CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "PASITO A PASO S.A C/RES. MDS Nro. 596/2020 DEL 29/06/2020 y RES. FICTA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL" (Expte. Nro. 538, Folio 52, Año 2022). ----------

A.I. Nº.....161

Asunción, 30 de abril de 2.024.-

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 30-04-2024

VISTO: los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos por los representantes de la Procuraduría General de la República, contra el Auto Interlocutorio N° 1143 de fecha 14 de diciembre del 2021, 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 Manuel Ramírez Candía dijo: ----------

Que, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por medio del Auto Interlocutorio mencionado, resolvió: *"**1-) NO HACER LUGAR A LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN** de previo y especial pronunciamiento opuesta por el abogado, Juan Rafael Caballero, Procurador General de la República y el abogado Juan Félix Vidovich Doctres, Procurador Delegado, en el presente juicio, **2-) IMPONER,** las costas de conformidad al considerando de la presente resolución. **3-) ANOTAR**, registrar, notificar y remitir copia a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia"* ----------

RECURSO DE NULIDAD: Los recurrentes han desistido expresamente del Recurso de Nulidad (fs. 104). Por lo demás, como no se observan en el expediente vicios de forma en el proceso o en la Resolución Judicial, para declarar la nulidad de oficio, en los términos autorizados por los Artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil, corresponde tener por desistido este recurso. ----------

RECURSO DE APELACIÓN: Los representantes de la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA expresaron agravios a fs. 101/108 de autos, sosteniendo que el Tribunal de Cuentas cometió un error al rechazar la excepción de prescripción planteada, pues la demanda contenciosa-administrativa fue interpuesta fuera del plazo establecido en la Ley Nro. 4046/10 (18 días), ya que la resolución ficta se dio después de los 10 días de haberse interpuesto el recurso de reconsideración, tal como

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

establece el art. 82 del Decreto Reglamentario Nro. 21909/03, por lo que realizando el cómputo correspondiente, la demanda fue interpuesta en forma extemporánea. Por estos motivos, solicita que la resolución recurrida sea revocada. ----------

La parte actora contesta los agravios a fojas 112/114 de autos solicitando que se declare desierto el recurso de apelación, de conformidad a lo establecido en el art. 419 del C.P.C y, en consecuencia, se confirme la sentencia recurrida por ajustarse a derecho----------

En primer lugar, corresponde realizar algunas aclaraciones con respecto a lo **planteado en la instancia inferior**, pues según se observa en el escrito obrante a fs. 67/74 de autos, los representantes de la Procuraduría General de la República lo que plantearon en realidad fue la excepción de **falta de acción** por falta de agotamiento de la instancia administrativa como medio general de defensa y no la excepción de **prescripción,** que solo fue mencionada en el objeto del escrito (fs. 67), sin ser desarrollada ----------

Sin embargo, se observa que el Tribunal de Cuentas estudio la excepción de falta de acción y, además, la excepción de prescripción como de previo y especial pronunciamiento, rechazándola por medio de la resolución recurrida. Entonces, considerando que el plazo para la interposición de la acción es un requisito de admisibilidad, conforme a lo dispuesto en la Ley Nro. 1462/35 y la Ley Nro. 4046/10, aun no siendo desarrollado por la parte demandada en la instancia inferior, el Tribunal de Cuentas puede realizar el estudio incluso de oficio. De esta forma, siendo la prescripción de la acción el argumento principal de los recurrentes en esta instancia recursiva, considerando que es un presupuesto de admisibilidad y que fue analizado por el Tribunal de Cuentas, corresponde que dicha cuestión sea analizada por esta Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.----------

Realizadas las aclaraciones, corresponde verificar si la acción contencioso-administrativa fue interpuesta fuera del plazo legal, como sostienen los representantes de la Procuraduría General de la República en su escrito de expresión de agravios----------

En ese contexto, resulta conveniente mencionar que, la acción contencioso- administrativa fue interpuesta por la firma Instituto Educativo Pasito a Paso S.A en fecha **26 de agosto del 2020** (fs. 49/53) contra la **Resolución MDS. Nro. 596/20** dictado por el Ministerio de Desarrollo

Social, que resolvió rescindir unilateralmente el Contrato MDS/004/2019 suscripto entre la Institución con la firma Instituto Educativo Pasito a Paso S.A., el cual fue notificada en fecha 02 de julio del 2020 (fs. 5), esta resolución quedo firme - en sede administrativa- con el silencio de la Administración respecto al recurso de reconsideración interpuesto ---------

Al analizar la cuestión sometida a consideración, es necesario mencionar que, en el presente caso **no está en discusión la norma aplicable en cuanto al plazo legal** para la interposición de la demanda contencioso-administrativa, que es la **Ley Nro. 4046/2010 que determina el plazo de 18 días.----------**

Para poder realizar el cómputo del plazo de 18 días, se debe analizar la cuestión referente al **plazo que tiene la Autoridad Administrativa para expedirse con respecto al recurso de reconsideración** interpuesta en fecha 08/07/2020, es decir, se debe verificar si existía un plazo para que el Ministerio de Desarrollo Social se pronuncie con respecto al recurso de reconsideración, a los efectos de determinar desde cuando se produjo la confirmación –en sede administrativa- de la resolución.----------

En este caso, al verificar el marco normativo del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (Ley Nro. 6.137/2018 y Decreto Nro. 367/2018), se observa que- en dicha norma- no se encuentra previsto nada referente a los recursos administrativos, tampoco existe constancia que la Administración se haya expedido con respecto al recurso planteado.-------

Por otro lado, como la cuestión debatida versa sobre contrataciones públicas, se observa que la firma accionante (con posterioridad a la interposición del recurso de reconsideración de fecha 08/07/2020) había solicitado en fecha 15 de julio del 2020 a la **Dirección Nacional de Contrataciones Públicas** el "***avenimiento***" conforme a lo establecido en la Ley Nro. 2051/2003 "*De Contrataciones Públicas*" y su reglamentación, el Decreto 2992/19.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Benítez V.
Secretaria

En ese sentido, cabe aclarar que, si bien el recurrente alega que corresponde aplicar el Decreto Reglamentario Nro. 21909/03, en cuanto al plazo para resolver la reconsideración, este reglamento ya no se encontraba vigente al tiempo de la interposición del referido recurso administrativo ni del procedimiento de avenimiento, siendo el vigente el Decreto Nro. 2992/19 "*Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003, de Contrataciones Públicas, y su modificatoria la Ley Nro. 3439/2007*", que entro en vigencia el 01/01/2020, por tanto, en este punto resulta improcedente lo sostenido por los representantes de la Procuraduría General de la Republica.----------

El problema que plantea la aplicación del Decreto Nro. 2992/19 es que prevé un procedimiento para la tramitación del recurso de reconsideración contra resoluciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), y no contra resoluciones dictadas por el Ministerio de Desarrollo Social.----------

Entonces, de lo transcripto en los párrafos precedente se tiene que, el marco normativo del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL no prevé el tramite ni plazo referente al recurso de reconsideración, el cual quedo sin respuesta por parte de citada entidad, tampoco puede aplicarse el tramite previsto para el recurso de reconsideración ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (art. 158 de la Ley Nro. 2051/03, y su Decreto Nro. 2992/19), considerando que –en este caso- la reconsideración no fue planteada ante dicha entidad, pues solo se observa que -con posterioridad al recurso de reconsideración- fue solicitado el procedimiento de avenimiento.----------

Ahora bien, en cuanto al "*procedimiento de avenimiento*" sustanciado ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, se observa que el mismo fue tramitado en sede administrativa conforme a lo dispuesto en la Ley Nro. 2051/03 y el Decreto Nro. 2992/19, en este caso no se llegó a un acuerdo, quedando cerrado el procedimiento en fecha 11 de agosto de 2020, siendo notificado a la firma en fecha 12 de agosto de 2020. En ese sentido, conforme al art. 156 del Decreto Nro. 2992/19, al no existir acuerdo entre las partes, estos pueden recurrir ante los "*Tribunales judiciales o arbitrales*".----------

En definitiva, en base a todo lo expuesto, se concluye que: **1)** En cuanto al "*recurso de reconsideración*" planteado ante el Ministerio de Desarrollo Social, resulta imposible realizar el cómputo del plazo establecido en la Ley Nro. 4046/10 (18 días), al no existir un plazo dentro

del cual deba pronunciarse la Administración con respecto al citado recurso, por lo que, al agotarse la instancia administrativa, debe considerarse que la demanda fue interpuesta en tiempo y forma; **2)** En cuanto al "*procedimiento de avenimiento*" planteado ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, este quedo cerrado y notificado a la firma accionante en fecha 12 de agosto de 2020, por lo que, si se toma esta fecha como punto de partida para el computo del plazo (18 días) para accionar judicialmente, la demanda no resulta extemporánea, pues fue presentada en fecha 26 de agosto de 2020.----------

Lo expuesto también se sustenta en el principio de *"in dubio pro actione"*, que establece que debe prevalecer la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, para asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, un pronunciamiento sobre la regularidad del acto administrativo objeto de impugnación, establecer que, en este caso en particular, al producirse el silencio administrativo (respecto al recurso de reconsideración), la instancia contenciosa-administrativa se encuentra habilitada, igualmente en este caso, se encuentra dentro del plazo si se toma en consideración el proceso de avenimiento, es decir, el accionante agotó la instancia administrativa conforme ya fue señalado, por lo que corresponde considerar que la demanda fue instaurada en forma y tiempo.----------

Por tanto, corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuestos por los representantes de la Procuraduría General de la República y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el Auto Interlocutorio recurrido. En cuanto a las costas, considero que deben ser impuestas en el orden causado, en virtud a lo dispuesto en el art. 193 del C.P.C. **Es mi voto.**----------

A su turno, la Ministra **MARÍA CAROLINA LLANES dijo: ----------**

Recurso de nulidad: Me adhiero al voto del distinguido colega preopinante, Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, en el sentido de tener por desistido el recurso de nulidad, por sus mismas consideraciones. -----

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Recurso de apelación: Disiento con lo resuelto por el Ministro Preopinante por las consideraciones que a continuación paso a exponer: -

La parte recurrente, expresó agravios conforme se desprende del escrito obrante a fs. 10/108 de autos, y en resumidas cuentas manifestó ante el Tribunal de Cuentas, se opuso excepción de falta de acción en razón que la demandante no ejerció en tiempo su derecho de iniciar la demanda contra el acto administrativo dictado por el Ministerio de Desarrollo Social, en autos se ha planteado solo la excepción de falta de acción por caducidad de derecho para accionar, lo cual también puede ser entendida como excepción de prescripción. Sostuvo que la parte actora tuvo dos opciones dadas por el art. 82 del decreto reglamentario N° 21909/03, escogió interponer el recurso de reconsideración por lo cual requerir se realice el procedimiento de advenimiento es inadecuado y sin ningún valor a los efectos del cómputo del plazo para promover la demanda contenciosa. El recurso de reconsideración debe ser interpuesto dentro del plazo de 10 días y la administración debe resolver el recurso dentro de igual plazo y en caso de silencia, se entenderá que fue denegado, la demanda fue planteada de manera extemporánea, es decir fuera del plazo de 18 días. Concluye solicitando sea revocado el Auto interlocutorio Nro. 1143 de fecha 14 de diciembre de 2021, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. ----------

Por su parte, los representantes de la firma actora contestaron el traslado que les fuera corrido en los términos 112/114 y menciono que su parte ha interpuesto debidamente todos los recursos ante el Ministerio de Desarrollo Social y también procedió a solicitar el avenimiento a fin de obtener lo que se les debía. La demandada en ningún momento se expidió por tanto la petición nunca fue resulta, la denegatoria ficta no puede constituir un acto administrativo firme, para que a partir de allí computarse el plazo de caducidad de derecho. Concluye solicitando sea confirmado el Auto Interlocutorio recurrido. ----------

Primeramente, se debe analizar si el escrito de expresión de agravios presentado por la parte actora, cumple con los requisitos establecidos en el Art. 419 del Código Procesal Civil que copiado dice: *"**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 el apelante tiene la carga procesal de efectuar ante la Alzada el análisis razonado de la

30-04-2024

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.----------

En efecto, se observa en el escrito de expresión de agravios que el apelante no menciona en concreto cuáles son los puntos de la resolución recurrido que le causan agravios, evidencia su disconformidad absoluta con lo resuelto por el Tribunal de Cuentas, pues, la expresión de agravios debe penetrar en los fundamentos de la resolución y concretar los errores que ella contiene, extremo que no se observa. ----------

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.----------

Al no sostener el recurrente en alzada la Apelación implica deserción del mismo con el consiguiente efecto de quedar consentida la resolución objeto de recurso, por lo que de conformidad a la disposición legal y al comentario doctrinario antes citados, corresponde declarar desierto el recurso interpuesto por el representante de la Procuraduría General de la Republica , contra el Auto Interlocutorio Nº 1143 de fecha 14 de diciembre de 2.021, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

En cuanto a las costas, las mismas deberán ser impuestas al apelante en virtud a lo establecido por los Arts. 203 inc. e) y 205 del Código Procesal Civil. ES MI VOTO.----------

A su turno, el Ministro **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifiesta que se adhiere al voto de la Ministra MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS por compartir los mismos fundamentos.----------

Por tanto, **la Excelentísima**

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

1.- TENER POR DESISTIDO el Recurso de Nulidad. ----------

2.- DECLARAR DESIERTO el recurso de apelación interpuesto por los representantes de la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA; y, en consecuencia, corresponde **CONFIRMAR** el Auto Interlocutorio Nro. 1143 de fecha 14 de diciembre del 2021 dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, de conformidad a los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución. ----------

3.- COSTAS al apelante.----------

4.- ANOTAR, registrar y notificar.----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA