

# *DEBATE ADMINISTRATIVO. MÉXICO*

Revista del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas. Sección México

---

AÑO 1

NÚMERO 3

Septiembre – Diciembre 2007

[www.fomujad.org/publicaciones/debateadministrativo/numero3/04.pdf](http://www.fomujad.org/publicaciones/debateadministrativo/numero3/04.pdf)



PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA  
REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Por

Juan Marcelino GONZÁLEZ GARRETE

# PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Juan Marcelino GONZÁLEZ GARCETE<sup>1</sup>

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Concepto*. III. *Importancia*. IV. *Naturaleza del Proceso*. V. *Sistema contencioso administrativo*. VI. *Sistema contencioso en el Paraguay*. VII. *El proceso contencioso administrativo*. VIII. *Presupuestos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa*. IX. *Presupuestos de procedencia de la acción contenciosa administrativa*. X. *Actos excluidos de la acción contencioso administrativa*. XI. *Medidas cautelares*. XII. *Desarrollo del procedimiento*. XIII. *Recurso de revisión*. XIV. *Acción de Inconstitucionalidad*. XV. *La labor de la jurisprudencia*

### I. INTRODUCCIÓN

El proceso contencioso-administrativo está constituido por una serie de actos procesales de las partes que se realizan ante un órgano jurisdiccional específico que tiene la competencia de ejercer el control de regularidad de los actos administrativos.

En Paraguay el órgano jurisdiccional competente para ejercer el control de regularidad de los actos administrativos es el Tribunal de Cuentas en sus dos Salas, que de esta forma se constituye en un fuero más dentro de la estructura organizativa del Poder Judicial con competencia material en la revisión de los actos administrativos dictados por los órganos administrativos.

Se analiza fundamentalmente, las características del procedimiento que se sigue ante dicho órgano judicial, dentro del

---

<sup>1</sup> Profesor Asistente de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Asunción, por concurso de meritos y aptitudes. Abogado - Notario y Escribano Público. Mejor egresado de la Promoción. Medalla de Oro de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

marco de la ley que lo regula (Ley 1462/35) y el Código Procesal Civil, de aplicación supletoria ante este fuero judicial, además se enfatiza en las diferencias existentes entre el proceso contencioso administrativo y el proceso civil para evidenciar sus diferencias que ayudaran a la mejor comprensión del proceso contencioso administrativo paraguayo.

Es dable señalar, que en la práctica judicial, todo lo referente al procedimiento contencioso-administrativo, en su mayor parte, se realiza de acuerdo a normas supletorias insertas en el Código Procesal Civil.

No obstante, a pesar de las múltiples normas existentes en los cuerpos legales citados y en las diversas leyes especiales respectivas, solo en la doctrina se han definido figuras no contempladas en norma legal alguna, y la jurisprudencia ha dado solución a numerosos y dispares problemas que atañen al juicio contencioso.

Existen rasgos especiales del procedimiento contencioso-administrativo, puesto que, dicho procedimiento es la mismo tiempo *contradictorio e inquisitivo*, lo que explica que sea sustanciado entre partes y que el Tribunal pueda disponer el diligenciamiento de pruebas no ofrecidas por ellas y aún resolver sobre posiciones no asumidas, cuando la aplicación de la ley así lo exija.

## II. CONCEPTO

Es el proceso desarrollado ante el órgano jurisdiccional (Tribunal de Cuentas), originado en: 1) La acción instaurada por un administrado agraviado en un derecho subjetivo por un *acto administrativo* dictado en ejercicio de las facultades reglamentadas de la administración en violación de los principios de la regularidad de dichos actos: 2) por acción de una Autoridad Pública contra acto administrativo emitido por otra entidad pública, con la finalidad de preservar la legalidad administrativa.

El concepto referido indica las particularidades de la acción contenciosa administrativa, tales como: 1) Es una acción del administrado para evitar perjuicio sufrido o una Autoridad Pública para preservar el principio de juridicidad; 2) Es una acción dirigida contra el Estado u otra entidad pública; 3) Con

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

la finalidad de verificar la regularidad del acto administrativo cuestionado.

### III. IMPORTANCIA

La trascendencia del proceso contencioso administrativo se traduce en lo señalado por el autor argentino Rafael Bielsa, quien al expresar la diferencia del contencioso administrativo con otros tipos de proceso expresa:

lo contencioso administrativo no es pleito contra particulares; es pleito contra el poder público, lucha contra la arbitrariedad del que dispone de la fuerza material, es pleito en defensa del derecho subjetivo o interés legítimo del recurrente, pero lo es además, defensa de la legalidad, de la moralidad administrativa, y, por influencia refleja, también en defensa de la moralidad política (...) <sup>2</sup>

### IV. NATURALEZA DEL PROCESO

La naturaleza jurídica del recurso o acción que detenta la reclamación dirigida contra un acto administrativo detenta la reclamación dirigida contra un acto administrativo a los efectos de verificar su regularidad en sede judicial, ha sido materia de diversas interpretaciones, provocada por la diversidad de terminologías utilizadas por las leyes que la regulan, y esencialmente, por la necesidad de la causación de la instancia administrativa para la admisibilidad formal del proceso contencioso administrativo.

#### 1. *Antecedentes de la controversia*

Se llama recurso contencioso administrativo, y no acción contencioso administrativa, porque es un medio jurisdiccional para impugnar una decisión de autoridad en la que

---

<sup>2</sup> Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, 3a. ed., Santa Fe, Ed. Librería Castelví, 1964, pp. 25-26.

ésta ha transgredido una norma o se ha causado daño jurídico. La acción se promueve contra otro sujeto de derecho sin autoridad. El que promueve recurso contencioso administrativo, ha tenido ya una instancia administrativa, en la que ha reclamado, y se le ha denegado justicia.<sup>3</sup>

Conforme con el criterio del autor argentino citado, la naturaleza de “recurso” de lo contencioso administrativo deriva de la existencia de la instancia administrativa previa para el acceso a la instancia jurisdiccional.

Sin embargo, en posición opuesta a la de Bielsa, se pueden citar las opiniones de los autores argentinos como Julio A. Palacios, Hernán J. Martínez y Santiago Tawil, quienes sostienen que la existencia de la necesidad de la causación de la instancia administrativa previa no desvirtúa el carácter de la acción del contencioso administrativo.

El autor argentino Julio A. Palacios, expresa que:

El particular con su petición de reconsideración, con el aportamiento de nuevas pruebas y elementos de juicios que permitan el cambio de la decisión tomada, realiza frente al ente administrador una tarea de eminente colaboración, tanto y cuanto, significa la posibilidad que el ente, por sí mismo, rectifique un criterio erróneo o no ajustado a la norma jurídica...Por lo dicho, entendemos como definitoria, la característica de acción y no de recurso que detenta la contienda entre particular y administración.<sup>4</sup>

El autor Hernán J. Martínez sostiene que:

La denominación “recurso” es, en realidad, meramente formal, que este recurso participa, en rigor, de todos los caracteres de una verdadera acción, si bien revisora de lo

---

<sup>3</sup> Bielsa, Rafael, *op. cit.*, nota 2, p. 137

<sup>4</sup> Palacios, Julio A., *La acción Contencioso Administrativa*, La Plata, Ed. FIDES, 1975, pp. 34-35.

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

actuado ante la Administración, implica un verdadero juicio pleno ante un Tribunal Judicial ordinario.<sup>5</sup>

El autor Guido Santiago Tawil expresa al respecto que:

La exigencia de una decisión administrativa previa no altera en absoluto el hecho de que la justicia contencioso administrativa sea una verdadera primera instancia jurisdiccional, ante el limitado alcance que cabe atribuir al llamado carácter revisor de esta jurisdicción.<sup>6</sup>

### 2. *La naturaleza en nuestra legislación*

La Ley 1462/35 que regula el procedimiento contencioso administrativo no resuelve la controversia doctrinal respecto a la naturaleza del procedimiento porque se refiere indistintamente a la misma, así en los Arts. 1 y 4 lo designan como un recurso y en los Arts. 3 y 9 como una demanda contencioso administrativa.

Por consiguiente, resulta de capital importancia la distinción entre los ámbitos del recurso y de una acción. Pues, si se trata de un recurso, solamente la resolución dictada por el órgano administrativo, servirá de base para resolver lo recurrido. Lo impugnado de una resolución es la parte que se considera injusta o que ha sido objeto de una solución, y las consideraciones respectivas a realizarse al efecto, por el Tribunal de Cuentas, en el caso, tan solo deberá tener en cuenta lo resuelto por la autoridad administrativa. Sólo debe resolver sobre la cuestión impugnada.

En cambio, si la petición promovida ante el Tribunal de lo contencioso administrativo es considerada una acción, que no debe confundirse con la demanda que es un acto procesal, el ámbito de actuación del órgano jurisdiccional se amplía, pues el actor no va a reducir su propósito a rebatir sólo los agravios producidos por la resolución administrativa previa sin aportar, argumentar y exponer todo lo que sea de su interés respecto de

---

<sup>5</sup> Martínez, Hernán J., *El recurso contencioso administrativo en la Provincia de Santa Fe*, Rosario, Ed. Zeus S.R.L., 1999, p. 14.

<sup>6</sup> Tawil, Guido Santiago, *Administración y Justicia*, Buenos Aires, Ed. Desalma, t. I, 1993, p. 182.

la resolución que lo perjudica o referente a la interpretación de una ley, a su aplicación o relevancia. El Tribunal se halla en la obligación de resolver cada uno y todos los puntos alegados en la instancia.

Para el autor nacional Salvador Villagra Maffiodo el:

Contencioso administrativo es un recurso y también una demanda; lo primero porque se interpone contra una resolución preexistente, y lo segundo porque con ella comienza un procedimiento completo, con todas las etapas del procedimiento ordinario, que es lo que le da carácter de una instancia independiente.<sup>7</sup>

La naturaleza del proceso contencioso administrativo es la de una acción, porque la decisión administrativa previa no constituye una decisión de un órgano judicial. La decisión administrativa no puede considerarse primera instancia judicial porque los órganos administrativos no gozan de la cualidad de independencia e imparcialidad propias de los órganos judiciales.

Es más, el criterio de la calidad de acción del contencioso administrativo se desprende de la forma en que se tramita el proceso ante el Tribunal de Cuentas, en la que este órgano judicial: 1) no se halla limitada a la decisión previa de la instancia administrativa, inclusive, en algunos casos ha dejado de constituirse en una cuestión prejudicial; y 2) por la amplitud de debate en la instancia contenciosa administrativa que revela su independencia con relación a la decisión administrativa previa.

## V. SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El sistema contencioso administrativo se vincula a la ubicación institucional del órgano de control de la regularidad administrativa y que conforme con su ubicación dentro de la estructura de los tres poderes supremos del Estado, dan lugar a los sistemas de control: 1) administrativo; 2) judicial; 3) mixto; y 4) órganos extra-poder.

---

<sup>7</sup> Villagra Maffiodo, Salvador, Principios de Derecho Administrativo, Asunción, Editorial Servilibro, 2007, p. 329.

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Es decir, conforme con la ubicación institucional del órgano competente para el ejercicio del control de la regularidad de las actividades administrativas, surgen los sistemas que reciben la denominación de: El sistema administrativo o francés, el sistema judicialista, el sistema mixto y el sistema extra poder.

### 1. *El sistema administrativista o francés*

El órgano competente para entender de las impugnaciones de los actos administrativos se encuentra dentro de la estructura orgánica del Poder Administrador para que un órgano administrativo juzguen sus mismos actos. Este sistema procura reconocer un “*iuris proprio*” a la administración pública para juzgar sus actos cuando actúa como poder administrador.

Este sistema, retiene la competencia judicial dentro del ámbito de la administración para juzgar los actos administrativos, por considerar que juzgar o controlar a la administración sigue siendo una actividad administrativa. El ejemplo clásico de este sistema es el Consejo de Estado Francés que es un órgano administrativo que se encarga de entender en las cuestiones de control de la regularidad de los actos administrativos.

### 2. *En el sistema judicialista*

En éste sistema el órgano competente para entender de las cuestiones contencioso administrativas se encuentra dentro de la estructura del Poder Judicial, con lo cual se confiere a un órgano imparcial la facultad de juzgar la regularidad de los actos administrativos. Este sistema puede tener dos variantes: 1) Control judicial por órganos ordinarios. Es decir, cuando las cuestiones contencioso administrativas se atribuyen a órganos judiciales del fuero civil ordinario. Ejemplo: Sistema Brasileño; 2) Control Judicial especializado. Es decir, cuando la competencia contenciosa es atribuida a un órgano especializado del Poder Judicial. Ejemplo: Tribunal de Cuentas, en el Paraguay.

