CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "MYRIAN BEATRIZ DENIS DE HOLST C/ RESOLUCIÓN FICTA, DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN".-

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 2 -12- 2024 Roque López Fleco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA N°.....Cuatrocientos sesenta y nueve

En la ciudad de Asunción Capital de la República del Paraguay a los.....dos..... días, del mes de.....diciembre..... del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en Sala de Acuerdos, los señores Ministros de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal: **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA Y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA**, por ante la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "**MYRIAN BEATRIZ DENIS DE HOLST C/ RESOLUCIÓN FICTA, DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN**", a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos por la parte actora, señora Myrian Beatriz Denis de Holst contra el Acuerdo Sentencia N° 128 de fecha 23 de junio de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.-

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resuelve plantear las siguientes:-

C U E S T I O N E S:

¿Son nulas las sentencias apeladas?

En caso contrario, ¿Se hallan ajustadas a derecho?

Practicado el sorteo de Ley para determinar el orden de la votación, dio el siguiente resultado: **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA Y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA**.-

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, DIJO: la recurrente expresó que: "*...consideramos que la pretensión puede ser idóneamente satisfecha con el recurso de apelación interpuesto*", es decir no fundó de manera específica en este apartado el recurso de nulidad. Por otro lado, no se observan vicios o defectos procesales que ameriten de oficio su declaración de nulidad en los términos autorizados por los Artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por ello corresponde tener por desistido de este recurso.

A SUS TURNOS, LOS MINISTROS BENÍTEZ RIERA Y RAMÍREZ CANDIA MANIFIESTAN QUE: se adhieren al voto de la Ministra María Carolina Llanes, por compartir sus mismos fundamentos.-

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS PROSIGUIÓ DICIENDO: Por el Acuerdo y Sentencia N° 128 de fecha 23 de junio de 2023, el Tribunal de Cuentas-Primera Sala resolvió: "*1- RECHAZAR la presente demanda presentada por parte de la Señora Myrian Beatriz Denis de Holst, 2.- CONFIRMAR la resolución dictada por la Municipalidad de Concepción, 3.- IMPONER las costas, a la perdidosa en cuanto al alcance previsto por el artículo 192; 4.-ANOTAR, notificar, registrar y remitir un remitir un ejemplar a la Excma. Corte Suprema de Justicia*".

ARGUMENTO DE LA PARTE ACTORA:

Lic. María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

EL recurrente –parte actora- expresó agravios conforme escrito presentado a fs. 352-359 sosteniendo que por nota de fecha 27 de diciembre de 2017, solicitó a la administración el pago de las dietas, bonificaciones y gastos de representación de la presidencia, adeudadas a su persona por el periodo de abril de 2016 a marzo de 2017, las cuales estima en un total de Gs. 246.720.000, sin embargo, dicho estamento no contestó dentro del plazo indicado en el art. 270-271 de la Ley N° 3966/2010, en consecuencia, se configuró la ficta denegatoria establecida en el art. 279 de la ley orgánica municipal; sin embargo, el tribunal de grado inferior realizó una errada apreciación de los hechos y la valoración de las pruebas arrimadas (error in facto); más de una errónea aplicación de la ley (error in iure) al fundamentar su decisión en una acordada que dispone el manual de funciones del Tribunal de Cuentas,

En otro apartado sostuvo que: "*...los ad-quem sostienen que el incidente planteado en representación de la Sra. MYRIAN BEATRIZ DENIS a los efectos de lograr la exclusión probatoria de los antecedente presentados por la Municipalidad de Concepción extemporáneamente cuya resolución del Intendente Municipal lleva fecha del 18 de febrero de 2019-no es la vía procesal pertinente, debiendo mi parte obrar en contrario reconociendo las documentales agregadas extemporáneamente y en consecuencia que se agreguen al expediente dichas documentales, en una suerte de pretender el ad-quem de mi parte un comportamiento legal y procesal incoherente, ya que la demanda incoada por la Sra. MYRIAN BEATRIZ DENIS corresponde a una denegatoria ficta del Intendente Municipal. Sin embargo, resulta llamativo que aunque los ad-quem consideren que la vía incidental es improcedente para lograr la exclusión probatoria de los antecedente administrativos, su inclusión se lograría con el rechazo del incidente planteado y así lograr estudiar el fondo de la litis....Es decir, la motivación del ad-quem para no estudiar el fondo de la litis se sustentada en que la misma no fue trabada con la "ampliación que debió realizar mi parte" (sic) luego de la presentación de los antecedentes administrativos extemporáneamente por parte de la Municipalidad de Concepción, cuando que la ampliación de la demanda es una facultad del demandante y no una obligación, y en cuanto que nuestras pretensiones han sido suficientemente expuestas y sustentadas en el escrito Inicial de demanda...Aquí lo importante es que la accionante usó su facultad para acudir por ante el Tribunal de Cuentas como se dijese más arriba a exigir el pago de los haberes, que considera se le adeudan, en fecha 8 de febrero del 2019, atacando la FICTA por no haberse dado el correspondiente pronunciamiento de la Administración hasta ese momento, presentando los documentos obrantes en su poder y solicitando se oficie a la Administración para la remisión de los Antecedentes, siendo dichos antecedentes remitidos al Tribunal de Cuentas desde la Intendencia Municipal de Concepción en fecha 17 de setiembre de 2019 (fs. 124), por lo que surge así que la Resolución del 18 de febrero del 2019, refrendada por el intendente municipal y que resuelve respecto de la presentación de la Actora es posterior al momento de la presentación de la demanda contenciosa administrativa cuya presentación se realizó en fecha 8 de febrero del 2019. Es por ello que dicha resolución es un acto administrativo extemporáneo ...es más dentro del expediente se ordenó el ofrecimiento y producción de pruebas sin que la Municipalidad de Concepción haya ofrecido pruebas-, se han planteado incidentes los cuales han sido ganados por la parte actora; pero a pesar de eso los ad-quem que votaron en contra consideraron que estaban imposibilitados de resolver sobre el fondo de la cuestión por cuanto que se dio el pronunciamiento administrativo conclusivo con la Resolución del 18 de febrero del 2019 que desplazó la FICTA como acto de carácter definitivo...*".-

Sigue sosteniendo que: "*...Igualmente, no tuvieron en cuenta ni valoraron las pruebas arrimadas como el ACTA N.923 del 10 de mayo de 2016 de la JUNTA MUNICIPAL por la cual la Actora es apartada de sus funciones como PRESIDENTE con base a el Art. 28 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el Art. 9 del Reglamento Interno de la misma JUNTA MUNICIPAL, tampoco tuvieron en cuenta el art. 28 del Reglamento de la Cámara de Diputados ...como también*

soslayaron la Ley Orgánica Municipal en su Art. 34 dispone la obligatoriedad de la JUNTA MUNICIPAL de dictar su propio reglamento interno donde regirán, supletoriamente, las disposiciones del reglamento de la Cámara de Diputados, al igual que el art. 9 del Reglamento Interno de la misma JUNTA MUNICIPAL... ambas normas se citan como justificación de la Resolución N.° 135/16 y a el ACTA N.923 del 10 de mayo de 2016, dictadas por la JUNTA MUNICIPAL por las que se destituye del cargo hasta ese momento PRESIDENTE en funciones....De este modo, según se desprende claramente de los Antecedentes, la denegación del pago es atribuible a una decisión de los pares concejales que tomaron intervención en el asunto y generaron los obstáculos para que la citada pudiera ejercer a plenitud sus funciones y cobrase conforme fue asignado por la ley. por tanto, por el principio de legalidad le corresponde los pagos a la Sra. MYRIAN BEATRIZ DENIS V de no ser así se violaría este principio, tal como lo hicieron los ad-quem que votaron en forma negativa para no hacer lugar a la demanda entablaba por la actora…"

Finalmente se agravió contra las costas, sosteniendo que la imposición de las costas no fue fundada, ya que solo se limitaron a la normativa contenida en el art. 192 del C.PC. y considerando que en la presente obtuvo resoluciones favorables en dos incidentes corresponde que las costas sean en el orden causado. -

La parte demandada no contestó los agravios dentro del plazo de ley a pesar de haber sido notificada para hacerlo; en consecuencia, se dio por decaído el derecho para hacerlo por el AI, N° 261 de fecha 13 de junio de 2024.-

ANÁLISIS JURÍDICO:

Antes del estudio de la cuestión sometida a consideración de esta Corte, corresponde analizar previamente si la fundamentación del recurso fue realizada conforme a las exigencias del art. 419 del CPC.-

Así, el mencionado art. 419 del Código Procesal Civil establece: *"**Forma de la fundamentación:** El recurrente hará el análisis razonado de la resolución y expondrá los motivos que tiene para considerarla injusta o viciada. No llenándose estos requisitos, se declarará desierto el recurso".-*

De la lectura del artículo precedente surge que, la apelante tiene la carga procesal de efectuar ante la alzada el análisis razonado de la resolución recurrida con la finalidad de expresar puntualmente sus agravios y; por ende, evidenciar ante esta Sala Penal los supuestos errores o equivocaciones (vicios in iudicando) en que pudiera haber incurrido el juzgador de la instancia inferior. -

Observado el escrito de expresión de agravios presentado por el recurrente, se advierte que no realizo la crítica razonada y concreta de los fundamentos fácticos y motivos que ameriten el estudio del recurso de apelación y siendo la esencia de esta institución; señalar la injusticia de la resolución o en el error en que hubiera incurrido el Tribunal de grado inferior, transcribir fragmentos de la resolución del Tribunal de Cuentas, describir los hechos de sede administrativa y manifestar su disconformidad no se compadece con la fundamentación del recurso de apelación; por ello, corresponde sea declarado desierto el recurso.-

Dra. María Bonzi Díaz
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Sobre el punto, el autor Ricardo A. Pane en su obra "Código Procesal Civil con Repertorio de Jurisprudencia, Ampliado y Actualizado" comenta: "*Tal como señala la doctrina y la jurisprudencia, la expresión de agravios debe ser precisa, concreta, clara y concisa. Copiar o sintetizar simplemente la demanda, el responde, los alegatos y la sentencia es tarea fácil e innecesaria y no constituye una crítica seria (...). Se debe expresar con claridad y corrección de manera ordenada, el "porqué" la sentencia no es justa, los motivos de disconformidad (...). El recurrente debe "expresar", poner de manifiesto, mostrar lo más objetivo y sencillamente posible los agravios, es decir el daño o perjuicio injusto que la sentencia ocasiona...*". Entonces, en el escrito de expresión de agravios el apelante debe exponer los errores que a su juicio contiene el fallo apelado, haciendo una crítica clara y detallada, lo cual no ha acontecido en el caso de autos. -

Así, al no ser mantenido el recurso de apelación por la interesada ante el superior y, en atención a todas las circunstancias referidas y a los enunciados normativos citados, corresponde declarar desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte actora- Myrian Beatriz Denis de Holst y en consecuencia confirmar en todas sus partes el Acuerdo Sentencia N° 128 de fecha 23 de junio de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala.-

En cuanto a las costas, las mismas deben imponerse de conformidad a lo dispuesto en el Inc. e) del artículo 203 del Código Procesal civil, a la apelante. **Es mi voto**.-

A SU TURNO, EL MINISTRO BENÍTEZ RIERA DIJO: Me permito disentir respetuosamente de la opinión de la Ministra preopinante, por los siguientes fundamentos:

Por Acuerdo y Sentencia N° 128, de fecha 23 de junio de 2023, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *"1. RECHAZAR la presente demanda presentada por parte de la Señora Myrian Beatriz Denis de Holst. 2. CONFIRMAR la resolución dictada por la Municipalidad de Concepción. 3. IMPONER las costas a la perdidosa en cuanto el alcance previsto por el artículo 192. 4. ANOTAR, notificar, registrar y emitir un ejemplar a la Excma. Corte Suprema de Justicia".-*

Los apelantes, Abogados Carlos Pavón López y Norma Zelaya, en representación de la actora, Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst, en su escrito de expresión de agravios, esgrimió principalmente cuanto sigue: *"(...) Nos encontramos ante una resolución arbitraria y alejada de lo preceptuado en los incisos b) y c) del artículo 15 del C. P. C., ya que con el criterio jurídico del ad-quem SOSA NICOLI la denegatoria ficta NO EXISTIRÍA en el ordenamiento jurídico paraguayo, echando por tierra los derechos constitucionales y procesales básicos que amparan al administrado frente a la administración, ubicando al administrado en una situación de manifiesta indefensión procesal frente a las arbitrariedades de la administración como lo es el caso en cuestión cuando la Municipalidad no contesta en tiempo y forma (arts. 270 y 271 de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal") la nota de la Sra. MYRIAN BEATRIZ DENIS de fecha 27 de diciembre de 2018, en la cual solicita a la Intendencia Municipal el pago de las dietas, bonificaciones y gastos de representación de la presidencia, adeudadas a su persona por el período de abril de 2016 a marzo de 2017 (...)".* Agregaron los apelantes que han agotado la vía administrativa, peticionando al Intendente Municipal el pago de los emolumentos adeudados a la Sra. Myriam Beatriz Denis, quien está en su legítimo y legal derecho de percibirlos, respaldada por resoluciones judiciales que no fueron debidamente valoradas en autos. Por otra parte, afirmaron que hubo una errada apreciación de los hechos y valoración de las pruebas por parte de la mayoría del Tribunal, al basar la decisión en una Acordada que dispone el manual de funciones del Tribunal de Cuentas, norma de jerarquía inferior a la Constitución y a las leyes de fondo y forma. Expresaron igualmente que la accionante utilizó su facultad para acudir al Tribunal de Cuentas a exigir el pago de los haberes adeudados, en fecha 8 de febrero de 2019, atacando la resolución ficta, por no

habérse dado el correspondiente pronunciamiento de la administración hasta ese momento, por lo que surge así que la Resolución del 18 de febrero de 2019, es posterior a la presentación de la demanda contencioso administrativa, por tanto, es un acto administrativo extemporáneo. Finalmente, los apelantes indicaron que la denegación del pago a la actora es atribuible a sus pares concejales que tomaron intervención en el asunto y generaron obstáculos para que ejerza a plenitud sus funciones, por tanto, el principio de legalidad fue vulnerado con la decisión del Tribunal de Cuentas. Por las citadas motivaciones, los recurrentes solicitaron la revocatoria con costas, del Acuerdo y Sentencia N° 128, de fecha 23 de junio de 2023 (fs.352/359).-

Por A. I. N° 261, del 13 de junio de 2024, previo informe de la Actuaria, esta Sala dio por decaído el derecho que dejó de usar el Abogado Pedro Magno Rojas Páez (parte demandada), para presentar su escrito de contestación del traslado de agravios, estando vencido el plazo que tenía para hacerlo (fs. 364).-

En primer lugar, cabe acotar que el objeto de debate en esta sede contencioso administrativa refiere a la regularidad o no de la resolución ficta (denegatoria), sobre los emolumentos no pagados y reclamados por la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst, en su calidad de ex Concejal Municipal de la Municipalidad de Concepción, período 2015-2020.

De las constancias de autos surge que, por Acuerdo y Sentencia N° 3, de fecha 16 de noviembre de 2015, el Tribunal Electoral y de lo Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Concepción y Alto Paraguay, proclamó a las autoridades del Municipio de Concepción, entre ellas, a la actora, Myriam Beatriz Denis de Holst (fs. 140/141).-

Por Resoluciones O/P N° 351/15, de fecha 15 de diciembre de 2015 y O/P N° 118/16, de fecha 15 de diciembre de 2016, de la Junta Municipal de Concepción, se designó a la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst como Presidenta del cuerpo colegiado, períodos 2015/2016 y 2016/2017 (fs. 4/6).-

Por **Resolución O/P N° 135/16, de fecha 7 de junio de 2016**, la Junta Municipal de Concepción resolvió la destitución del cargo de Presidente de la Junta Municipal de la ciudad de Concepción, de la Sra. Myriam Denis de Holst, de conformidad a lo dispuesto por el Art. 9 del Reglamento interno del Cuerpo Legislativo Municipal, en concordancia con el Art. 28 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados (fs. 240/241).-

Por **Acuerdo y Sentencia N° 4, de fecha 26 de mayo de 2016**, el Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Concepción y Alto Paraguay, resolvió **hacer lugar a la acción de nulidad planteada por la Concejal Myriam Beatriz Denis y otros y, en consecuencia, ANULAR el Acta N° 23, de fecha 10 de mayo de 2016, emanada de la Junta Municipal de Concepción, en la parte referente a la destitución del cargo de Presidente de la Junta Municipal, de la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst y la posterior elección de una nueva mesa directiva (fs. 140/147). -**

Por **A. I. N° 9/2016, del 13 de junio de 2016**, el Tribunal Superior de Justicia Electoral resolvió **hacer lugar a la solicitud de medida cautelar presentada por la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst y, en consecuencia, disponer la prohibición de innovar en cuanto a su calidad de Presidenta de la Junta Municipal de Concepción (fs. 164/165).-**

Lic. María Beatriz Rivas
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

En virtud al **A. I. N° 9/2016, del 15 de julio de 2016**, el Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Amambay, resolvió **hacer lugar a la ejecución del Acuerdo y Sentencia N° 4, de fecha 26 de mayo de 2016, del Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Concepción y Alto Paraguay; disponer la reposición en el cargo de Presidenta de la Junta Municipal de Concepción a la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst, de conformidad a lo dispuesto por el A. y S. N° 04, dictado el 26 de mayo de 2016, por el Tribunal Electoral de Concepción y Alto Paraguay, confirmado por A. I. N° 09 de fecha 13 de junio de 2016, por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (fs. 48/49).-**

Sostuvo la actora que realizó los reclamos correspondientes ante el Municipio, sin respuesta alguna. Finalmente formalizó su reclamo, en fecha 27 de diciembre de 2018. Consta a fojas 55, la nota por la cual solicitó el pago de dietas, bonificaciones y gastos de representación adeudados, presentando al efecto una planilla explicativa (fs. 55/56). -

Ante el silencio de la administración, la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst, promovió demanda contencioso administrativa, en fecha 8 de febrero de 2019 (59/63).-

Luego de los trámites de rigor, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala en mayoría, resolvió el rechazo de la demanda. El argumento principal del colegiado se basó en una cuestión de forma, por lo que no pasó a estudiar el fondo de lo debatido en autos. Al respecto, sostuvo: *"(...) si bien en principio, la actora presentó su reclamo formal el 27 de diciembre de 2019 y al momento en que su demanda fue planteada, no había pronunciamiento, lo cierto es que al traerse a la vista los antecedentes administrativos ha recaído una declaración denegatoria expresa y fundada del rechazo de lo peticionado, y que es la que en definitiva le genera agravio y resulta perjudicial al interés jurídico de la actora. Siguiendo la disposición previamente citada (art. 217 del CPC), y en el entendimiento de que el pronunciamiento de la administración fue previo a la traba de la litis, excluirlo por la vía incidental no es la vía, por el contrario, debió ser incluido a la discusión haciendo una modificación de la demanda, de forma que la litis quede igualmente trabada con el pronunciamiento expreso de la Administración y así resolver la cuestión que agravia a la accionante de forma definitiva. De otro modo, el pronunciamiento de esta Magistratura con respecto a la denegatoria ficta, sería inane al quedar firme la providencia del 18 de febrero de 2019, por una deficiente actividad procesal en la fijación del objeto del proceso (...)"* .-

Sobre el punto, paso a esbozar mis razones jurídicas para considerar que el Tribunal en mayoría ha fallado con excesivo rigor formal, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva de la actora y en abierto detrimento a los principios que rigen el Derecho Administrativo. El derecho a la tutela judicial efectiva comprende, entre otros, el derecho de obtener como respuesta a la pretensión, una resolución sobre el fondo del asunto, fundada en Derecho, es decir, motivada, lo que no es más que la consecuencia de la propia función judicial y de su vinculación a la ley.-

Primeramente, debemos recordar, tal como señala Rodolfo Luis Vigo, que se ha generado un cambio fundamental de perspectiva en torno a la función judicial; ya no se proclama que el buen juez es el que se limita a ejecutar la ley sin atender a las consecuencias o consideraciones de justicia o exigencias ligadas al caso que debe resolver. La validez de una norma jurídica no se ciñe a un análisis autoritario, sistémico o de eficacia, sino que debe incluir un control ético, dado que, si se incurre en una injusticia extrema, los jueces no la pueden dar por existente en el Derecho (La interpretación jurídica en el Estado Constitucional de Derecho, Asunción, Marben Editora, 2014, p. 75).-

La moderna teoría del Estado Constitucional de Derecho sostiene que éste irradia a todos los demás fueros, por lo que requiere de parte de los Magistrados una visión más amplia y basada en la equidad, al momento de interpretar y aplicar las leyes. Esto alcanza a la llamada teoría de "flexibilización del principio de congruencia". Tal doctrina se sustenta en la búsqueda del resultado práctico, sin alterar otros postulados procesales. "*Sin perder de vista la necesidad de no vulnerar grosera e inoficiosamente el principio de contradicción, se está consolidando el ideario de que -en supuestos excepcionales- el tribunal debe escudriñar cuál era el resultado práctico equivalente perseguido por el actor o reconviniente (...) En cualquier supuesto lo que interesa es satisfacer el resultado práctico adecuado a lo perseguido por el accionante y a las circunstancias del caso (...)" (*Peyrano, Jorge W., Derecho Procesal Moderno, Particularidades de los procesos en el siglo XXI, La Ley, Asunción, p. 58-59).-

En este entendimiento, no es admisible desconocer el fin último del proceso, cual es, la protección de los derechos de las personas para alcanzar justicia.-

En el caso particular en estudio, la actora promovió demanda contencioso administrativa contra la resolución ficta denegatoria de su pedido presentado ante la Municipalidad de Concepción, en fecha 8 de febrero de 2019, en atención al silencio de la administración. Acompañó todos los documentos obrantes en su poder y solicitó se oficie a la Municipalidad para la remisión de los antecedentes administrativos.-

El Intendente Municipal de Concepción, en cumplimiento al oficio del Tribunal, remitió los antecedentes administrativos en fecha 17 de setiembre de 2019 (fs. 124). Entre dichos antecedentes se halla agregada la **Resolución del 18 de febrero de 2019**, firmada por el Intendente Municipal, por la cual se resolvió **no hacer lugar al pedido de la Sra. Myriam Beatriz Denis de Holst, basada en el Dictamen N° 24/19 del 17 de enero de 2019, del Director de Asesoría Jurídica de la Municipalidad (fs. 121/123).-**

Resulta entonces que, la Resolución del 18 de febrero de 2019, es claramente extemporánea a los efectos de este proceso, pues la actora ya había atacado la resolución ficta, al haber transcurrido el plazo que tenía la administración para pronunciarse según la Ley Orgánica Municipal, Ley N° 3966/10. Dicha resolución ficta habilitó la vía contencioso administrativa para el reclamo de su derecho. En lo atinente, el artículo 271 de la Ley N° 3966 dispone: *"(...) El pronunciamiento del Intendente deberá emitirse dentro del plazo de diez días hábiles, contados desde el día siguiente al de la fecha de interposición del recurso.* ***Transcurrido dicho término sin que se hubiere adoptado resolución expresa, se entenderá automáticamente denegado el recurso*** ". Por su parte, el artículo 272 expresa: *"Acción Contencioso-Administrativa. En contra de las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa, se podrá ejercer la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de Cuentas dentro de los 18 (dieciocho) días hábiles de resuelto el recurso".-*

Reitero, la figura de la resolución ficta implica el agotamiento de la vía administrativa previa y, en consecuencia, la habilitación del procedimiento contencioso administrativo, precisamente para asegurar la tutela judicial efectiva del administrado, quien no puede estar esperando indefinidamente el pronunciamiento expreso de la administración que, en este caso, fue precisamente en el mismo sentido que la resolución ficta (denegatoria del pedido). Recordemos

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dra. María Beatriz Vera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

que la resolución denegatoria ficta integra el "derecho constitucional de peticionar a las autoridades", previsto en el artículo 40 de la Constitución.-

Frente al derecho de reclamar, demandar o solicitar que tienen los ciudadanos, está el deber de la Administración de dar respuesta cierta y oportuna a las peticiones. Idealmente, cuando un particular formula una pretensión ante una institución pública, debería obtener una respuesta expresa (sea positiva o negativa), en un plazo razonable. Pero la realidad muestra que, muchas veces, los órganos administrativos encargados de tramitar esta petición no brindan una respuesta expresa o no lo hacen de modo oportuno. De tal manera a mitigar este vicio, los ordenamientos jurídicos han creado el instituto del silencio administrativo que, obviamente, produce consecuencias tendientes a garantizar la defensa de los derechos de los administrados.-

Yéndonos nuevamente al análisis del caso planteado, no puede pasar por alto que la actora impugnó en este juicio, por la vía incidental, la Resolución definitiva dictada fuera de plazo, en razón de su extemporaneidad y con el objetivo de que se la excluya como prueba. Sin embargo, para el Tribunal de Cuentas en mayoría, la vía idónea era la "ampliación de la demanda", conforme a la Acordada N° 728/2011. Al respecto, como bien lo señaló el Conjuez disidente: *"El pedido de excluir una resolución pretérita a la demanda y que, siendo extemporáneo su dictado, no cambia el sentido de la FICTA, no puede ser desvirtuada por el Tribunal por no manifestarse como una ampliación cuando esta no es vía obligada necesariamente en la Ley*".-

De todo lo expuesto surge que, el Tribunal en mayoría decidió con excesivo rigorismo formal o excesivo ritual, desconociendo su obligación de estudiar el fondo del caso, para así garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables y llegar a una decisión justa y equitativa, fundada en Derecho. Ello, en atención a que basó el rechazo de la demanda, en el hecho de que la actora no amplió la misma contra la resolución definitiva, dictada en forma extemporánea y en el mismo sentido que la ficta, tal como señalamos más arriba.-

Recordemos que la equidad implica un mecanismo de adaptación de la ley a las circunstancias del caso concreto, que solo puede hacerse efectiva a través del arbitrio del juez que conoce el caso; no sólo opera respecto a normas sino también a la hora de apreciar la prueba de los hechos (Alejandro Nieto, El arbitrio judicial, Editorial Ariel, Barcelona, 2000, p. 234).-

El Código Iberoamericano de Ética Judicial, en su artículo 37 dispone: *"El juez equitativo es el que, sin transgredir el Derecho vigente, toma en cuenta las peculiaridades del caso y lo resuelve basándose en criterios coherentes con los valores del ordenamiento y que puedan extenderse a todos los casos sustancialmente semejantes. En las esferas de discrecionalidad que le ofrece el Derecho, el juez deberá orientarse por consideraciones de justicia y de equidad"* (Art. 38). "*En todos los procesos, el uso de la equidad estará especialmente orientado a lograr una efectiva igualdad de todos ante la ley"* (Art. 39). *"El juez debe sentirse vinculado no sólo por el texto de las normas jurídicas vigentes, sino también por las razones en las que ellas se fundamentan"* (Art. 40).-

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en acciones planteadas por arbitrariedad de resoluciones judiciales, ha señalado que: "(...) *el cumplimiento de las normas procesales tiene gran importancia, porque permite la consecución de las normas de fondo, pero este cumplimiento, no debe sobredimensionarse de tal manera que se constituya en un obstáculo para el ejercicio de derechos y garantías constitucionales. El rigorismo excesivo convierte a la resolución objeto de esta acción en una resolución arbitraria que vulnera el derecho del accionante a la doble instancia, la que es necesaria para el pleno ejercicio del derecho a la defensa en juicio, por lo que la acción de inconstitucionalidad debe ser admitida con los efectos previstos*

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 2 DIC 2024 Roque López Franco Asistente

en Art. 560 del C.P.C (...)" (Ac. y Sent. N° 884, de fecha 24 de noviembre de 2011; Expte. 1218/2007).-

El Tribunal Constitucional español viene sosteniendo en diferentes fallos que: "*los requisitos formales no pueden regularse arbitrariamente, sino que han de responder a la naturaleza del proceso y a las finalidades que justifiquen su existencia, lo que debe tenerse en cuenta al tratar de aplicarlos eludiendo cualquier exceso formalista que los convierta en meros obstáculos procesales y en fuente de incertidumbre e imprevisibilidad para la suerte de las pretensiones en debate; pues el derecho a la tutela judicial no puede ser comprometido y obstaculizado mediante la imposición de formalismos enervantes o acudiendo a interpretaciones o aplicaciones de reglas disciplinarias de los requisitos y formas de las secuencias procesales en sentido que, aunque puede aparecer acomodado al tenor literal del texto en que se encierra la norma, son contrarios al espíritu y finalidad de ésta, y, desde luego, no ajustados a una consideración de tales reglas interpretadas a la luz del art. 24.1 de la C. E.*" (STC 110/1985, 69/1984, 65/1985, entre otras).-

Expuestas las fundamentaciones sobre la cuestión de forma que derivó en el rechazo de la demanda, corresponde pronunciarnos sobre el fondo del tema en discusión.-

Revisadas exhaustivamente las constancias de autos y, principalmente las pruebas documentales descriptas al inicio de esta argumentación, se tiene que por **Acta N° 23, de fecha 10 de mayo de 2016**, la actora, **Lic. Myriam Beatriz Denis de Holst, fue apartada de sus funciones de Presidente de la Junta Municipal de Concepción**, con la aplicación del artículo 28 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados y el artículo 9 del Reglamento Interno de la Junta Municipal nombrada. Esto se consolidó por **Resolución O/P N° 135/16, de fecha 7 de junio de 2016**, de la Junta Municipal (fs. 240/241). La afectada recurrió ante el Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de Concepción y Alto Paraguay, quien dispuso la nulidad de la resolución que la destituyó, en virtud al **Acuerdo y Sentencia N° 4, de fecha 26 de mayo de 2016** (fs. 142/147). Por **A. I. N° 09 del 15 de julio de 2016**, el Tribunal Electoral competente resolvió hacer lugar a la **ejecución del Acuerdo y Sentencia N° 4 y disponer la reposición en el cargo de Presidente de la Junta Municipal de Concepción**, a la Sra. Myriam Beatriz Denis (fs. 48/49). Por **A. I. N° 9/2016, del 13 de junio de 2016, del Tribunal Superior de Justicia Electoral, resolvió hacer lugar a la solicitud de medida cautelar presentada por la actora y, en consecuencia, disponer la prohibición de innovar en cuanto a su calidad de Presidente** de la Junta Municipal de Concepción (fs. 164/165). Es importante agregar que en el fallo se alude a situaciones denunciadas por la Sra. Denis, quien a pesar de ser repuesta como Presidente de la Junta Municipal se encontró con la sorpresa de la existencia de otro "Presidente" nombrado por el colegiado y un nuevo pedido de destitución. Por tal motivo, solicitó la medida cautelar, para así asegurar su permanencia como miembro de la Junta y el reconocimiento del Acuerdo y Sentencia N° 4 del Tribunal Electoral y Contencioso Administrativo.-

Lo cierto y concreto es que tales decisiones de las instancias jurisdiccionales competentes no fueron acatadas, sin justificación alguna por el ente Municipal, independientemente a la coyuntura política del momento.-

Por tanto, el reclamo de la Sra. Myriam Denis, legítimamente electa para ejercer el cargo de Concejal Municipal, período 2015-2020, para el reconocimiento del pago de dietas, bonificación

Abg. Norma Domínguez V. Secretaria

Lic. María Beatriz Riera Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O. Ministra

y gastos de representación que le correspondían, fue justo, en atención al derecho que fuera reconocido expresamente por las resoluciones de las instancias jurisdiccionales competentes.-

En consecuencia, se evidencia la arbitrariedad de la decisión de rechazo de las pretensiones de la actora por parte de la Municipalidad de Concepción, representada por el Intendente Municipal, quien sin dar argumentos razonables y basado en el Dictamen de la Asesoría Jurídica, sostuvo que *"no existen méritos suficientes para proceder al pago peticionado en concepto de remuneración*". Con ello se ha quebrantado el **principio de legalidad**, pues se ha suspendido el pago de los haberes a una integrante de la Junta Municipal -electa democráticamente-, por decisión de sus pares, quienes obstaculizaron el cumplimiento de sus funciones, a pesar de las órdenes judiciales de reposición en el cargo.-

Roberto Dromi afirma que el principio *legalidad administrativa* está integrado por otros principios, entre ellos, el de *razonabilidad.* Al respecto dice: "*Todo acto de la Administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos, conductas y circunstancias que lo causen. Tiene que haber una relación lógica y proporcionada entre el consecuente y los antecedentes, entre el objeto y el fin. Por ello, los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico (...)"* (Derecho Administrativo, 4° Edición actualizada, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 766).-

A modo de *obiter dictum*, es oportuno expresar que existen vías legales idóneas para investigar y sancionar a los servidores públicos en caso de irregularidades en el cumplimiento de sus funciones, como podrían ser las inasistencias injustificadas a las sesiones de la Junta, siempre respetando el derecho de defensa y los demás derechos constitucionales que integran "el debido proceso".-

En definitiva, en base a las fundamentaciones esbozadas, corresponde **HACER LUGAR AL RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el representante de la actora de la demanda, Myriam Beatriz Denis; **REVOCAR el Acuerdo y Sentencia N° 128, de fecha 23 de junio de 2023, del Tribunal de Cuentas, Primera Sala** y, en consecuencia, **HACER LUGAR A LA DEMANDA** promovida por la Señora Myriam Beatriz Denis de Holst contra la Resolución ficta de la Municipalidad de Concepción. Las costas deben ser impuestas en el orden causado, en ambas instancias, conforme al art. 193 del C.P.C. **Es mi voto**.-

A SU TURNO, EL MINISTRO RAMÌREZ CANDIA DIJO: Me adhiero al voto y decisión del Ministro Luis María Benítez Riera con los argumentos que me permito señalar a continuación.-

Conforme con los antecedentes de la cuestión planteada en el presente caso, surge cuanto sigue:-

Que la accionante, luego de ejercer la Presidencia de la Junta Municipal de Concepción, ha solicitado a la Intendencia el pago de los beneficios asignados al cargo, tales como gastos de representación y otros.-

La intendencia municipal no respondió al pedido formulado y ante dicha situación fáctica, la accionante consideró la existencia de una denegatoria ficta y promovió el 8 de febrero del 2019, la presente demanda contenciosa administrativa.-

Al momento de la promoción de la demanda contenciosa administrativa no existía acto administrativo que pudiera ser objeto del control judicial por vía de la demanda contenciosa, pero

RECIBIDO ESTA SALA CIVIL - 2 -12- 2024 Rodrigo Blanco López Asistente

al momento de la remisión de los antecedentes administrativos, la Intendencia informa que el pedido fue rechazado por Resolución de fecha 18 de febrero del 2019.-

Por consiguiente, ante la existencia del acto administrativo vinculado al objeto de petición de la accionante, corresponde la evaluación de su regularidad, puesto que el objeto del contencioso administrativo es precisamente verificar la regularidad de la actuación normativa de las entidades públicas y rechazar su evaluación con el argumento de prestación anticipada de la demanda o por la omisión de la ampliación de la demanda es, como afirma el preopinante, un excesivo rigor formal que afecta el derecho a la defensa de los intereses del juicio.-

Por tanto, corresponde evaluar el acto administrativo que rechaza el pedido de pago de los beneficios asignados al cargo de Presidente de la Junta Municipal y en tal sentido, corresponde señalar cuanto sigue:-

En fecha 18 de febrero del 2019, el Intendente Municipal rechazó el pedido de pago de los beneficios del caro de presidencia de la Junta Municipal, remitiéndose al dictamen de Asesoría Jurídica que había recomendado el rechazo porque la solicitante no acreditó el hecho generador del beneficio.-

La resolución de la Intendencia Municipal emitida como providencia y motivada en el dictamen de la asesoría jurídica contiene dos vicios de regularidad del acto administrativo: 1) La resolución administrativa no tiene explicación de las razones del rechazo de la pretensión y decisión del órgano activo, no puede remitirse a la justificación emitida por un órgano interno, puesto que el acto administrativo debe contener la motivación de la decisión, por lo que, contiene un defecto de forma; 2) En el supuesto de considerar como motivo justificante de la decisión el dictamen de la asesoría jurídica, este dictamen no se ajusta a la legalidad, en su variante de razonabilidad, puesto que es notorio que la peticionante ejerció la Presidencia de la Junta Municipal, e incluso fue destituida y luego restituida en el cargo por la Justicia Electoral.-

Por tanto, el acto administrativo que denegó el pedido de la actora de esta demanda es irregular por vicio de legalidad y forma, por lo que corresponde la revocatoria de la resolución del Tribunal de Cuentas, con costas, en ambas instancia, en el orden causado, conforme al art. 193 del C.P.C. **Es mi voto.-**

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:

Lic. María Beatriz Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 02 de diciembre del 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede; la, -

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

SALA PENAL,

R E S U E L V E:

1-TENER por desistido del Recurso de Nulidad.-

2- HACER LUGAR AL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el representante de la actora de la demanda, Myriam Beatriz Denis.-

3-REVOCAR el Acuerdo y Sentencia Nº 128, de fecha 23 de junio de 2023, del Tribunal de Cuentas, Primera Sala y, en consecuencia, **HACER LUGAR** a la demanda promovida por la señora Myriam Beatriz Denis de Holst contra la Resolución ficta de la Municipalidad de Concepción, por los fundamentos esgrimidos en la presente resolución. -

4) **IMPONER** las costas en el orden causado. -

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA