CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN C/ RES. DAJ Nº 892/21 DEL 30 DE DICIEMBRE Y OTRA DICT. POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADES" EXP. 668/2023 . ----------

AUTO INTERLOCUTORIO Nº...486

Asunción, 24 de setiembre del 2.024.-

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 25-09-2024

VISTO: Los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos por la parte demandada PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA; a través de su representante convencional, contra el Auto Interlocutorio Nº 196 del 10 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala;----------

CONSIDERANDO:

Opinión de la señora Ministra: Prof. Dra. María Carolina Llanes Ocampos: En cuanto al recurso de nulidad, la parte recurrente; Procuraduría General de la República, a través de su representante convencional ha desistido expresamente de este recurso, conjuntamente interpuesto con el de apelación. No obstante, no se observan circunstancias formales que ameriten el estudio y decisión de nulidad oficiosa en los términos de los Arts. 113 y 404 del CPC, por lo que corresponde tener por desistido del presente recurso.- ----------

En cuanto al recurso de apelación, por Auto Interlocutorio Nº 196 del 10 de mayo de 2023, el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, resolvió: *"1.- HACER LUGAR a la EXCEPCIÓN de FALTA de PERSONERÍA, opuesta por la Procuraduría General de la Republica en los autos caratulados "MUNICIPALIDAD de ASUNCIÓN C/ Res. DAJ Nº 892/21 del 30 de Diciembre y otra dict. por el MINISTERIO del AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE-MADES", por los fundamentos expuestos en el exordio de esta Resolución.- 2.- RECONOCER, la personería del Abg. Julio Fernando Samaniego en representación de la Municipalidad de Asunción, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente Resolución. 3.- IMPONER las COSTAS, a la parte perdidosa de conformidad a lo dispuesto en el Art. 194 del CPC. 4.- NO HACER LUGAR, a la Excepción de Falta de Acción por Caducidad del Derecho opuesta por la Procuraduría General de la Republica en estos autos. 5.- IMPONER LAS COSTAS, a la parte perdidosa de conformidad a lo dispuesto en Art/194 del CPC.- 6.- ANOTAR, notificar…".* ----------

Abog. Karinna Benítez Secretaria

A fs.95/101 la parte recurrente, ha expresado agravios que se transcriben en resumidos párrafos siguientes: *"Excelencias, ocurre que si bien es cierto el texto del art. 2 de la ley n.º 4.046/10 y la ley nº 5450/15 deroga expresamente las leyes que establecen un plazo diferente, VV.EE. podrán apreciar que entre ellas no se incluyó a la ley n.º 1561/00, por tanto, no puede interpretarse que de manera implícita se derogó el plazo fijado en el art. 19 de la ley n.º 1561/00. Por ende, el art. 19 invocado por nuestra parte es una norma positiva vigente y, en consecuencia, plenamente aplicable a las demandas que se promueven contra…///…*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

...///... actos administrativos emitidos por el MADES. Por otra parte, cabe señalar que, si bien la ley n.° 4.046/10 determina que el plazo para interponer la acción contencioso administrativa es de 18 días, dicha disposición normativa es de carácter general y, por tanto, no puede modificar una ley especial, como lo es la ley n.° 1561/00. Al contrario de lo sostenido en el voto mayoritario, la ley n. 4046/2010 y su modificatoria, constituye una ley general por cuanto rige para las acciones contenciosas; sin embargo, al existir una ley especial que establece un plazo diferente, esa norma debe primar por sobre la general, tal como ocurre en las demandas en que se impugnan resoluciones administrativas dictadas por el MADES, recurriendo para ello al criterio de +especialidad. Este análisis no fue realizado por el Tribunal. Insistimos, el art. 19 de la Ley n.° 1561/00 no ha sido derogado por norma alguna, así como tampoco fue atacada de inconstitucional, por tanto, la misma sigue vigente y es dicha disposición legal la que debió aplicar el Tribunal de Cuentas para resolver la excepción opuesta por esta representación constitucional.". ----------

Corrido el traslado respectivo, a fs. 111/112 se presenta la parte codemandada a contestar los agravios respectivos; el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual a través de su representante convencional, se allana al pedido de revocación de la resolución apelada en los términos del escrito de expresión de agravios de la Procuraduría General de la República. ---------

Por su parte y al momento de contestar el traslado respectivo, la Municipalidad de Asunción, a través de su representante convencional, escrito mediante obrante a fs. 113/114 solicita sea confirmado el A.I.N° 196 del 10 de mayo de 2024, afirmando que la ley N° 4046/10 establece claramente el plazo de diez y ocho días para la interposición de la acción contencioso administrativa.----------

Es así que, en el presente juicio la Municipalidad de Asunción a través de su representante convencional promovió acción contencioso administrativa el 22 de marzo de 2022, contra la Res. DAJ N° 892 del 30 de diciembre 2021 y contra la Res. DAJ N° 103 del 23 de febrero de 2022, dictados por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Resolución N° 103/22 que confirma la resolución N° 892/21, fue notificada a la parte actora el 04 de marzo de 2022. ----------

Por lo dicho, se determinada que la acción resulta ser contra actos administrativos dictados por la aplicación de las leyes especializadas cuyas observancia y vigilancia compete al Ministerio en cuestión conforme su reglamentación respectiva. ----------

En el presente caso, la cuestión ante la que nos encontramos es la de determinar la ley aplicable en cuanto al plazo procesal que tiene el administrado – supuesto responsable infractor - en relación a la interposición de la acción contenciosa administrativa. ----------

El artículo 1° de la Ley N° 4046/10 establece 18 días para plantear demanda contra resolución administrativa y el Art. 2° deroga una serie de articulados de diversas normas, sin hacer mención a lo que dispone el Art. 19 de la Ley 1561/00 "CREA EL SISTEMA .../// ...

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....486

…/… NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARIA DEL AMBIENTE"; por lo que en el ámbito legislativo la misma tiene plena vigencia. Es decir que, en el caso que nos ocupa, corresponde destacar que la Ley 4046/10 deroga expresamente las leyes que establecían plazo diferente, sin haber mencionado taxativamente la Ley N° 1561/00 entre las derogadas, por lo tanto, podemos afirmar que nos encontramos ante un caso de antinomia (Ley N° 4046/10 y Ley N° 1561/00 y su reglamentación Res. SEAM N° 1881/05[1]. ----------

La antinomia se da cuando dos o más normas, que pertenecen al mismo ordenamiento legal vigente atribuyen al mismo caso en estudio soluciones incompatibles entre sí, dando lugar a que la aplicación simultanea de las dos normas en cuestión produzca resultados incompatibles, contradictorios y hasta imposibles. De ahí que se hace necesario optar entre una y otra. Para resolver la antinomia, considerando la parte actora vulnerados sus derechos con el acto administrativo, y puesto que el acceso a la justicia constituye la posibilidad real y concreta de toda persona de llegar con su petición al sistema de Justicia; de una verdadera igualdad de oportunidades en el debate judicial sobre sus derechos y obligaciones; corresponde considerar el plazo establecido en la Ley N° 4046/10, debido a que esta ley garantiza más eficientemente el principio constitucional de acceso a la justicia, el derecho a peticionar a las autoridades y el debate de la cuestión suscitada en igualdad de condiciones entre el administrado y la administración, como vía para reclamar el cumplimiento y protección de estos derechos ante los Tribunales. ----------

Cabe señalar que, conforme lo considera esta Magistratura, el mencionado plazo de 18 días debe computarse en días hábiles, ello por estar estipulado en una norma de procedimiento (Ley N° 4046/10, modificatoria de la Ley N° 1462/35 "QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"), y en concordancia lo establecen los Arts. 147 y 222 del C.P.C. ----------

Por tanto, en observancia de las normas citadas, a más de las actuaciones señaladas, se puede concluir que la actora, habiendo presentado en fecha 22 de marzo de 2022 (fs. 12)…///…

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

[1] Ley N° 4046/10 "QUE MODIFICA EL ART. 4° DE LA LEY 1462/35"Artículo 1°.- Modifícase el Artículo 4° de la Ley N° 1.462/1935 "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**."
LEY N° 1561 QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARIA DEL AMBIENTE. Artículo 19.- Las resoluciones del Secretario Ejecutivo serán recurribles **dentro del plazo de nueve días hábiles**, a partir de la fecha de su notificación, ante el Tribunal de Cuentas.

.../// ... el presente juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Cuentas, se encuentra en cumplimiento de lo establecido en la Ley, por lo cual corresponde RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General de la República, debiéndose en consecuencia CONFIRMAR el A.I. N° 196 del 10 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. ----------

En cuanto a las costas, corresponde imponerlas a la perdidosa, de conformidad a la facultad conferida en el Art. 203 inc. a) del C.P.C. Es mi voto. ----------

Opinión del señor Ministro: Prof. Dr. Luis María Benítez Riera: en cuanto a la nulidad me adhiero al voto emitido por la señora Ministra preopinante por compartir sus fundamentos. ----------

En cuanto a la apelación, igualmente me adhiero al voto emitido por la señora Ministra preopinante por compartir sus fundamentos. Es mi voto ----------

Opinión del señor ministro: Prof. Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia: en cuanto a la nulidad me adhiero al voto de la Ministra, Dra. María Carolina Llanes, por compartir los mismos fundamentos. ----------

En cuanto a la apelación: Me adhiero al voto de la Ministra preopinante, en el sentido de que corresponde CONFIRMAR la resolución recurrida que rechaza la excepción de prescripción opuesta- por compartir los mismos fundamentos, salvo en lo relativo a la forma de realizar el cómputo del plazo de la prescripción, conforme a las siguientes consideraciones. ----------

En el presente caso, la cuestión planteada refiere a la PRESCRIPCIÓN de la acción, siendo la norma aplicable en cuanto al plazo- la Ley Nro. 4046/10, pues ante el conflicto entre normas de igual jerarquía aplicables al caso (Ley Nro. 1561/00 y la Ley Nro. 4046/10) la solución al conflicto es la aplicación del criterio cronológico. La norma anterior en el tiempo debe considerarse abrogada, porque la norma posterior prima sobre la anterior, esto teniendo en cuenta que, si bien la Ley Nro. 1561/00 es la norma especial, la determinación de cuál es la ley aplicable no puede ser resuelta con el criterio de especialidad, pues la Ley Nro. 4046-julio/10 es una norma posterior y, además, en su art. 2 -ultima parte- determina que "quedan derogadas todas las disposiciones legales que establecen un plazo distinto al establecido en esta Ley", por lo que, existe una derogación general de cualquier otra norma que establezca un plazo diferente al de los 18 días, es decir, la norma deja sin efecto en forma genérica toda disposición contraria, sea que esté contenida en una ley especial o general, por lo tanto, la Ley Nro. 1561/00 -al establecer un plazo distinto- es alcanzada por la derogación en cuanto al plazo para interponer la acción contencioso-administrativa, quedando sin efecto. ----------

En efecto, la derogación establecida en la Ley Nro. 4046/10 en su art. 2 -ultima parte- se "deja sin efecto en forma genérica <<todas las disposiciones contrarias» al mismo, contenidas en las leyes genéricas o especiales»... la derogación es tácita, porque si es cierto que también en este caso la voluntad derogatoria está explícitamente manifestada por el legislador, la.../// ...

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 25-09-2024 Roque López Franco Asistente

…///…derogación resultará de que las disposiciones anteriores devengan contrarias a las nuevas" (Mendonca, 2000, p.108)[2]. ----------

De esta forma, a partir de la promulgación de la Ley Nro. 4046/10, los distintos plazos establecidos en el sinnúmero de leyes que regulan el ámbito del derecho administrativo han sido derogadas para unificarse en un plazo de 18 días para la promoción de la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de Cuentas o los Tribunales Electorales en su caso. ----------

Por tanto, al encontrarse plenamente vigente la Ley Nro. 4046/10 al momento de dictarse la resolución administrativa hoy impugnada y al ser una norma posterior que deja sin efecto (deroga) los plazos distintos, corresponde que el plazo para interponer la demanda en el presente caso sea de 18 días, tal como expuso la Ministra preopinante, no obstante, considero que este plazo debe ser computado en días corridos y no hábiles. ----------

Pues, conforme ya lo fue expuesto en distintos precedentes de la Sala Penal (entre otros, cito los siguientes; Acuerdo y Sentencia Nro. 211/2020; Nro. 287/2020), la postura de que el plazo debe ser computado en días corridos. Además de los argumentos ya manifestados, respecto a que el plazo es de carácter corrido porque no constituye un plazo procesal, pues el proceso recién se inicia con la presentación de la demanda, es importante señalar más elementos que refuerzan la posición de que el plazo de 18 días es de carácter corrido. ----------

En ese sentido, a lo ya mencionado, se agregan los siguientes argumentos: 1) La Ley Nro. 4046/2010 no utiliza la expresión de que sean días hábiles; 2) no existe una disposición normativa de carácter aclaratoria que exprese que los plazos establecidos en días se entenderán como hábiles; 3) La norma legal modificada (Art. 4 de la Ley Nro. 1462/35) tampoco dispone que el plazo de 5 días para promover acción se entenderá como días hábiles; 4) El Artículo 147 del Código Procesal Civil que establece que el computo de los plazos no se computara los días inhábiles no resulta aplicable, pues la aplicación supletoria (Artículo 5 de la Ley Nro. 1462/35) es solo para el proceso judicial, que recién se inicia con la presentación de la demanda; 5) Como norma legal de aplicación general, en lo referente a la forma en que se computan los plazos, el Artículo 341 del Código Civil dispone: *"Todos los plazos serán continuos y completos, debiendo siempre terminar en la media noche del último día.* ***Se computarán los días domingos y feriados, salvo disposición expresa en contrario".*** ----------

Por tanto, como la ley que modificó el plazo para promover la demanda ante el Tribunal de Cuentas no contiene una indicación expresa respecto a la exclusión de los días inhábiles…///...

---

[2] *Mendonca, J.C. (2000). Conocimiento, validez y derogación de normas jurídicas: Los principios Generales. Asunción, Paraguay: Litocolor SRL.*

Abog. Karina Penoni Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

...///... en el cómputo del plazo, y dada la inaplicabilidad del artículo 147 del C.P.C., corresponde aplicar la regla general respecto al cómputo de los plazos, y determinar que el plazo de 18 días para promover la demanda es de carácter corrido, es decir, se computan los días inhábiles. ----------

En efecto, determinado que el plazo es de carácter corrido corresponde verificar si la demanda fue interpuesta dentro del plazo de 18 días establecidos en la Ley. En ese sentido, se observa que, la Resolución Nro. 103/22 que rechaza el recurso de reconsideración y confirma la Res. DAJ Nro. 892/21 dictada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fue notificada a la parte actora en fecha 04 de marzo del 2022. ----------

Por consiguiente, desde la notificación de la resolución administrativa que resuelve el recurso de reconsideración quedaba expedida la vía para recurrir ante el Tribunal de Cuentas, tal como señaló la Ministra preopinante, pues la instancia administrativa quedaba agotada con el pronunciamiento de la Autoridad Administrativa con respecto al recurso de reconsideración, por lo que, el recurrente tenía hasta el martes 22 de marzo del 2022 para accionar judicialmente, y siendo interpuesta la demanda contenciosa administrativa ante el Tribunal de Cuentas en fecha 22 de marzo del 2022 ante el Tribunal de Cuentas (fs. 12), la misma fue presentada dentro del plazo legal establecido en la norma para hacerlo. ----------

En efecto, realizado el cómputo del plazo entre la notificación del acto administrativo que se impugna (04 de marzo del 2022) y la presentación de la demanda ante el órgano jurisdicción competente (22 de marzo del 2022), se concluye que la acción fue presentada dentro del plazo legal establecida en la Ley Nro. 4046/10. ----------

Siendo así, corresponde NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuestos por la Procuraduría General de la República y, en consecuencia, Confirmar el A.I.Nro. 196 de fecha 10 de mayo del 2023 dictada por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. En cuanto a las costas de conformidad con el art. 203 inc. b) del C.P.C, corresponde imponerlas a la perdidosa. Es mi voto.

POR TANTO, en base a las consideraciones que anteceden, la Excma. ----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1. **TENER POR DESISTIDO**, al recurso de nulidad interpuesto por la parte demandada; Procuraduría General de la República a través de su representante convencional. ----------

2. **RECHAZAR**, el Recurso de Apelación planteado por la parte demandada; Procuraduría General de la Republica a través de su representante convencional, contra el A.I.N° 196 del 10 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, y en consecuencia: ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 25 -09- 2024

AUTO INTERLOCUTORIO Nº 486

3. CONFIRMAR en todas sus partes el A.I.Nº 196 del 10 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, de conformidad a los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución.----------

4. IMPONER LAS COSTAS, a la parte perdidosa; de conformidad a los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución.----------

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

Sobreborrado 486. Vale

Ante mí:

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abog. Karinna Penoni
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

