CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES S.A. C / RES. Nº 326 DEL 16/FEBRERO/2022 Y OTRA DICT. POR CONATEL.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 31-05-2024

A.I. Nº 251

Asunción, 31 de mayo 2024.-

VISTOS: Los recursos de nulidad y apelación interpuestos por los Abogados Federico Duarte y Domingo Duré, en representación de la Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO S.A.), contra el A.I. Nº 571 de fecha 24/06/2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y

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

A SU TURNO, EL MINISTRO DR. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA dijo: Que, por A.I. Nº 571 de fecha 24/06/2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *"1) DECLARAR LA INADMISIBILIDAD de la presente acción contencioso administrativa..., 2) COSTAS en el orden causado, conforme al Art. 193 del C.P.C., 4) ANOTAR, registrar, notificar y remitir ejemplar a la Excma. Corte Suprema de Justicia".*----------

Que, según se desprende del escrito de expresión de agravios de fs. 96/98, los recurrentes desisten expresamente del recurso de nulidad interpuesto y así debe declarárseles. Sin embargo, en base a lo dispuesto en el artículo 113 del CPC (*Nulidades declarables de oficio. La nulidad será declarada de oficio, cuando el vicio impida que pueda dictarse válidamente sentencia definitiva, y en los demás casos en que la ley lo prescriba),* esta Magistratura debe pasar a analizar, de oficio, la validez de la resolución en estudio.----------

Que, luego de un íntegro estudio de las actuaciones de autos, debemos convenir que el auto interlocutorio adolece de nulidad insalvable, en base a los fundamentos que se pasan a exponer.----------

Que, el Artículo 15 del Código Procesal Civil, establece: ***"Art. 15: DEBERES.*** *Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial:...b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia bajo pena de nulidad;...**d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición**, salvo disposiciones especiales...La infracción de los deberes enunciados en los incisos b), c), d) y e) de este artículo, causará la nulidad de las resoluciones y actuaciones".*----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que, para fundar la decisión contenida en el auto interlocutorio en revisión, el Tribunal sostuvo *"...la acción contencioso-administrativa ha sido promovida extemporáneamente...habiendo transcurrido en exceso el plazo fatal y perentorio de caducidad...corresponde DECLARAR LA INADMISIBILIDAD de la presente acción contencioso-administrativa por Caducidad del Plazo Fatal y Perentorio..."*. De dicha fundamentación surge una evidente incongruencia por parte del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, ya que resolvió, excediéndose, una cuestión no formulada por las partes y que, además, no forma parte de los requisitos enumerados por la Ley Nº 1462/35 para la admisión de la demanda. Al respecto, el Dr. Casco Pagano expresa con relación al Principio de Congruencia, cuanto sigue: *"El Juez debe observar el Principio de Congruencia que consiste en la obligada conformidad de la sentencia con la demanda en cuanto a las personas, el objeto y la causa. El Juez no puede apartarse de los términos en que ha quedado planteada la litis en la relación procesal. Como expresa el aforismo, el juez debe resolver "secundum allegata et probata". La decisión debe, además, resolver todas las pretensiones fundamentales y conducentes a la solución del pleito; es decir, debe ser plena. El principio de congruencia se vulnera, causando la nulidad de la sentencia, cuando la sentencia decide:* ***5.1. Ultra Petita:*** *otorgando al actor más de lo que pidió, excediéndose en los límites de la controversia.* ***5.2. Citra Petita:*** *omitiendo resolver pretensiones o cuestiones que debe ser objeto del fallo.* ***5.3. Extra Petita:*** *resolviendo sobre cuestiones no alegadas, o modificando o alterando en aspectos esenciales las pretensiones de las partes".* ----------

Por su parte, el procesalista Alberto Luis Maurino expone: *"...los fallos deben ser congruentes, bajo pena de nulidad, con la forma que ha quedado trabada la Litis...se vincula básicamente con la forma en que los órganos jurisdiccionales deben resolver las cuestiones sometidas a su decisión, con debida cuenta de los términos de la relación procesal,* ***sin incurrir en omisiones o demasías decisorias****...será nula pues, por violación de este principio, la sentencia que exceda cualitativa o cuantitativamente el objeto de la pretensión, o* ***se pronuncie sobre cuestiones no incluidas en la oposición de una de las partes****, o que no trate un hecho invocado oportunamente por una de ellas y que sea vital para la solución del pleito"* **(Alberto Luis Maurino, Nulidades Procesales, Editorial Astrea, pág. 258-260).**----------

Que, en base a las consideraciones precedentes y al plexo legal vigente y aplicable al caso que nos ocupa, corresponde DECLARAR LA NULIDAD del A.I. Nº 571 de fecha 24/06/2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala y ORDENAR el envío del presente expediente a la Sala que sigue en el orden de turno, para la prosecución de los trámites. En cuanto a las costas, las mismas deberán ser impuestas en el orden causado, por la forma en que quedó resuelta la cuestión. ES MI VOTO.----------

A SU TURNO, LA MINISTRA DRA. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: Me adhiero al voto del Ministro preopinante, Doctor Benítez Riera por los mismos fundamentos. Me permito agregar lo siguiente:----------

Por la facultad conferida en el artículo 406 del CPC que dispone: *"El Tribunal que declare la nulidad de una resolución, resolverá también sobre el fondo, aun cuando no se hubiere deducido apelación"*, paso a estudiar la medida cautelar interpuesta en estos autos.----------

En autos se pretende una medida cautelar con el fin de suspender los efectos de la resolución impugnada en tanto dure el procedimiento contencioso administrativo y se resuelva la cuestión.----------

Como ya lo he señalado en resoluciones anteriores en las que se trataban cuestiones referentes a la suspensión de los efectos de los actos administrativos, debemos partir para resolver esta cuestión del principio de inmutabilidad comúnmente admitido en el Derecho Administrativo, que el acto del poder público causa ejecutoria una vez producido, aunque no esté consentido por el particular a quien afecta. Esta cualidad de imponerse que acompaña el acto administrativo es la que da eficacia efectiva. La interposición de un recurso administrativo, normalmente no suspende la ejecución de la resolución impugnada, salvo que la misma sea prima facie nula por incompetencia o violación manifiesta de la Ley, o cuando su ejecución pueda producir un daño irreparable, o por último, cuando en si la resolución es prima facie ilegal.----------

A partir de lo establecido en el párrafo anterior, se debe interpretar de manera conjunta con el artículo 693 del Código Procesal Civil – Legislación aplicable en concordancia con lo establecido en el artículo 5º de la Ley Nº 1462/35, que hacen a la viabilidad de las medidas cautelares.----------

El artículo 693 del Código Procesal Civil establece: *"Quien solicite una medida cautelar deberá, según la naturaleza de ella: a) acreditar prima facie la verosimilitud del derecho que invoca; b) acreditar el peligro de pérdida o frustración de su derecho o la urgencia de la adopción de la medida según las circunstancias del caso; c) otorgar contracautela para responder de todas las costas y de los daños y perjuicios que pudiere ocasionar si la hubiese pedido sin derecho, salvo aquellos casos en que no se la requiera por la naturaleza de la medida solicitada".*----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

La doctrina señala al respecto: *"...sería intempestivo el pedido de suspensión de efectos, si el acto administrativo había sido ya ejecutado por la autoridad administrativa;*

pues si a ello se accediera, la medida dejaría de ser la preventiva que la Ley autoriza, para convertirse en el cumplimiento de una sentencia favorable al reclamante" (Manuel J. Argañaras, Tratado de lo Contencioso Administrativo, Editorial Lex, pág. 248).---------

Teniendo en cuenta el marco jurisprudencial y doctrinario establecido en los párrafos anteriores, advertimos que, la parte actora no ha cumplido los presupuestos exigidos para la procedencia de la medida cautelar, por lo que corresponde NO HACER LUGAR a la medida cautelar solicitada a falta de fundamentos para su procedencia. Es mi voto.----------

A SU TURNO, EL MINISTRO DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo: Me adhiero al voto del Ministro Preopinante, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, de ANULAR el Auto Interlocutorio recurrido y, agrego lo siguiente:----------

En el presente caso, el Tribunal de Cuentas dio trámite y llamó *"autos para resolver"* la **MEDIDA CAUTELAR** solicitada por la parte actora (fs. 83), por lo mismo, en la resolución recurrida (A.I. Nº 571/2022) se consigna que la cuestión a resolver es la medida cautelar, pero –como un análisis previo- termina resolviendo de oficio otra cuestión (admisión de la acción), omitiendo pronunciarse sobre la medida cautelar, por lo que el órgano judicial ha incurrido en vicios que justifican la nulidad de la resolución recurrida –tal como lo sostiene el Preopinante- por violar el principio de congruencia.----------

Al respecto, el art. 15 del C.P.C. dispone: "*Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial:...b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia bajo pena de nulidad;...d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición, salvo disposiciones especiales...",* en concordancia con el **art. 159** del mismo cuerpo legal que dispone *"La sentencia definitiva de primera instancia, destinada a poner fin al litigio, deberá contener, además:... c) la consideración, por separado, de las cuestiones a que se refiere el inciso anterior. El juez deberá decidir todas las pretensiones deducidas y sólo sobre ellas...".*----------

En este punto, cabe señalar que, teniendo en cuenta la etapa procesal en la que se encuentra el juicio principal (se ordenó correr traslado de la demanda) y que –en el presente caso- se llamó autos para resolver la medida cautelar, el Tribunal de Cuentas –de oficio- no puede resolver otra cuestión (como la admisibilidad).----------

En efecto, en este caso la cuestión a resolver (medida cautelar) no corresponde al trámite del juicio principal, sino a una cuestión accesoria e incidental,

por lo que el Tribunal de Cuentas debió pronunciarse únicamente sobre la procedencia o no de la medida cautelar solicitada.----------

Es importante aclarar que si bien el Tribunal de Cuentas, dentro de sus atribuciones, puede verificar de oficio los presupuestos de admisibilidad de la demanda, incluyendo si la demanda fue planteada dentro del plazo legal (prescripción de la acción), esto debe hacerlo al ser presentada la demanda o al ser presentados los antecedentes administrativos, es decir, al inicio del juicio y, si considera que no se reúnen estos presupuesto, no debe dar trámite a la acción, debiendo proceder al rechazo *in limine* de la demanda contencioso-administrativa. En este caso, no puede resolver dicha cuestión dentro del trámite incidental de una medida cautelar.----------

Por consiguiente, como ya se señaló, la resolución recurrida resulta incongruente y debe ser declarada su nulidad, debiendo ser **remitido los autos principales al Tribunal de Cuentas que sigue en orden de turno (Segunda Sala), para que prosiga con los trámites del juicio principal,** teniendo en cuenta que el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, ya se pronunció sobre la cuestión planteada en el juicio principal.----------

Ahora bien, por la facultad conferida por el art. 406 del Código Procesal Civil dispone: *"El Tribunal que declare la nulidad de una resolución, resolverá también sobre el fondo, aun cuando no se hubiere deducido apelación"*, corresponde estudiar la medida cautelar interpuesta en estos autos.----------

Así, el accionante, COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES S.A., solicita como medida cautelar la suspensión de los efectos de las Resoluciones PR. Nº 0059/2021 y la Resolución Directorio Nº 326/2022, emanadas de la COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES – CONATEL, sostiene la entidad accionante que no cobrar los montos reclamados al Sr. Gabriel Vera Acosta y Metalúrgica Vera S.R.L. le ocasionaría a las arcas de la compañía un millonario perjuicio patrimonial, con lo que justifica el peligro o frustración de su derecho. Señala que, la verosimilitud del derecho queda acreditado con los testimonios de las resoluciones emanadas de la CONATEL y; en cuanto a la contracautela exigida, la COPACO S.A., en su carácter de empresa pública propiedad del Estado paraguayo, está exenta de ofrecer contracautela conforme a lo dispuesto por el art. 705 del C.P.C.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

La adversa contestó el traslado a fojas 81/82 expresando que, obligar a la CONATEL a suspender los efectos de las Resoluciones impugnadas, equivaldría a una condena anticipada y, una suerte de prejuzgamiento por parte del Tribunal, por lo que carecería de sentido seguir con el presente juicio, pues al acceder a la medida cautelar se estaría vaciando de contenido el juicio, ya que lo solicitado como medida cautelar es el mismo asunto sobre el cual versa la cuestión de fondo. Manifiesta además que, la demandante no ha dado cumplimiento a lo previsto en el art. 693 del Código Procesal Civil.----------

Conforme a las constancias de autos, se observa que la accionante solicita la medida cautelar con la finalidad de suspender todos los efectos de la Resolución PR. Nº 0059/2021 y la Resolución Directorio Nº 326/2022, emanadas de la COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES – CONATEL, ya que por dichas resoluciones se hace lugar al reclamo de exoneración de pago de facturas de líneas telefónicas, realizada a favor de los Sres. Gabriel Vera Acosta y Metalúrgica Vera S.R.L.----------

De esta forma, por aplicación supletoria del Código Procesal Civil al procedimiento contencioso administrativo, se debe analizar si la accionante cumplió con los requisitos exigidos para la procedencia de la medida cautelar, conforme con lo previsto en el Art. 693 del C.P.C.----------

Al respecto, el artículo 693 del Código Procesal Civil, establece: *"Quien solicite una medida cautelar deberá, según la naturaleza de ella: a) acreditar prima facie la verosimilitud del derecho que invoca; b) acreditar el peligro de pérdida o frustración de su derecho o la urgencia de la adopción de la medida según las circunstancias del caso; c) otorgar contracautela para responder de todas las costas y de los daños y perjuicios que pudiere ocasionar si la hubiese pedido sin derecho, salvo aquellos casos en que no se la requiera por la naturaleza de la medida solicitada".*----------

En base a lo transcripto, y al análisis del primer presupuesto para la concesión de la medida cautelar, se observa que la *verosimilitud del derecho* de la actora no se encuentra *prima facie* configurada, en este caso se debe tener en cuenta que la parte accionante es una empresa pública (propiedad del Estado) y la parte demandada también es una entidad pública, en donde se discute la decisión de ésta última de disponer la exoneración de pago de las facturas a favor de dos personas. De igual manera, se destaca que las discusiones sobre las cuestiones traídas a colación serán estudiadas al analizar la pretensión principal, ya que en esta oportunidad el estudio se centra en determinar la procedencia o no de la medida cautelar, a la luz de la disposición del Art. 693 del C.P.C.----------

Con respecto al *peligro de pérdida del derecho o la urgencia en la adopción de la medida,* de las constancias de autos se observa que no se encuentra configurada, atendiendo que refieren a una suposición de daños patrimoniales a las arcas de la compañía, las que probablemente resultarían ocasionadas por no cobrar los montos reclamados al Sr. Gabriel Vera Acosta y Metalúrgica Vera S.R.L. En este caso, la exoneración de facturas dispuesta a favor de dos usuarios no puede considerarse

algo determinante respecto a la solvencia de la empresa Estatal, además, no se trata de la totalidad de la deuda, teniendo en cuenta que se dispuso que los Sres. Gabriel Vera Acosta y Metalúrgica Vera S.R.L. abonen los demás conceptos que adeudan a la operadora. Por ende, este presupuesto tampoco no se halla configurado.----------

En este punto, se debe aclarar que las medidas cautelares están destinadas a asegurar la observancia del resultado del proceso y, en tal sentido, se puede dictar la medida de suspensión del acto impugnado, toda vez que la solicitud reúna los requisitos exigidos para la procedencia de las medidas cautelares conforme con lo previsto en el art. 693 del C.P.C.----------

En consecuencia, en el caso sub-examine, nos encontramos ante la ausencia de los requisitos establecidos en el art. 693 del C.P.C. para que prospere una medida cautelar.----------

De acuerdo a los argumentos anteriormente vertidos, corresponde **No hacer lugar** a la medida cautelar solicitada por la Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. – COPACO – en atención a los argumentos señalados.----------

En cuanto a las costas, considerando la forma en que fue resuelta la nulidad, las mismas deben ser impuestas en el orden causado, de conformidad a lo establecido en el artículo 193 del C.P.C. ES MI VOTO.----------

POR TANTO, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PENAL

RESUELVE:

1) **DECLARAR LA NULIDAD** del A.I. Nº 571 de fecha 24/06/2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala y, en consecuencia,----------
2) **NO HACER LUGAR** a la medida cautelar solicitada por la Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. – COPACO – en base a los argumentos expuestos en el exordio de la presente resolución.----------
3) **ORDENAR** el envío del presente expediente a la Sala del Tribunal de Cuentas, que sigue en el orden de turno, para la prosecución de los trámites.----------
4) **IMPONER** las costas en el orden causado, de conformidad a lo establecido en el artículo 193 del C.P.C.----------
5) **ANOTAR**, registrar.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria