CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "HUGO WALTER GIMENEZ ARZAMENDIA C/ RES. N° 197/2022 DEL 24 DE MARZO Y OTRA DICTADO POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADES". N° 470 AÑO: 2023. ----------

A.I. Nº ....372....

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 20-08-2024

Asunción, 20 de agosto de 2024.-

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por el Procurador General de la República, en representación del Estado paraguayo contra el A. I. N° 119 de fecha 20 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, y ----------

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

OPINION DEL MINISTRO, DR. MANUEL DEJESUS RAMIREZ CANDIA: Que, por A.I. N° 119 de fecha 20 de marzo de 2023, el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: *"1.- **NO HACER LUGAR,** a la excepción de falta de Acción por Caducidad del Derecho como de previo y especial pronunciamiento opuesta por el Abg. Rodolfo A. Barrios Duba, en representación de la Procuraduría General de la República.; **2.- IMPONER LAS COSTAS,** a la perdidosa.; **3.- ANOTAR**, registrar, notificar y remitir ejemplar a la Excma. Corte Suprema de Justicia".* ----------

El Tribunal fundamento su decisión sosteniendo en primer lugar que, entre la Ley N° 1561/00 "*Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente"* y la Ley N° 4046/10 "*Que modifica el artículo 4to de la Ley 1462/35 "Que establece el procedimiento contencioso administrativo",* es aplicable para el cómputo del plazo la Ley N° 4046/10, por no ser una ley de carácter general pues regula una cuestión específica, "el plazo para promover la acción contenciosa administrativa". En segundo lugar, aplicando el plazo de 18 días hábiles (Ley 4046/10), desde el día siguiente en que se notifica la accionada de la resolución impugnada, 25 de marzo de 2022, hasta la presentación de la acción en fecha 22 de abril de 2022, concluyó que la demanda fue interpuesta dentro del plazo legal. ----------

La parte apelante, Procuraduría General de la República, se agravia al sostener que el Tribunal hizo una interpretación errónea con respecto a la ley aplicable al presente caso a fin de establecer el plazo para la interposición de la demanda. Señala que, si bien es cierto el texto de la Ley N° 4046/10 y la

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ley N° 5456/15 derogan expresamente las leyes que establezcan plazos diferentes, sin embargo entre ellas no se incluyó a Ley N° 1561/00, que establece el plazo de 9 días, en su art. 19, y siendo una norma positiva vigente, es la que corresponde aplicar a las demandas que se promueven contra actos administrativos emitidos por el MADES. ----------

En representación del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el Abg. Gustavo Martínez, contesto el traslado expresando que se allana en su totalidad a los fundamentos esgrimidos por la Procuraduría General de la República. ----------

La adversa, Abg. Alba Elena Paredes Fassino, en representación del señor Hugo Walter Giménez Arzamendia, contestó el traslado expresando que, es errado el razonamiento del apelante, ya que la Ley 4046/10 es efectivamente una ley especial pues regula una sola cuestión específica, que es el plazo para promover acción contencioso administrativa, además señala que, en todo caso, el art. 7 del Código Procesal Civil preceptúa que las leyes generales también derogan las especiales si regulan la misma materia y en este caso ambas leyes se refieren a la misma materia, en consecuencia estando vigente la Ley 4046/10 corresponde su aplicación a este caso. -------

En primer lugar, corresponde determinar el plazo que tiene la accionante para la promoción de la demanda contencioso-administrativa contra el acto administrativo impugnado dictado por el MADES, para lo cual se debe analizar las siguientes normas y los plazos que disponen: **1)** La Ley N° 4046/10 "*Que modifica el artículo 4to de la Ley 1462/35 "Que establece el procedimiento contencioso administrativo""* establece el plazo de 18 días para la promoción de la demanda de lo contencioso administrativo; 2) la Ley N° 1561/00 "*Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente"* establece el plazo de 9 días. -----

Así, conforme a lo planteado concurre la situación de **antinomia normativa**, porque las normas legales invocadas establecen plazos diferentes para la promoción de la demanda contencioso-administrativa. En ese sentido, es importante señalar que la antinomia es un conflicto de normas, se da cuando un caso concreto es susceptible de dos o más soluciones con base a normas presentes en el sistema jurídico, como ocurre en el presente caso.----------

En efecto, en autos se plantea un conflicto de normas (antinomia), por lo que, a fin de resolver esta cuestión, se debe recurrir a la dogmática jurídica que establece tres criterios para la solución de las antinomias legales, que conforme al autor Italiano Bobbio (1997) son los siguientes: **1)** Criterio Cronológico; **2)** Criterio Jerárquico; **3)** Criterio de Especialidad. Al respecto, el citado autor señala que: ----------

El criterio cronológico, denominado también de la *lex posterior*, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior: *lex posterior derogat priori*;... El criterio jerárquico, denominado también la *lex superior,* es aquel según el cual de dos normas incompatibles prevalece la norma jerárquicamente superior: *lex superior derogat inferiori*... El tercer criterio, llamado precisamente el de la *lex specialis*, es aquel con base en el cual de dos normas incompatibles, la una general y la otra especial (o de excepción) prevalece la segunda: *lex* specialis *derogat generali* (Bobbio, 1997, p.192-195)[1].----------

Corresponde señalar que entre las normas en conflicto se presentan las siguientes particularidades: **1)** La Ley Nro. 4046 (julio/2010) es una norma dictada con posterioridad a la Ley Ley N° 1561/00 "; **2)** Las dos leyes en conflicto son de igual jerarquía; **3)** La Ley Nro. 4046 (julio/2010) es una norma de carácter general aplicable a todos los procesos contenciosos administrativos, que establece el plazo de 18 días para la promoción de la demanda; mientras que la Ley Nro. 1561/00, es una norma especial que tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional, que establece el plazo de 9 días para la promoción de la demanda ante el Tribunal de Cuentas. ----------

Por consiguiente, aplicando el ***criterio cronológico***, se tiene que la Ley Nro. 4046/10 es una norma posterior a la Ley que regula el funcionamiento de los organismos responsables de la gestión ambiental nacional, por lo que -conforme a este criterio de solución de antinomia- el plazo para promover la acción contencioso-administrativa es de 18 días.------

Por otra parte, aplicando el ***criterio de especialidad***, se tiene que la norma establecida en la Ley Nro. 1561/00, es una norma especial que tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional, mientras que la Ley Nro. 4046/00 es una norma general aplicable a todo proceso contencioso administrativo.------

Cuando se presenta un problema hermenéutico, en este caso, un conflicto entre los criterios cronológicos y de especialidad, **se debe aplicar el criterio cronológico** por ser la última voluntad del legislador, conforme enseña el autor Bobbio (1997) en los términos siguientes: "El criterio

[1] Bobbio, N. (1991). *Teoría General del Derecho* (2da. ed.). Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

cronológico; denominado también *lex posteriori*, es aquel que entre dos normas incompatibles prevalece la posterior: *lex posterori derogat priori*. Es regla general del derecho que la voluntad de una misma persona, es válida el último en el tiempo. La regla contraria obstaculizaría el progreso jurídico y la gradual adaptación del derecho a las exigencias sociales" (p.192)[2].----------

Por lo tanto, ante un conflicto entre normas de igual jerarquía, como en el caso que nos ocupa, 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 una 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, el art. 19 de la Ley Nro. 1561/00 –al establecer plazo distinto- es alcanzada por la derogación, quedando sin efecto. ----------

Por consiguiente, con 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 derogación resultará de que las disposiciones anteriores devengan contrarias a las nuevas" (Mendonca, 2000, p.108)[3].----------

De esta forma, a partir de la promulgación de la Ley Nro. 4046/10, los distintos plazos establecidos en el sin número 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.----------

En efecto, al encontrarse plenamente vigente la Ley Nro. 4046/10 al tiempo de dictarse la resolución administrativa hoy impugnada (Resolución N° 197 del 24 de marzo de 2022) y al ser una norma posterior que deja sin efecto (deroga) los plazos distintos, resulta aplicable en cuanto al plazo que tiene el accionante para la promoción de la demanda contencioso-administrativa contra el acto administrativo impugnado, el contemplado en la Ley Nro. 4046/10, que establece el plazo de 18 días.----------

---

[2] Bobbio, N; *op. cit.*

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

Es importante también señalar que a los efectos del computó del plazo de los 18 días -para la interposición de la demanda- debe ser considerado de carácter corrido, por las razones siguientes: **1)** La Ley Nro. 4046/10 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)** Este plazo es para la promoción de la demanda por lo que no constituye un plazo procesal, pues el proceso recién se inicia con la presentación de la demanda.----------

En efecto, determinado que el plazo es de carácter corrido, y en consideración a que la notificación al accionante del acto administrativo impugnado se realizó en forma digital en fecha **25 de marzo de 2022** (fs. 76), se toma como punto de partida esta fecha, hasta la fecha de interposición de la demanda **(22 de abril de 2022**), han trascurrido 28 días corridos, por lo que se debe considerar que ha operado la prescripción, conforme al plazo (18 días) establecido en la Ley Nro. 4046/10. ----------

Por lo expuesto, corresponde **hacer lugar** al recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, **revocar** el Auto Interlocutorio recurrido **haciendo lugar** a la Excepción de prescripción planteada. En cuanto a las costas, corresponde imponerlas a la perdidosa (parte actora), de conformidad a la facultad conferida en el Art. 192 y 203, inc. b) del C.P.C. Es mi voto. -----

OPINION DE LA MINISTRA, DRA. MARIA CAROLINA LLANES OCAMPOS: En base a los argumentos esbozados, se advierte que lo pretendido por la parte demandada, si bien en el objeto de la presentación obrante a fs. 89, opone una excepción de falta de acción por caducidad del derecho y subsidiariamente prescripción, la misma parte únicamente fundamenta la excepción de prescripción. ----------

Lo resuelto por el Tribunal de Cuentas-, *no se ajusta a los requisitos que debe reunir el planteamiento para ser considerado una* excepción *de falta de acción,* pues ambas partes, tanto actora como demandada, prima facie, poseen calidad para obrar o estar en juicio. Aquella denominada "*excepción de falta de acción por caducidad del derecho",* no es otra que la excepción de prescripción, puesto que de esta manera lo señaliza el Código Procesal Civil en su art. 224. ----------

Ahora bien, la excepción debe ser reinterpretada a la luz de estas consideraciones, como defensa de prescripción –tal como fue fundamentada

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand.
MINISTRO

Dra. Carolina Llanes O.
Ministra

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

en el escrito donde se opone tal excepción-, la que se estudia a continuación. EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCION: la parte demandada se fundamentó, en la circunstancia de que había vencido el plazo de la actora para promover la acción contencioso administrativa. ----------

Es así que, en el presente juicio el Sr. Hugo Walter Giménez Arzamendia promovió acción contencioso administrativa contra la Res. 197 de fecha 24 de marzo de 2022 y contra la Res. DAJ N° 84/2022 de fecha 24 de febrero de 2022, dictados por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en aplicación de la Res. SEAN N° 1881/05 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL PROCEDIMIENTO PARA LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN DONDE SE INVESTIGA LA PRESUNTA COMISIÓN DE INFRACCIONES, ASÍ COMO LA IMPOSICIÓN DE EVENTUALES SANCIONES". ----------

Según constancias de autos, implementado el Sub Sistema de Asesoría Jurídica y carga digital obligatoria de los Módulos: Sumarios-Dictámenes y Judiciales del Sistema de Información Ambiental (SIAM), a fs. 76 obra la constancia de notificación de la Res. 197 de fecha 24 de marzo de 2022 dict. por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Sr. Hugo Walter Giménez Arzamendia en fecha 25 de marzo de 2022. ----------

Por lo dicho, se determina 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 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 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 N° 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[4]. ----------

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 produzcan 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 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 CONTENCIOSOADMINISTRATIVO"), y en concordancia lo establecen los art. 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 abril de 2022 (fs. 33) el presente juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Cuentas, se encuentra en cumplimiento de lo establecido en la Ley, entonces: corresponde NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General de la República, debiéndose en consecuencia CONFIRMAR el A.I. N° 119 de fecha 20 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. ----------

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Luis María Benítez Riera
Ministro

[4] 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 1ADMINISTRATIVO", 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.

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.

OPINION DEL MINISTRO, DR. LUIS MARIA BENITEZ RIERA: Me adhiero al voto de la Ministra, Dra. Maria Carolina LLanes, por compartir los mismos fundamentos. Es mi voto. ----------

Por tanto, la Excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL
R E S U E L V E:

1. **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General de la República, en representación del Estado paraguayo contra el A. I. N° 119 de fecha 20 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por los motivos expuestos en el considerando de esta resolución, y en consecuencia; ----------

2. **CONFIRMAR** el A. I. N° 119 de fecha 20 de marzo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. ----------

3. **IMPONER LAS COSTAS,** a la parte vencida (demandada). ----------

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA