RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL Norma Lorena Ayala Ramírez Asistente 18-04-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ..Noventa y siete.....

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ..dieciocho.. días, del mes de .....abril....., del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia los señores Ministros **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, MANUEL DEJESÙS RAMÍREZ CANDIA y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**, ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo a estudio el expediente caratulado: **"LUCIANO CABRERA PALACIOS C/ RES. N° 352 DEL 15 DE FEBRERO DE 2017 DICT. POR LA MUNICIPALIDAD DE ITAUGUA",** a fin de resolver el Recurso de Nulidad y Apelación interpuesto por el Abg. Alfredo Medina López, representante convencional de la parte demandada, contra el Acuerdo y Sentencia N° 360 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas Contencioso Administrativo de la Segunda Sala. ----------

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

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la Sentencia apelada? ----------

En caso contrario, ¿se halla ajustada a Derecho? ----------

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo**: Si bien la parte recurrente, ha expresado los agravios correspondientes, sin embargo, por imperio del Art.113 del Código Procesal Civil, que prescribe: "*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.*", se procede a la verificación de las constancias de estos autos. ----------

Así tenemos que, el acto administrativo impugnado es la Resolución N° 352/2017, de fecha 15 de febrero 2017, que resolvió: "*Art. 1°.- Autorizar a la Intendencia Municipal, la Venta y Transferencia del Terreno Municipal, con Cta. Cte. Ctral. N°..., ubicado en..., a favor de la Firma Morel Hnos. S.R.L., conforme al exordio del considerando de la presente Resolución. Art. 2°: el Inmueble Municipal*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

con..., ubicado en... consta de las siguientes dimensiones y linderos... Art 3°.- La empresa recurrente deberá abonar a la Tesorería Municipal... Art 4°.- Autorizar al Intendente Municipal y al Secretario de la Intendencia Municipal, a firmar la transferencia del inmueble... Art 5°.- la Recurrente deberá dar estricto cumplimiento al art. 38 de la Ordenanza... Art 6° - Comunicar a la Intendencia Municipal para el cumplimiento, cumplido archivar." ----------

De fs. 09/16, se presenta el Sr. Luciano Cabrera Palacios, Concejal Municipal, promueve demanda en concreto a fin de promover la declaración de nulidad o revocatoria de la resolución impugnada en el escrito, y que fuera dictada por la Municipalidad de Itaugua. *(*sic. Fs. 16*)*. ----------

El objeto de la pretensión (*petitum*) es el efecto jurídico que mediante ella se persigue y puede ser considerado desde dos aspectos: el inmediato y el mediato. El primero, es la clase de pronunciamiento que se reclama (en nuestro caso *declaración*) y el segundo el bien de la vida sobre el cual debe recaer el pronunciamiento pedido (*la venta o no de un inmueble a favor de la Firma Morel Hnos. S.R.L.*)[1]. ----------

Sin observar más que el acto administrativo, en el mismo, se ha reconocido derecho a la Firma ya mencionada, *Morel Hnos. S.R.L.*, y este derecho es el que, el Concejal Municipal, Luciano Cabrera Palacios, desea anular o revocar. ----------

La jurisdicción contencioso administrativa tiene sus características especiales y sus principios y reglas, entre ellas el principio contrario al del derecho privado que sostiene que: "*lo que no está permitido está prohibido*" y conforme a ello considero que un Concejal Municipal carece de facultades para invocar en juicio Contencioso Administrativa su representación popular; a este efecto ni en la Constitución, ni la Ley Orgánica Municipal le otorga facultades para accionar contra una resolución municipal, sancionada por su propia junta. ----------

Por más que el juicio haya avanzado, es obligación de los magistrados verificar los requisitos básicos de la acción contenciosa administrativa y disponer los rechazos cuando la demanda hiere la razonabilidad jurídica y sobre todo cuando la sentencia a dictarse seria inválida. ----------

