exige la Ley N° 1626/00, situación que también constituye un elemento característico de los cargos de confianza. Dadas las circunstancias aludidas para la desvinculación laboral del accionante, al ocupar cargo de confianza, es sujeto a libre disposición, y no es necesaria acción de un sumario administrativo para su destitución. Así también, es bueno mencionar que el mismo no puede adquirir la estabilidad laboral en dicho cargo, pues la estabilidad que contempla la Ley de la función pública es para funcionarios públicos que no ocupen un cargo de confianza. ----------

Cabe aclarar, en cuanto a la comisión a prestar funciones en otra institución a pesar de que tenía el cargo de confianza; esta situación – de ostentar un cargo de confianza y ser comisionada- no tiene prohibición o limitación alguna dentro de las leyes aplicables al caso en particular. Igualmente, la resolución de comisión no tiene especificaciones claras que permitan señalar que se dió bajo alguna condición, cargo o categoría distinta a la que se desempeñaba la accionante, es decir, la comisión de la funcionaria municipal se da en las mismas circunstancias en que se encontraba en el momento del hecho, con el cargo de Directora de Hacienda, el rubro y categoría correspondiente al mismo. ----------

Abog. Karinna Pengpi
Secretaria

De acuerdo a las consideraciones hechas precedentemente y las normas legales citadas, se concluye que corresponde NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la Sra. MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ, y CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Nº 07 de fecha 18 de octubre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral, Primera Sala, Capital. En cuanto a las costas, las mismas deberán ser impuestas a la perdidosa, de conformidad a lo dispuesto en los Arts. 192 y 203 inc. a) del Código Procesal Civil. **ES MI VOTO**. ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

A su turno, **el MINISTRO Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**, dijo cuanto sigue: Me adhiero a lo resuelto por la Ministra Preopinante en cuanto a que el cargo ocupado por la actora "*Directora del Departamento de Hacienda de la Municipalidad de Limpio*" es considerado un cargo de confianza, por los siguientes fundamentos: es importante dejar en claro primeramente cuales son los cargos denominados en la Ley como de confianza. La Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal" en su art. 221 establece taxativamente los cargos considerados de confianza: "*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. Quienes ocupen 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 conservan cargos los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento*".----------

Debemos mencionar que para que un cargo sea considerado como de confianza, aparte de estar estipulado en forma taxativa en la ya referida Ley, debe reunir una serie de requisitos que lo hagan diferente a cualquier otro cargo de menor rango, y que demuestren que esa "confianza" se da por determinadas características ya sea por tareas específicas que se realizan o porque se maneja sin otras dependencias superiores. El inc. d) de la ley 3966/2010 establece que el director jurídico, administrativo, de hacienda y finanzas, tesorero o de jerarquías similares son considerados cargos de confianza. Para el presente caso considero que el cargo de "*Directora del Departamento de Hacienda de la Municipalidad de Limpio*" ocupado por la actora al momento de su desvinculación, es considerado de confianza de conformidad con la ley mencionada.----------

Sin perjuicio de lo señalado, me permito disentir en un punto con la opinión de la Ministra Preopinante respecto de su tesis de que un elemento característico de los cargos de confianza seria acceder al cargo sin concurso público de oposición. Pues, esta Magistratura viene sosteniendo la postura 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, siendo responsabilidad única y directa de la administración, que al no solicitar la realización del concurso en el momento oportuno, no puede atribuirle al funcionario el incumplimiento de sus propias obligaciones. En síntesis, considero que el hecho de que el funcionario fue nombrado sin haberse sometido a un concurso público de oposición no determina la calidad de

funcionario de confianza ni puede *implicar per se* la nulidad de su nombramiento. **ES MI VOTO.** ----------

Igualmente, a su turno el Ministro Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, manifestó que se adhiere al voto de la Ministra María Carolina Llanes, por compartir los mismos fundamentos. **ASÍ VOTÓ**. ----------

Con lo que se dio por terminado el acto firmando SS.EE todo por ante mí, que lo 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:

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ....35.....

Asunción, 05 de marzo de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede; la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

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

2. **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la Sra. **MARÍA LOURDES MIRANDA BENÍTEZ**, y, en consecuencia; ----------

3. **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 07 de fecha 18 de octubre de 2022, dictado por el Tribunal Electoral, Primera Sala, Capital, de conformidad a los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. ----------

4. **IMPONER** las costas a la parte perdidosa. ----------

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

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Luis María Benítez Riera
Ministro

ANTE MÍ:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abog. Karinna Penoni
Secretaria