CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "MARÍA LUISA FLECHA AYALA C/ RESOLUCIÓN Nro. 512 DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DEL 2019, DICTADA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA". Expte. de la C.S.J. Nro. 743, Folio 181 vlto., Año 2021.-

A.I. Nro.: 155

Asunción, 29 de abril de 2.024 -

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 29-04-2024

VISTO: Los recursos de nulidad y apelación interpuestos por la Sra. María Luisa Flecha, bajo patrocinio de abogado, contra el Auto Interlocutorio Nro. 560 de fecha 19 de julio 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 DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo: Que, por el Auto Interlocutorio Nro. 560 de fecha 19 de julio del 2021, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió*: "**1.-) RECHAZAR in limine Litis** de oficio la presente demanda contencioso administrativa interpuesta por la abogada Anahi Vera Von Lucken en patrocinio de la señora María Luisa Flecha Ayala, en el presente juicio; **2-) IMPONER** las costas a la parte actora…; **3) ANOTAR**, registrar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia".* La resolución se fundamenta –voto mayoritario- en que la demanda fue planteada fuera del plazo legal establecido (18 días hábiles) para recurrir las resoluciones administrativas.-

RECURSO DE NULIDAD: La recurrente no fundamento en forma expresa el recurso de nulidad interpuesto. Sin embargo, al analizar el origen de la cuestión traída a estudio, se observa la existencia de vicios que deben ser verificados de oficio, que pueden motivar la declaración de nulidad de la resolución recurrida, conforme a las disposiciones establecidas en los arts. 113[1] y 404[2] del C.P.C., por los motivos que se pasa a exponer.-

En el presente caso, el Tribunal de Cuentas dio trámite y llamo *"autos para resolver"* la **MEDIDA CAUTELAR** solicitada por la parte actora,

Ante mí: Abg. Norma Domínguez V. Secretaria

Gustavo E. Santander Dans Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O. Ministra

[1] Art. 113.- 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.

[2] Art. 404.- Casos en que procede. El recurso de nulidad se da contra las resoluciones dictadas con violación de la forma o solemnidades que prescriben las leyes.

por lo mismo, en la resolución recurrida (A.I. Nro. 560/2021) se consigna que la **cuestión a resolver es la medida cautelar**, pero -como un análisis previo- se termina resolviendo de oficio otra cuestión (rechazo de la demanda), omitiendo pronunciarse sobre la medida cautelar, por lo que el órgano judicial ha incurrido en vicios que ameritan la nulidad de la resolución recurrida, por violar el principio de congruencia (vicios *citra y extra petita*).-

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 en el **juicio principal** quedo pendiente la tramitación de la excepción de prescripción opuesta (como previo y especial pronunciamiento) por la parte demandada, dentro de la cual -una vez tramitada- se analizará y resolverá la cuestión referente al plazo de prescripción de la acción. Por lo tanto, teniendo en cuenta la etapa procesal en la que se encuentra el juicio principal y que -en el presente caso- la instancia procesal fue habilitada para resolver la medida cautelar, el Tribunal de Cuentas -de oficio- no puede resolver la prescripción y el rechazo *in limine* de la demanda.-

En efecto, en este caso la cuestión a resolver (medida cautelar) no corresponde al 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 en la instancia principal (al inicio del juicio) y, si considera que no se reúne estos presupuestos, no debe dar trámite a la acción, debiendo proceder al

REPUBLICA DEL PARAGUAY ESTADO JUDICIAL CIVIL 29-04-2024

rechazo *in limine* de la demanda contencioso-administrativa, pero no lo puede hacer dentro de un trámite incidental como lo es la 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, teniendo en cuenta que el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, ya se pronunció sobre la cuestión planteada en el juicio principal.-

En el sentido expuesto, esta Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en un caso similar, por medio del **A.I. Nro. 387 de fecha 12 de mayo de 2022**, dictado en los autos caratulados "*SERVICIO DE EMERGENCIA DEL PARAGUAY C/ RES. NRO. 217 DEL 17/SET/2019, DICTADO POR LA MUNICIPALIDAD DE AREGUA*".-

De esta forma, resuelta la nulidad de la resolución recurrida, conforme al art. 406 del C.P.C que dispone: "*El Tribunal que declare la nulidad de una resolución, resolverá también sobre el fondo, aun cuando no se hubiere deducido apelación".,* corresponde analizar la cuestión que fue planteada, es decir, la medida cautelar.-

A los efectos de resolver la cuestión planteada (medida cautelar), se debe partir de que en la acción contencioso-administrativa se impugna la **Resolución CS.CSJ Nro. 512/2019**, que dispuso la **destitución** de la accionante como Escribana Pública y declaro vacante el registro notarial, este acto administrativo quedo confirmado -en sede administrativa- a falta de pronunciamiento respecto al recurso de reconsideración que fue interpuesto por la sumariada.-

No obstante, la medida cautelar solicitada -conforme se lee en el escrito de demanda- versa sobre lo resuelto en la **Resolución Nro. 1557 de fecha 14 de diciembre de 2020**, que **no fue impugnada** en el presente juicio. En ese sentido, la parte actora solicita la suspensión de los efectos de esta última resolución, en tanto dure el procedimiento contencioso administrativo y se resuelva el fondo (regularidad de la Res. Nro. 512/2019).-

Abg. Norma Dominguez V.
Secretaria

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

En este punto, se debe aclarar que el objeto del proceso contencioso administrativo es verificar la regularidad del acto administrativo impugnado y, en su caso, declarar su nulidad, por lo que el Tribunal de Cuentas se halla facultado para dictar las medidas cautelares tendientes a asegurar la observancia del resultado del proceso y, en tal sentido, puede dictar la medida de **suspensión de efectos del acto administrativo impugnado**, toda vez que la misma reúna los requisitos exigidos para la procedencia de las medidas cautelares conforme con lo previsto en el art. 693 del C.P.C., por lo que el órgano judicial no puede ordenar la suspensión de efectos respecto a otros actos administrativos que no sean objeto del juicio.-

Por consiguiente, como en este caso la solicitud de medida cautelar tiene por objeto la suspensión de efectos de un acto administrativo que no fue impugnado en autos, no se puede analizar la procedencia de la misma respecto a la concurrencia de los requisitos exigidos en el art. 693 del C.P.C.-

Por lo tanto, corresponde **NO HACER LUGAR** a la medida cautelar solicitada por la parte actora. En cuanto a las costas, deben ser impuestas en el **orden causado** en ambas instancias, teniendo en cuenta la manera en que fue resuelta la cuestión (nulidad de la resolución en forma oficiosa), de conformidad a lo establecido en el art. 193 del C.P.C. **Es mi voto.-**

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

En cuanto a recurso de nulidad: el recurrente no fundó de manera expresa el recurso de nulidad; sin embargo, al observar la resolución recurrida advierto que existen elementos que me permiten realizar el análisis del recurso de nulidad de conformidad a los arts. 113 y 404 del C.P.C., pues se observa en la resolución recurrida que se estudió una cuestión distinta a la medida cautelar.-

En referencia al Recurso de Nulidad interpuesto, el Artículo 404 del Código Procesal Civil prescribe: "***Casos en que procede:*** *El recurso de nulidad se da contra las resoluciones dictadas con violación de la forma o solemnidades que prescriben las leyes*", el Art. 15 del mismo cuerpo legal establece: *"**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*

RECIBIDO 29-04-2024

congruencia, bajo pena de nulidad"...d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición, salvo disposiciones especiales".-

Realizado el análisis correspondiente se constata que el Tribunal de Cuentas resolvió mediante el Auto Interlocutorio recurrido rechazar *in limine* la demanda, fundado en que fue presentada fuera de plazo.-

Por un lado, es importante recalcar que, en relación al plazo de presentación de la demanda, es una defensa reservada a la parte demandada, que tiene la opción de ejércela o no, en el caso de autos se verifica que se ejerció esta defensa, entonces el Tribunal debió de darle el trámite previsto en el C.P.C.-

Por otro lado, se observa que el Tribunal de Cuentas, correctamente llamó autos para resolver la medida cautelar; no obstante, si bien es cierto menciona dicha medida cautelar pero no lo desarrolló ni resolvió y termina resolviendo una cuestión no propuesta y que no tiene nada que ver con los presupuesto de admisibilidad prevista en el art. 3 de la Ley N° 1462/35.-

Conforme lo expuesto, el Tribunal de Cuenta dictó una resolución incongruente, cuya sanción es la nulidad y que así debe ser declarado el A.I N° 560 de fecha 19 de julio de 2020.-

Así, en el caso en estudio fue vulnerado el Principio de Congruencia, pues el Tribunal se pronunció sobre la cuestión de fondo que las partes no han solicitado en esta etapa del proceso, lo que conduce a una incongruencia del tipo *ultra petita*.-

En base a las consideraciones hechas en los párrafos que anteceden y al plexo legal aplicable al caso de marras declara la nulidad del A.I N° 560 de fecha 19 de julio de 2020, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.-

El artículo 406 del Código Procesal Civil dispone: ***"Resolución sobre el fondo***. *El tribunal que declare la nulidad de una resolución, resolverá también sobre el fondo, aun cuando no se hubiere deducido*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

apelación". El referido artículo habilita a resolver la cuestión de fondo, por lo que a continuación corresponde estudiar la Medida Cautelar solicitada. -

En la presente causa, se debe determinar si corresponde o no la concesión de la medida cautelar y si se dan los presupuestos establecidos en el artículo 693 del Código Procesal Civil.-

Como una primera cuestión se debe analizar lo referente a la suspensión de los efectos de los actos administrativos; así se debe partir, para resolver esta cuestión, del principio de inmutabilidad del acto administrativo, comúnmente admitido en el Derecho Administrativo. El mismo señala 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 al acto administrativo, es el que le da eficacia ejecutiva. La interposición de un recurso administrativo normalmente no suspende la ejecución de la resolución administrativa cuestionada, salvo que la resolución sea *a prima facie* nula por incompetencia o violación manifiesta de la Ley, o cuando su ejecución puede producir un daño irreparable, o por último cuando en sí la resolución sea *prima facie* ilegal. -

Teniendo en cuenta el marco doctrinario establecido en el párrafo anterior, el mismo debe ser interpretada de manera conjunta con el artículo 693 del Código Procesal Civil - legislación aplicable en concordancia con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 1.462/35-, ya que la mencionada norma establece los presupuestos genéricos que se deben cumplir para 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; y 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 este contexto, debemos señalar que la *verosimilitud del derecho* invocado por la parte actora no se encuentra *a prima facie* configurada ya que en el caso concreto de discusión sobre el mismo resultaría un adelanto a la resulta de la cuestión de fondo. Asimismo, el recurrente no ha demostrado que el órgano del cual emanó la resolución

29-04-2024

atacada sea incompetente para dictarla, o que la misma sea manifiestamente ilegal. -

Con referencia al segundo de los requisitos que es el peligro de pérdida o frustración del derecho o la urgencia de la adopción de la medida, la actora no expuso de manera fehaciente cuál es el peligro de pérdida o de frustración de su derecho, sino manifiesta simple suposiciones y temores. -

Considerando que no pasa ni el primer requisito para la concesión de la medida cautelar, además de que la resolución por la cual supuestamente se ha llamado a concurso no fue solicitada la verificación de su regularidad, entonces deviene improcedente la medida cautelar; pues no fue objeto. -

Por tanto, al no darse ni siquiera el primer requisito exigidos por el Art. 693 del C.P.C y al no ser objeto de verificación de regularidad la resolución por la cual se llamó a concurso el registro y sin entrar a considerar el fondo de la cuestión debatida en la instancia inferior, corresponde rechazar la Medida Cautelar. -

En cuanto a las costas, en atención al modo que fue resuelta la cuestión y conforme a la facultad conferida por el art. 9 de la Ley 1462/35 corresponde que las costas sean impuestas en el orden causado. **Es mi voto. –**

A su turno, el Ministro GUSTAVO E. SANTANDER DANS dijo: Que se adhiere al voto de la Ministra MARIA CAROLINA LLANES OCAMPOS, por compartir los mismos fundamentos.-

Por tanto, la Excelentisima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL

R E S U E L V E:

1.- DECLARAR la nulidad del A.I. Nro. 560 de fecha 19 de julio del 2021, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, conforme a lo

expuesto en el considerando de la presente resolución y, en consecuencia;-

2.- NO HACER LUGAR a la medida cautelar solicitada por la parte actora, Sra. María Luisa Flechas, bajo patrocinio de abogado, conforme a los fundamentos expuestos en el considerando.-

3.- IMPONER las costas en el orden causado.-

4.- ANOTAR, registrar y notificar.-

Gustavo E. Santander Dans
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