La Sala Penal, no puede admitir la distorsión que se daría si se faculta a Concejales Municipales a recurrir judicialmente resoluciones cuando pierden votaciones en los órganos colegiados de los que forman parte. Se reconoce sí a los Concejales las facultades de presentar denuncias ante el Ministerio Publico, pedidos de

---

[1] Palacio. Lino Enrique. MANUAL DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Decimocuarta edición actualizada. Artes Gráficas Candil. Buenos Aires - República Argentina. 1998. Pág. 97. -

intervención a la Contraloría de la República o a la Cámara de Diputados conforme a la Constitución y las leyes, cuando consideran que hay mal desempeño o delitos cometidos colectivamente como se menciona a lo largo del juicio. ----------

Como se pretende la declaración en el sentido de revocar un acto administrativo, la demanda debe necesariamente dirigirse contra las partes participantes del acto. Al final del correspondiente juicio se determinará si corresponde o no la revocatoria del acto administrativo que tiene reconocido el derecho a la firma que no se ha defendido en el proceso, por tanto, este resulta NULO. ----------

La sentencia solo puede dictarse útilmente frente a todos los partícipes de la relación jurídica sustancial controvertida en el proceso, de modo tal de que la eficacia de esta, se halla subordinada a la participación y citación de esas personas, situación que no se ha dado en estos autos. La exigencia de resguardar el derecho a la defensa en el juicio de todos aquellos cointeresados a quienes ha de extenderse la cosa juzgada propia de la sentencia dictada sobre el fondo del litigio[2]. ----------

Por tanto, corresponde sea DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo y Sentencia N° 360 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas Contencioso Administrativo de la Segunda Sala, y en consecuencia, RECHAZAR la acción contencioso administrativa promovida por el Sr. Luciano Cabrera Palacios, por los motivos expuestos en la presente resolución. En cuanto a las costas, estimo que las mismas deben imponerse en ambas instancias en el orden causado, considerando en la manera en que fue resuelta la cuestión en virtud a la facultad conferida por el artículo 9 de la Ley N° 1462/35, y el art. 193 del C.P.C. **ES MI VOTO**. ----------

A su turno el Ministro LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA manifiesta que: Me adhiero al voto de la Ministra Preopinante, y en dicho sentido, me permito agregar cuanto sigue: ----------

El Concejal Municipal de Itauguá, Sr. Luciano Cabrera Palacio, promueve demanda contencioso administrativa contra la Resolución N° 352/2017 dictada por la Junta de la Municipalidad de la cual forma parte, ello, en razón de que, por mayoría se autorizó la venta del inmueble individualizado con Cta. Ctral. N° 27-0013-19, ubicado en la esquina de la calle Esteban Martínez y Jóvenes de la Democracia, a favor de la firma Morel Hermanos S.R.L, en contravención a las disposiciones establecidas en la Ordenanza Municipal N° 153/97. Sostiene que la Junta no debió autorizar la venta debido a que el inmueble no está sujeto al beneficio de la función social del Municipio

[2] Misma obra ya citada. Pág. 178.-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

y que, además, la venta se efectuó a un precio irrisorio lo cual perjudicó de manera directa al patrimonio de los ciudadanos itaugueños. ----------

En el presente caso, cabe advertir que, el accionante al integrar el órgano colegiado que aprobó la venta del inmueble individualizado, no puede impugnar directamente la decisión asumida por mayoría de votos conforme a las disposiciones legales. El hecho de no haberse pronunciado la Junta a favor de sus pretensiones, no posibilita a este a recurrir ante sede jurisdiccional a solicitar la nulidad o revocación del acto administrativo que contiene el decisorio. Ahora bien, si considera que existen irregularidades en la aprobación de la venta a favor de la empresa Morel Hnos. S.R.L, este dispone de otras vías legales para efectuar los reclamos que considere pertinentes.-

La prohibición señalada encuentra su justificación en la doctrina de los actos propios, en razón de que, si el órgano de la administración expresa su voluntad por votación de la mayoría de sus miembros y la plasma en un acto administrativo, las voluntades de los titulares del órgano se integran ex aquélla. La única excepción a la prohibición se daría si los miembros en calidad de personas físicas invocan un interés legítimo o un derecho subjetivo en un asunto concreto, es decir, sólo en este supuesto no se les podrá negar su legitimación, aunque formen parte de la organización administrativa. **ES MI VOTO**. ----------

Igualmente, a su turno el MINISTRO MANUEL DE JESÚS RAMÍREZ CANDIA, dijo: Me adhiero al voto del Ministro LUIS MARIA BENITEZ RIERA, pues considero que corresponde DECLARAR LA NULIDAD de la sentencia recurrida y de todo el proceso, con la consecuencia del rechazo de la acción contencioso-administrativa promovida, por compartir los mismos fundamentos, y agrego las siguientes consideraciones: ----------

De las constancias de autos se observa que, la acción contencioso-administrativa fue planteada por el Sr. LUCIANO CABRERA PALACIO (Concejal Municipal), por derecho propio (fs. 09/16), contra la Resolución Nro. 352/2017, dictado por la Junta Municipal de la Ciudad de Itaugua, por la que se resolvió autorizar a la Intendencia la venta y transferencia de un inmueble municipal a favor de la firma MOREL HNOS. SRL. ----------

El Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, dio trámite a la acción instaurada y resolvió, por Acuerdo y Sentencia Nro. 360 de fecha 15 de noviembre de 2022, hacer lugar a la demanda y revocar el acto administrativo impugnado. ----------

La citada sentencia fue recurrida por el Abg. ALFREDO MEDINA LOPEZ, representante de la parte demandada, quien expuso varios argumentos de nulidad,

conforme se observa en su escrito agregado a fojas 213/217 de autos. Pero, en virtud a lo dispuesto en el art. 113 del Código Procesal Civilantes de analizar los planteamientos del recurrente, es necesario verificar si existen vicios de las formas del proceso o de la resolución recurrida que ameriten la declaración de oficio de la nulidad. Al respecto, el artículo 113 del C.P.C. expresa: "*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*". ----------

Así, en el presente caso, se advierte la existencia de vicios insanables que impiden dictar válidamente sentencia sobre el fondo de la cuestión, por lo que resulta necesaria la verificación oficiosa de la nulidad, en este caso, no solo de la resolución recurrida sino que también de todo el proceso. ----------

En ese contexto, es importante señalar que la acción contencioso-administrativa cuenta con una serie de requisitos o presupuestos de admisibilidad que se deben cumplir para que la instancia judicial sea habilitada. Éstos se encuentran contemplados en los artículos 3 y 4 de la Ley Nro. 1.462/35 "*Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo*" y deben de ser verificados de oficio por el Tribunal de Cuentas, al ser presentada la demanda, pudiendo acarrear la nulidad de todo el proceso a falta de uno de ellos. ----------

En los mencionados artículos se establece que la acción contenciosa administrativa debe ser interpuesta contra un acto administrativo definitivo, es decir, que cause estado (art. 3 inc. a); Que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas (art. 3 inc. b); Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto (art. 3 inc. c); Que la resolución vulnere un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante (art. 3 inc. d) y, finalmente, que sea interpuesta la acción dentro del plazo establecido por la Ley, el cual es, según lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley Nro. 4046/10 -que modifica el artículo 4 de la Ley Nro. 1462/35- de dieciocho días. ----------

En el presente caso, al analizar la demanda planteada por el Sr. LUCIANO CABRERA PALACIO se advierte que, el mismo se presenta por derecho propio, pero impugnando una resolución administrativa que no afecta derechos administrativos preestablecidos relacionados a su persona, es decir, la decisión adoptada por la Junta Municipal -por medio del acto administrativo impugnado- no tiene efecto subjetivo individual para el accionante, no afecta directamente sus derechos subjetivos, pues en la resolución impugnada se resuelve la autorización para la venta y transferencia de un

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

inmueble municipal a favor de la firma MOREL HNOS. SRL. ----------

En efecto, la acción presentada por el Sr. LUCIANO CABRERA PALACIO no cumplió con uno de los presupuestos de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa, el cual consiste en la vulneración de un derecho administrativo preestablecido a su favor, conforme lo establecido en el artículo 3, inciso d) de la Ley Nro. 1462/35. ----------

Cabe apuntar que la vulneración de un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante -presupuesto de admisibilidad de la acción contenciosa administrativa- está relacionada con la legitimación activa para actuar en juicio. En ese sentido, la calidad para actuar o legitimación para obrar es la viabilidad para ejercer la acción que no es otra cosa que la de hacer valer una pretensión respecto del adversario. La legitimación procesal constituye un elemento necesario para ejercitar una acción ante el Poder Judicial, supone la existencia de un interés y agravio concreto como fundamento de la demanda. Se entiende entonces, que para que exista legitimación activa, debe existir vínculo jurídico que sustente la pretensión del accionante. ----------

Al respecto, JOSE ROBERTO DROMI señala: "*Legitimación. Las pretensiones en materia procesal administrativa deben estar sustentadas o legitimadas sustancialmente en defensa de un derecho subjetivo o un interés legítimo.*" (Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, año 1987, pág. 378). ----------

Igualmente, LINO PALACIO señala: "*es preciso que quienes de hecho intervienen en el proceso como partes (actora o demandada) sean quienes deban figurar en ese proceso concreto asumiendo tal calidad. Son éstas las "justas partes" o las "partes legítimas", y la aptitud jurídica que las caracteriza se denomina legitimación para obrar o legitimación procesal, a la que cabe definir como aquel requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual versa el proceso.*" (Manual de Derecho Procesal Civil, Décimo séptima Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, año 2003, pág. 103). ----------

Esta Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ya ha resuelto en el mismo sentido en un caso similar por medio del Acuerdo y Sentencia Nro. 649 del 21 de setiembre de 2022, dictado en los autos caratulados "JOCKEY CLUB DEL PARAGUAY C/ RES. NRO. 2480 DEL 13/12/16 Y OTRA DICT. POR LA

MUNICIPALIDAD DE ASUNCION". ----------

18-04-2024

Por las consideraciones señaladas precedentemente, no se debió abrir la instancia contencioso-administrativa, debiendo por ello ser ANULADO la sentencia recurrida y todo el proceso, ordenando el finiquito y archivo del presente juicio. En consecuencia, al haberse declarado la nulidad, deviene inoficioso el estudio de los argumentos expuestos por el recurrente. ----------

En cuanto a las costas, teniendo en cuenta la manera oficiosa en que fue resuelta la cuestión, corresponde sean impuestas, en ambas instancias, en el orden causado. **ES MI VOTO**. ----------

2. A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, la Señora Ministra LLANES OCAMPOS prosiguió diciendo: tomando en cuenta, la forma en que fue resuelta la primera cuestión, ya no corresponde expedirme sobre la presente. **ES MI VOTO.** ----------

A sus turnos, el Ministro LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA y el Ministro MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijeron que: se adhieren al voto de la Ministra preopinante por compartir los mismos fundamentos. **ASÍ VOTARON.** --------

Con lo que se dio por terminado el acto firmado SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 18 de abril de 2024.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede; la Excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

R E S U E L V E:

1. **DECLARAR** la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 360 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas - Segunda Sala y; ----------

2. **RECHAZAR** la acción contencioso administrativa promovida por el Sr. Luciano Cabrera Palacios, por los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución; ----------

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

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

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Deiesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez
Secretaria

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA