CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: «SERGIO A. RAMÓN C. DUARTE MASI C/ RES. Nº 679/2019 DEL 24 DE ENERO Y OTRA DICT. POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES - DGJP»

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....335

Asunción, 12 de julio de 2024.-

VISTO: los recursos de apelación y nulidad (fs. 74) interpuestos por el representante del Ministerio de Hacienda en contra del Auto Interlocutorio Nº 268 de fecha 02 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala (fs. 71-72), y;

CONSIDERANDO:

Opinión de la Dra. María Carolina Llanes Ocampos:

Que, por Auto Interlocutorio Nº 268 de fecha 02 de junio de 2023, el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala resolvió: *«1.- NO HACER LUGAR a la excepción de falta de acción por caducidad del derecho, opuesta por el representante convencional de la accionada, como de previo y especial pronunciamiento conforme al exordio de la presente resolución y, en consecuencia; 2.- IMPONER las costas a la parte perdidosa, conforme a los fundamentos expuestos. 3.- ANOTAR, registrar, notificar por cédula...».*

Al exponer sus agravios de nulidad (fs. 93-96), la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (otrora Ministerio de Hacienda) argumentó que el auto interlocutorio dictado en autos por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala para rechazar la excepción opuesta adolece de nulidad, pues no ofrece ningún argumento sólido para justificar la decisión de 'no hacer lugar' a la excepción de falta de acción por caducidad del derecho, siendo así arbitraria la decisión del Tribunal.

La parte nulidicente alega además que el Tribunal violó lo dispuesto por el artículo 15 del Código Procesal Civil ('Deberes de los jueces') puesto que ha omitido su deber de proporcionar una fundamentación suficiente, coherente y racional, por lo que se incurrió en un 'defecto in cogitando' que trae aparejado el pronunciamiento de la nulidad.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En contestación a los argumentos de nulidad de su contraparte, la representación de la parte actora alegó que lo que pretende la representación ministerial es que esta Magistratura «RECHACE lo que el mismo Ministerio de Hacienda ADMITIÓ» (sic, fs. 103). A su vez, señaló que el la representación ministerial se contradice, puesto que en fecha 05 de mayo de 2022 había recibido el pedido de reconsideración en contra de la Resolución N° 679/19, y sin embargo nunca rechazó el pedido de reconsideración por caducidad de instancia, ni tuvo en cuenta la presentación del pedido de reconsideración, sino que rechazó la pretensión del actor por otros fundamentos.

Con respecto a la nulidad, se observa en el Auto Interlocutorio recurrido que el mismo contiene un vicio que tornaría viable la declaración de nulidad. Sin embargo, esta Magistratura encuentra que resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 407 del Código Procesal Civil que, respecto del recurso de nulidad, reza: *«Casos en que es innecesario pronunciarla. Cuando el Tribunal pueda decidir a favor de la parte a quien aprovecha la nulidad, no la pronunciará».*

Nótese que el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, al decidir la cuestión que le fuera planteada – a saber, una excepción de prescripción como de previo y especial pronunciamiento – resolvió no solo de manera ultra-petita algo que no fuera propuesto por las partes, sino que se arrogó la atribución de resolver una excepción que no se encuentra en nuestro ordenamiento procesal aplicable.

El artículo 224 del Código Procesal Civil reza: *«Excepciones admisibles. Sólo serán admisibles como previas las siguientes excepciones:*

a) Incompetencia;
b) Falta de personería en el demandante, en el demandado o sus representantes, por carecer de capacidad civil para estar en juicio, o de representación suficiente. El demandante hará valer esta excepción por la vía del recurso de reposición;
c) Falta de acción cuando fuere manifiesta, sin perjuicio, en caso de no ocurrir esta última circunstancia, de que el juez la considere en la sentencia definitiva;
d) Litispendencia. La acción intentada ante un tribunal extranjero no importa litispendencia;
e) Defecto legal en la forma de deducir la demanda;

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....335

f) Cosa juzgada;

g) Pago, transacción, conciliación, desistimiento de la acción y prescripción, cuando pudieren resolverse como de puro derecho;

h) Convenio arbitral;

i) Arraigo, y;

j) Las defensas temporarias que se consagran en las leyes generales.»

Nótese que este catálogo de excepciones previas es de carácter *númerus clausus*, y en virtud del Principio de Legalidad, al juzgador le está vedado dictar como de previo y especial pronunciamiento la procedencia o rechazo de aquellas excepciones especialmente dispuestas; y lo que es más, el Principio *Iura Novit Curiae* no faculta al magistrado a agregar ítems a un artículo de ley, ni tampoco a suplir la voluntad de la partes.

Pese a lo señalado – repito – considero aplicable el artículo 407 CPC, razón por la cual habrá de desestimarse la nulidad, pasándose a analizar los agravios de la parte recurrente en sede de apelación.

En sustento de sus agravios de apelación, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas sostuvo que el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, al dictar el A.I. Nº 268/23, omitió analizar un antecedente jurisprudencial de la misma Sala, en el cual se había tenido en consideración la misma situación fáctica (se demandó únicamente contra el primer acto administrativo y no contra el acto administrativo que resolvía el recurso de reconsideración).

Luego, a fs. 99 agregó: *«...Teniendo en cuenta que el único acto administrativo por el cual se instaura la demanda es la Resolución Particular Nº 679/2019 del 24 de enero de 2019, encontrándose firme y ejecutoriada al momento de retirar el pedido de copias en fecha 12 de abril de 2022...».*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

En los términos del escrito agregado a fs. 93-101, la representación del Ministerio de Economía y Finanzas solicitó la revocación del Auto Interlocutorio N° 268 de fecha 02 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala.

Observando el escrito de contestación presentado por la parte actora (véase fs. 103-104), se observa que ésta no ha contestado de manera puntual los argumentos de apelación expuestos por la parte demandada, siendo éstos los mismos a los ya referidos al analizar la nulidad (escrito de fs. 103-104) por lo cual *brevitatis causae* nos remitimos a tales argumentaciones.

Identificadas así las posturas procesales de la parte demandada (apelante) y parte actora respectivamente, nos detenemos ante la pregunta: ¿Se encuentra ajustado a derecho el Auto Interlocutorio N° 268 de fecha 02 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, o corresponde que el mismo sea revocado?

Adelantamos en responder que corresponde REVOCAR el Auto Interlocutorio apelado por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en las consideraciones que se pasan a exponer a consideración:

Antes que nada y con respecto a la disquisición entre prescripción y caducidad de derechos, consideramos oportuno traer a colación un muy interesante análisis propuesto por el jurista Irún Croskey[1], quien apunta:

«Si el objeto de la sentencia es acoger o denegar una pretensión, surge que ***la prescripción no extingue la acción*** *(porque, de todas formas, la instancia será proyectada, dando origen al proceso; tampoco al derecho..,* ***sino a la propia pretensión****.*

Por otra parte, cuando los derechos deben ser ejercidos mediante la introducción de una instancia que ha de ser necesariamente bilateral (por tanto, una acción) y la ley establece que luego de un plazo determinado ya no podrán éstos ser ejercidos, se produce la "caducidad de la acción" (e indirectamente la extinción de los derechos): el juez no está habilitado, ante la instancia extemporánea del interesado, a bilateralizarla o proyectarla (correr traslado) al demandado. El caso ya no puede ser juzgado por la autoridad; y por ello, el juez deberá declarar la

[1] "Prescripción y caducidad de los derechos, las acciones y las pretensiones: un nuevo enfoque", Irún Croskey, Sebastián. Extraído de: https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/procesal/Sebast%C3%ADan-Irun-Croskey-Prescripcion.pdf

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....335

caducidad en cualquier estado de la causa, inclusive de oficio (por ser la caducidad de orden público). Existe aquí una imposibilidad concreta de accionar (o de instar).

Pero cuando la extinción opera sobre los derechos potestativos (del tipo de los "derechos de opción"), para cuyo ejercicio no se requiere más que la manifestación clara y positiva de la voluntad del interesado, sin necesidad de una instancia a la autoridad (de una acción), se produce la "caducidad de los derechos", que difiere marcadamente de la prescripción y de la caducidad de la acción.

***Por tanto,** la cuestión quedaría resuelta si se entendiese que **la prescripción extingue la pretensión**; y la caducidad a los derechos potestativos y a la acción (cuando los derechos o pueden ser ejercidos unilateralmente por el interesado, sino a través de una instancia).»*

Entendemos así que el artículo 4 de la Ley Nº 1462/35 (conforme a su más novel redacción dada por la Ley Nº 4046/10) materializa la prescripción en el sentido de extinguir la pretensión[2], toda vez que no se inste (inicie) en tiempo y forma el ejercicio de una acción en procura de una pretensión en concreto por la parte interesada.

En el caso presentemente sometido a estudio, se tiene pues que, ante el dictado por parte de la Autoridad Administrativa de la Resolución Particular Nº 679 de fecha 24 de enero de 2019, el señor Sergio A. Ramón Duarte Masi interpuso un recurso de reconsideración – recurso el cual luego de tramitado, derivó en el dictado del Dictamen AJ Nº 392/2022 de fecha 07 de julio de 2022. A su vez, conforme se observa al pie de fs. 15 de autos, la máxima autoridad de la Dirección General de

Dr. Manuel De Jesús Ramírez Cand
MINISTRO

[2] Siguiendo al mismo autor Irún Croskey, tenemos que *«Los conceptos de acción, pretensión y derecho subjetivo se hallan íntimamente relacionados de la siguiente manera: la acción consiste en el acto de pedir (instar) a la autoridad que forme un procedimiento; la pretensión es lo que se pide a la autoridad que conceda luego de cumplido aquel procedimiento... y el derecho subjetivo es lo que da fundamento o razón a la pretensión, de tal suerte que si aquella no está amparada o respaldada por el derecho, deberá ser rechazada»* (op. cit. núm. 1).

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Jubilaciones y Pensiones dictó la providencia que textualmente reza: *«La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones resuelve con, en base a las consideraciones de hecho y de derecho señalados en el Dictamen AJ N° 392 del 7 de julio de 2022, resuelve rechazar el recurso de reconsideración interpuesto por el Abg. Florentino Báez...en representación del Sr. Sergio Augusto Ramón Cirilo Duarte Masi...Notifíquese al correo declarado por el recurrente a los efectos señalados».*

A su vez, es importante señalar conforme consta a fs. 42, que esta demanda fue iniciada en fecha 17 de agosto de 2022, es decir, cuando ya habían sido dictados tanto la providencia como el dictamen individualizados en el párrafo precedente; y sin embargo, éstos no fueron incluidos en la demanda, ni tampoco se amplió la demanda sobre el acto administrativo que denegó el recurso de reconsideración interpuesto. En concreto, se tiene que del escrito inicial de demanda, su petitorio (véase fs. 41) únicamente tiene como pretensión *«...TENER por iniciada la presente Demanda... promovido por el Sr. Sergio Augusto Ramón Cirilo Duarte Masi, contra la Resolución 679 del 24 de enero de 2019 de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda...».*

De tal manera, cobra relevancia la tesitura desplegada por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda) en estos autos, en el sentido de que -claramente- entre la fecha de la Resolución N° 679/19 y la fecha de promoción de la demanda, ha transcurrido en exceso el plazo de 18 días hábiles establecido en la Ley N° 4046/10, lo cual trae aparejada sin lugar a dudas la prescripción de la pretensión de la parte actora.

Por todo lo antes apuntado, no cabe sino señalar que corresponde HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, siendo en consecuencia procedente REVOCAR el Auto Interlocutorio N° 268 de fecha 02 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, y HACER LUGAR a la Excepción de Prescripción de previo y especial pronunciamiento, opuesta por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas, en contra de la presente demanda contencioso-administrativa. En cuanto a las costas, corresponde imponerlas en el orden causado en ambas instancias, conforme a la potestad conferida por el artículo 193 del Código Procesal Civil (concordante con el artículo 205 del mismo cuerpo legal), en atención al modo en que fue resuelto el contradictorio puesto a consideración de esta Magistratura.

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....335

A su turno, el Ministro Dr. Luis María Benítez Riera expresó su adhesión al voto de la Ministra preopinante respecto del recurso de nulidad y respecto del recurso de apelación, por compartir sus mismos fundamentos.

Opinión del Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia:

Con respecto al recurso de nulidad: Me adhiero al voto de la Ministra preopinante Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS por compartir los mismos fundamentos.

Con respecto al recurso de apelación: Me adhiero al voto de la Ministra preopinante en el sentido de que corresponde **REVOCAR** el A.I. Nro. 268 de fecha 02 de junio del 2023 y, **Hacer lugar** a la excepción de prescripción opuesta, pero por los siguientes fundamentos.

Al analizar el presente caso, se observa que en la instancia inferior los abogados representantes del Ministerio de Hacienda han opuesto **Excepción de Prescripción** como de previo y especial pronunciamiento (fs.60/65), habiendo resuelto el Tribunal de Cuentas RECHAZAR dicha excepción por medio del Auto Interlocutorio recurrido, por ende, la cuestión a resolver es si corresponde o no la prescripción de la acción solicitada, es decir, si la presente demanda fue promovida dentro del plazo legal establecido (art. 4 de la Ley Nro. 4046/2010).

Para ello, es necesario –en primer lugar- determinar desde cuándo debe computarse el plazo de 18 días establecidos en la Ley, pues como se puede observar, el Tribunal de Cuentas entendió que el mismo debe ser desde la notificación del Dictamen AJ Nro. 392/2022 que rechaza el recurso de reconsideración (21 de julio del 2022), mientras que el recurrente (Ministerio de Hacienda) sostiene que dicho plazo debe computarse desde la Resolución Particular Nro. 679/2019 -que ordena que

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

se le excluya de la planilla fiscal de pagos al accionante como jubilado de la Administración Pública- ya que solo fue impugnado dicho acto administrativo en autos, conforme consta en su escrito inicial de demanda.

En ese contexto, se observa que, en el escrito inicial de demanda (fs. 38/42) el abogado representante de la parte actora menciona: *"Que, por el presente escrito, vengo en tiempo y forma* ***a promover demanda contencioso administrativo contra la Resolución Nro. 679 del 24 de enero del 2019, sobre jubilación de la Administración Pública dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda que me fuera notificado por correo electrónico en fecha 21 de julio del 2022****. Adjunto constancia de notificación sobre recurso de reconsideración denegado del Ministerio de Hacienda".*

Entonces, se observa que, la parte actora en su escrito inicial de demanda había sostenido tener conocimiento en fecha 21 de julio del 2022 de la Resolución Nro. 679/2019 (impugnado) y del rechazo del recurso de reconsideración mediante el correo electrónico remitido por el Ministerio de Hacienda obrante a fs. 6 de autos, por tanto, esta fecha es la que debe ser considerado como punto de partida para realizar el computo del plazo de prescripción, pues no existe en autos constancia de que el acto administrativo impugnado (Resolución Nro. 679/2019) haya sido notificado en una fecha diferente al mencionado por la parte actora.

Por tanto, aclarado el punto y siguiendo con el análisis, lo que corresponde es verificar si efectivamente la acción contencioso- administrativa fue interpuesta fuera del plazo legal. En ese contexto, resulta necesario partir del plazo que dispone la norma para accionar judicialmente en los procesos contenciosos administrativos, pues si bien la Ley Nro. 4046/10 determina expresamente el plazo de 18 días, no determina el carácter para realizar el cómputo.

Al respecto, considero que el plazo de los 18 días establecido en el art. 4 de la Ley Nro. 4046/2010 debe ser computados en días corridos conforme ya lo he sostenido en distintos precedentes de esta Sala Penal (entre otros, cito los siguientes; Acuerdo y Sentencia Nro. 211/2020 y Nro. 287/2020), ya que no constituye un plazo procesal, pues el proceso recién se inicia con la presentación de la demanda.

Además, a lo ya mencionado, me permito agregar los siguientes argumentos: 1) La Ley Nro. 4046/2010 no utiliza la expresión de que sean días hábiles; 2) No

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....335

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 Articulo 147 del Código Procesal Civil, que establece que en el cómputo de los plazos no se computarán 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 Articulo 341 del Código Civil dispone: "Todos los plazos son continuos y completos, debiendo siempre terminar en la media noche del ultimo día. **Se computarán los días domingos y feriados, salvo disposición expresa en contrario".**

En efecto, 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 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.

Por consiguiente, la parte actora debió interponer la demanda contenciosa administrativa ante la instancia judicial en el plazo de 18 días corridos, en virtud a lo dispuesto en la Ley Nro. 4046/10 el cual debe ser computado desde el día siguiente a la fecha en que la parte actora había admitido haber sido notificada del acto administrativo impugnado (Resolución Nro. 679/2019). Entonces, habiendo sido notificada en fecha 21 de julio del 2022 realizado el cálculo, el accionante tenía hasta el lunes 08 de agosto del 2022 para accionar judicialmente, siendo interpuesta la presente acción contencioso- administrativa, ante el Tribunal de Cuentas, recién en fecha 17 de agosto del 2022, conforme se observa en el cargo del Jefe de Sección

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

obrante a fs. 42 de autos, por lo que, lo resuelto por el Tribunal de Cuentas no se ajusta a derecho.

Al respecto, la doctrina expresa que "*...el problema a decidir en esta excepción es sencillísimo, de mero cómputo entre dos límites fijados por documentos auténticos, o sean el uno la notificación o la publicación del acto o norma reclamados y el otro la presentación de la acción ante el Tribunal. En suma, una cuestión de calendario.*" (Manuel María Diez, "Derecho Procesal Administrativo", pág. 132).

Por consiguiente, el derecho de accionar judicialmente ya había prescripto al tiempo de la interposición de la presente demanda contencioso- administrativa, por ende, habiendo adquirido firmeza los actos administrativos impugnados, no se debió abrir la instancia judicial.

Por tanto, teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente corresponde **HACER LUGAR** al recurso de Apelación interpuesto por los abogados representantes del Ministerio de Hacienda y, en consecuencia, **REVOCAR** el A.I. Nro. 268 de fecha 02 de junio del 2023. 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, con base en las consideraciones que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1. **DESESTIMAR** el recurso de nulidad conforme al artículo 407 del Código Procesal Civil.

2. **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas en contra del Auto Interlocutorio N° 268 de fecha 02 de junio de 2023 dictado por el Tribunal de Cuentas-Segunda Sala, y en consecuencia **REVOCAR** el citado auto-interlocutorio;

3. **HACER LUGAR** a la excepción de prescripción puesta como de previo y especial pronunciamiento por la representación del Ministerio de Economía y Finanzas en contra de la demanda promovida por el señor Sergio A. Ramón C. Duarte Masi contra la Resolución N° 679 de fecha 24 de enero de 2019 dictada por la

Dra. Ma. [illegible] Llanes O.
Ministra

AUTO INTERLOCUTORIO Nº.....335

Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Economía y Finanzas (ex Ministerio de Hacienda).

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

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA