CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "SERAFÍN RUÍZ DÍAZ ROMÁN CONTRA DICTAMEN N° 16 DE FECHA 26 DE FEBRERO DE 2019 Y OTRAS DICTADAS POR EL CENTRO FINANCIERO N° 2 – COMANDO DEL EJERCITO" **AÑO: 2023 N°: 513.-**

A.I. N°: 667 .-

RECIBIDO ESTADO JUDICIAL 20-12-2024

Asunción, 19 de diciembre de 2024

VISTOS: Los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos por el Abogado Rodolfo Andrés Barrios Duba, Procurador General de la República y por el Abogado Juan Carlos Villalba Fiore, Procurador Delegado, contra el A.I. N° 1216 de fecha 02 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y;-

C O N S I D E R A N D O:

A la primera cuestión planteada la Ministra, Doctora **LLANES OCAMPOS** dijo: Que, por la resolución recurrida el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *"1) NO HACER LUGAR a la EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN, de previo y especial pronunciamiento opuesta por los Abogados, Sergio Coscia Nogués y Juan Carlos Villalba Fiore en representación del Estado Paraguayo, en el presente juicio. 2) IMPONER LAS COSTAS, a la perdidosa. 3) ANOTAR, notificar, registrar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia".-*

RECURSO DE NULIDAD: La parte demandada - PGR interpuso Recurso de Nulidad, expresando que el fallo recurrido resulta incongruente, pues su parte había opuesto una defensa y la misma fue rechazada, porque la demanda se había instituido en contra de un acto administrativo que no causaba estado, conforme al criterio del Tribunal interviniente, pero sin embargo, el mismo no rechazó la demanda, siendo el fallo abiertamente contradictorio.-

En referencia al Recurso de Nulidad, el Artículo 404 del Código Procesal Civil prescribe: "***Casos en que procede:*** *El recurso de nulidad se da contra las resoluciones dictadas con violación de la forma o solemnidades que prescriben las leyes*", y el Art. 15 del mismo cuerpo legal establece: *"**Deberes:** Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial: ...b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad"...d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición, salvo disposiciones especiales. (...) La infracción de los deberes enunciados en los incisos b), c), d) y e) de este artículo, causará la nulidad de las resoluciones y actuaciones".-*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

El Art. 15 arriba transcripto trae a colación el Principio de Congruencia, sobre el cual nos menciona el autor argentino Lino Palacio que la ley exige una estricta correspondencia entre el contenido de la sentencia y las cuestiones oportunamente planteadas por las partes, lo que supone, como es obvio, la adecuación del pronunciamiento a los elementos de la pretensión deducida en el juicio (sujetos, objeto y causa). Se trata de una aplicación del denominado principio de congruencia, que constituye una de las manifestaciones del principio dispositivo y que reconoce, inclusive, fundamento constitucional (...) tanto las sentencias que omiten el examen de cuestiones oportunamente propuestas por las partes, que sean conducentes para la decisión del pleito (***citra petita***), como aquéllas que se pronuncian sobre pretensiones o defensas no articuladas en el proceso. En este último supuesto la sentencia incurre en el vicio llamado ***extra petita***. También puede darse el caso de que el juez emita pronunciamiento ***ultra petita***, el cual tiene lugar cuando el fallo excede el límite cuantitativo o cualitativo de las peticiones contenidas en la pretensión o la oposición, concediendo o negando más de lo reclamado por las partes.-

Del análisis del escrito de expresión de agravios obrante a fs. 138/144 y del Auto Interlocutorio N° 1216 de fecha 02 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas Primera Sala, se observa que el mismo resolvió no hacer lugar a la Excepción de Prescripción de previo y especial pronunciamiento opuesta, pero omitió expedirse respecto a la admisibilidad de la demanda, pues consideró que el Acto Administrativo no fue expedido por la máxima autoridad.-

Así, se tiene que el Tribunal de Cuentas, Primera Sala dictó resolución omitiendo el examen de la cuestión oportunamente expuesta por la demandada y que era conducente para la decisión del pleito, detectando que no se encontraban reunidos los requisitos de admisibilidad de la demanda, rechazando la prescripción, lo que deriva en una incongruencia del tipo *citra petita*, cuya consecuencia de conformidad al Art. 15 del Código Procesal Civil, es la nulidad de la sentencia recurrida.-

En la presente causa corresponde estudiar como una cuestión previa, si la demanda reúne los presupuestos de admisibilidad y al respecto el artículo 3, de la Ley N° 1462/35 establece:"...*La demanda contencioso administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa, contra las* ***resoluciones administrativas***:...".-

De la norma trascripta se tiene que debe existir un pronunciamiento por parte de la Administración a fin de que la misma pueda ser objeto de revisión. Si bien es cierto, en la presente Acción contencioso-administrativa la accionante impugna el Dictamen N° 16 de fecha 26 de febrero de 2019, dictado por la Asesoría Jurídica del Centro Financiero N° 2 (fs. 17), la cual se observa no causó estado, no constituyendo un pronunciamiento de la máxima autoridad.-

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
20 -12- 2024
Roque López Franco
Asistente

Por tanto, en vista a que el Dictamen agregado en autos no causa estado y al no existir un acto denegatorio (expreso o tácito), no reúne los presupuestos de admisibilidad de la acción, conforme lo exige el artículo 3 de la Ley N° 1462/35 y, existiendo vicios insuperables desde el inicio del juicio, lo cual impide el pronunciamiento de una resolución válida, conforme al artículo 113 del Código Procesal Civil. Por ello, corresponde declarar la nulidad de la resolución recurrida y de todo el proceso; y en consecuencia, el finiquito y archivamiento del presente expediente. En cuanto a las costas, considerando el modo en que fue resuelta la cuestión, corresponde sean impuestas, en el orden causado, conforme a la facultad conferida por el artículo 9 de la Ley N° 1462/35. Es mi voto.-

A su turno el Ministro, Doctor **BENÍTEZ RIERA** dijo: Que, por el Auto Interlocutorio N° 1216/2022 los miembros del Tribunal de Cuentas, Primera Sala resolvieron: "*1- NO HACER LUGAR A LA EXCEPCION DE PRESCRIPCION de Previo y Especial Pronunciamiento opuesta por los Abogados, Sergio A. Coscia Nogués y Juan Carlos Villalba Fiore en representación del Estado Paraguayo Social, en el presente juicio. 2- IMPONER, las costas a la perdidosa...*".-

En cuanto al Recurso de Nulidad, me adhiero a lo resuelto por la Ministra María Carolina Llanes Ocampos por los mismos fundamentos en cuanto a la declaración de nulidad del A.I N° 1216 de fecha 02 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. No obstante, en virtud a lo dispuesto en el artículo 406 del Código Procesal Civil, procederemos al estudio de la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada.-

En el análisis de la cuestión planteada, se observa que el problema radica en determinar si corresponde hacer lugar o no a la excepción de prescripción opuesta por los representantes de la Procuraduría General de la República, anticipando desde ya, que por tratarse de una Excepción de Prescripción opuesta como de Previo y Especial Pronunciamiento, mi parte se limitará al simple cómputo de plazos, sin ingresar al análisis de si el acto recurrido, reúne o no los requisitos para poder ser recurrido por la vía contencioso administrativa.-

Así, de las constancias obrantes se puede observar que el acto administrativo recurrido mediante la presente acción contencioso administrativa, es el Dictamen N° 16/2019 de fecha 26 de febrero de 2019, obrante a fs. 53 de autos.-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que, el referido dictamen fue notificado a la parte actora en fecha 05 de marzo de 2019 y es a partir de esta fecha la parte actora tomó conocimiento de lo resuelto como respuesta a su pedido, por lo que haciendo un simple cálculo aritmético, desde la notificación, hasta la fecha de la presentación de la demanda (25 *de agosto de 2019*), ha transcurrido en exceso el plazo de 18 días hábiles establecido en el Art. 1° de la Ley 4046/10 establece: *"Modificase el Artículo 4° de la Ley N° 1462/1935 "QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"*, que queda redactado de la siguiente manera: *"Art. 4°. – El recurso de lo contencioso administrativo contra toda resolución administrativa deberá interponerse dentro del plazo de dieciocho días"*.-

Por consiguiente, de acuerdo a las consideraciones alegadas precedentemente, correspondiendo en consecuencia HACER LUGAR a la excepción de prescripción opuesta por los representantes de la Procuraduría General de la República.-

En cuanto a las costas, teniendo en cuenta el modo en que fue resuelta la cuestión y a la naturaleza del litigio, corresponde sean impuestas, en ambas instancias, en el orden causado, en virtud a lo dispuesto en el art. 193 del C.P.C.-

A su turno el Ministro, Doctor **RAMÍREZ CANDIA** dijo: **En cuanto al Recurso de Nulidad**: Me adhiero a la conclusión arribada por la Ministra Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS en el sentido de declarar la nulidad del A.I. Nro. 1216 de fecha 02 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, pero por los siguientes fundamentos:-

Los representantes de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Abgs. MARCO AURELIO GONZÁLEZ MALDONADO (Procurador General) y JUAN CARLOS VILLALBA FIORE (Procurador Delegado) fundamentan el recurso de nulidad alegando que el fallo recurrido adolece de un vicio de incongruencia, dado que el Tribunal resolvió rechazar la excepción de prescripción opuesta por su representación como de previo y especial pronunciamiento en base a argumentos que no hacen a la prescripción, sino a los requisitos de admisibilidad de la demanda contencioso –administrativa.-

Teniendo en cuenta lo expuesto por los recurrentes, corresponde analizar si existen vicios de forma del procedimiento o de la resolución recurrida que ameriten la nulidad solicitada, considerando que el recurso de nulidad está destinado únicamente a invalidar resoluciones judiciales afectadas por vicios de forma, conforme lo dispone el art. 404 del C.P.C.-

En ese contexto, cabe analizar lo que dispone el art. 15 inc. b) del C.P.C., que establece: *"Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial: ...d) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia bajo pena de nulidad"*. –

Al respecto, se observa que, el Tribunal de Cuentas sostuvo que no podía estudiar la excepción de prescripción, por considerar que el dictamen recurrido (Dictamen Nro. 16/2019 del Centro

RECIBIDO
ESTADIA JUDICIAL CIVIL
20-12-2024
Asistente

Financiero Nro. 2 del Comando del Ejército) no ha sido dictado por la máxima autoridad y que por ello no se podría determinar si el citado dictamen es un acto administrativo conclusivo, con dicho argumento terminaron rechazando la excepción de prescripción.-

De esta forma, verificados los argumentos expuestos por el Tribunal de Cuentas y lo resuelto, se observa la violación al principio de congruencia, pues en el considerando del fallo recurrido el Tribunal argumentó que no podía estudiar la prescripción opuesta dado que el dictamen impugnado no fue expedido por la máxima autoridad, por lo que no se reúnen los presupuestos para la admisibilidad, pero termina rechazando la prescripción, si expedirse sobre el rechazo de la demanda por falta de admisibilidad, conforme a lo argumentado, lo que refleja la falta de coherencia en la decisión adoptada.-

En efecto, si el Tribunal de Cuentas verifica la falta de presupuestos de admisibilidad, necesariamente debe pronunciarse al respecto y rechazar –sin más trámite- la demanda, pudiendo acarrear la nulidad.-

En base a las consideraciones expuestas en los párrafos que anteceden, corresponde **DECLARAR LA NULIDAD** del A.I. Nro. 1216 de fecha 02 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.-

Declarada la nulidad del interlocutorio recurrido, corresponde el estudio y resolución sobre la cuestión planteada –Excepción de Prescripción opuesta como de previo y especial pronunciamiento por la Procuraduría General de la República-, de conformidad a la facultad conferida por el art. 406 del C.P.C.-

En este caso, para poder estudiar la cuestión propuesta (prescripción) –en primer lugar- se debe verificar los requisitos o presupuestos de admisibilidad que se deben cumplir para que la instancia judicial sea habilitada, estos se encuentran contemplados en el art. 3 de la Ley Nro. 1462/35 *"Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo"* y deben de ser verificados de oficio, por el Tribunal de Cuentas, al ser presentada la demanda, pudiendo acarrear –si no fuera advertida al inicio la falta de estos presupuestos- la nulidad de todo el proceso. En el referido artículo se establece que la acción contencioso-administrativa debe ser instaurada contra un acto administrativo definitivo, es decir, que cause estado (inc. a) y, además, debe vulnerar un derecho administrativo preestablecido a favor del administrado (inc. d), con el objeto de verificar la regularidad –en sede judicial- de dicho acto.-

En ese sentido, se observa que la demanda fue promovida por el Abg. SERAFÍN RUIZ DÍAZ ROMÁN, por derecho propio, contra el **DICTAMEN Nro. 16 de fecha 26 de febrero de 2019** (fs.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

17), emitido por el Tte. 1° JM César Moisés Báez Giménez, asesor jurídico del Centro Financiero Nro. 2 y dirigido al Director del Centro Financiero Nro. 2 del Comando del Ejército, a través del cual el dictaminante emitió su parecer respecto a la reconsideración interpuesta contra el Dictamen Nro. 23/2018 y la devolución de haberes planteadas por el Tte. Cnel. (SR) SERAFÍN RUIZ DÍAZ ROMÁN.

Al respecto, se debe tener presente que el dictamen es un simple acto de la administración, es una comunicación inter-orgánica que sirve para preparar el acto administrativo y no implica que –necesariamente- la máxima autoridad no se pueda apartar de las recomendaciones dadas por el órgano dictaminante, es decir, la autoridad administrativa siempre tiene la decisión final, por lo que –en este caso- el dictamen impugnado **no puede ser objeto del proceso contencioso administrativo.-**

Es importante aclarar que, para ser considerado un acto administrativo debe ser una decisión unilateral emitida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones que produzca efectos jurídicos individuales. Así, en este caso, en la demanda **no se impugna un acto administrativo definitivo**, pues el dictamen –como ya se señaló- no es objeto del proceso contencioso administrativo, no contiene una decisión administrativa de la máxima autoridad que pudiera afectar derecho preestablecido a favor del accionante (art. 3 de la Ley Nro. 1462/35), por lo tanto, la demanda debió ser rechazada *in limine* por el Tribunal de Cuentas.-

En definitiva, no se debió abrir la instancia contencioso-administrativa, no se impugna acto administrativo cuya regularidad pueda ser objeto de verificación en este proceso, la acción instaurada no reúne los presupuestos de admisibilidad (art. 3 inc. a de la Ley Nro. 1462/35), debiendo por ello ser rechazada la demanda, ordenando el finiquito y archivo del presente juicio.-

En cuanto a las costas, teniendo en cuenta el modo en que fue resuelta la cuestión, corresponde sean impuestas, en ambas instancias, en el orden causado.-

A la segunda cuestión planteada la Ministra, Doctora **LLANES OCAMPOS** dijo:

RECURSO DE APELACIÓN: En atención al modo en que ha sido resuelto el Recurso de Nulidad interpuesto, resulta inocuo el estudio de la presente cuestión.-

A sus turnos los Ministros, Doctores **BENÍTEZ RIERA** y **RAMÍREZ CANDIA** manifiestan que adhieren al voto de la Ministra preopinante, Doctora **LLANES OCAMPOS** por compartir los mismos fundamentos.-

Por tanto, y de conformidad con lo precedentemente expuesto, y las disposiciones legales referidas, la;-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

SALA PENAL,

RESUELVE:

1. **DECLARAR LA NULIDAD** del A.I. N° 1216 dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala y de todo el proceso, en consecuencia;-

2. **ORDENAR** finiquito y archivamiento del presente expediente, por los fundamentos expuestos en el considerando.-

3. **COSTAS** en el orden causado.-

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

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 20-12-2024 Roque López Franco Asistente

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesus Ramírez Candia
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA JUDICIAL CONTENCIOSO