El sistema judicial de control de la regularidad administrativa, se vincula a la cultura jurídica anglosajona, por lo que su antecedente se vincula al sistema jurídico inglés.

También, dentro de este sistema, la admisibilidad de la acción contenciosa administrativa ante el órgano judicial compe-

tente, se puede condicionar a la causación de la instancia administrativa. Ejemplo: El Paraguay, que por el Art. 3 de la Ley 1462/35, establece este requisito de admisibilidad de la acción.

En nuestro país, esta existencia es objeto de severas críticas por la doctrina nacional<sup>8</sup>, por considerarse que constituye un obstáculo al acceso a la jurisdicción.

El fundamento que informa la aplicación de este sistema es la separación de funciones de los poderes del Estado y en tal sentido, corresponde al Poder Judicial la interpretación de la Ley en sentido amplio en tutela de los derechos públicos y privados.

### 3. *El sistema mixto*

Es el sistema incorporado por algunas legislaciones que se caracteriza por la existencia de dos órganos competentes para el ejercicio del control de regularidad de la actuación administrativa, una ubicada dentro de la estructura de la administración y otra dentro de la estructura del Poder Judicial. Este sistema se presenta en dos modalidades:

- Órganos administrativos constituidos en primera Instancia. Ocurre cuando la legislación crea órganos dependientes de la administración pública con competencia para entender como la primera Instancia de lo contencioso administrativo y sus decisiones son apelables ante los órganos judiciales.
- En razón de la materia contenciosa. Es cuando la legislación separa las cuestiones contenciosas que serán competencia de los órganos, disponiendo que determinadas materias sean objeto de control por el órgano administrativo dependiente de la administración pública y otras cuestiones de competencia del Poder Judicial. Este sistema estuvo vigente en Italia.

El autor paraguayo Manuel Peña Villamil cita como ejemplo de este sistema, la legislación alemán que establece un Tribu-

---

<sup>8</sup> Villagra Maffiodo, Salvador, *Ibidem*, p. 338. Blanco Sindulfo, *La jurisdicción contencioso-administrativa*, Tesis Doctoral, Una, pp. 81-82.

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

nal Administrativo para los distintos Estados que conforman la República Federal Alemana “que si bien no dependen del Poder Judicial Central, la independencia y profesionalidad de estos Tribunales constituyen una verdadera garantía para el Juzgamiento de las cuestiones contenciosas de derecho público”. Los autores chiles Jirón Vargas, Mery Bravo y Saric Paredes<sup>9</sup>, también lo ubican dentro del sistema mixto.

### 4. *Sistema de órgano extra-poder*

Es cuando el órgano de control de lo contencioso administrativo no se ubica dentro de la estructura de los poderes supremos del Estado sino se crea como un órgano independiente de los mismos. El ejemplo de este sistema es el contencioso uruguayo, que se crea a partir de la Constitución de 1952, en la que se establece el Tribunal Contencioso Administrativo como órgano constitucional y se integra con personas calificadas. Esta entidad no depende de los poderes supremos del Estado.

## VI. SISTEMA CONTENCIOSO EN EL PARAGUAY

La ubicación institucional del órgano de control de la regularidad administrativa por medio del proceso contencioso administrativo que ha prevalecido en el Paraguay fue el Judicial, a nivel legislativo en 1926 y en la Constitución de 1940.

a. La Ley N° 817/26 de Organización Financiera, en su Art. 35 dispuso. “El Tribunal de Cuentas resolverá en apelación todas las cuestiones suscitadas con motivo de la aplicación de las leyes y reglamentos fiscales y especialmente, con motivo del cobro y percepción de los impuestos en general, con cuyas decisiones quedará cerrado el pronunciamiento administrativo. Pero el administrado que se considera lesionado en su derecho, con la resolución del Tribunal de Cuentas, podrá en el término de cinco días, promover ante el Superior Tribunal de Justicia, el juicio de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el Art. 43, de la Ley Orgánica de los Tribunales”. Es decir, la legislación considera al Tribunal de Cuentas, como órgano adminis-

---

<sup>9</sup> Jiron Vargas, Enrique, Mery Bravo, Enrique y Saric Paredes, Alejandro, *Lo Contencioso Administrativo*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1959, p. 196.

trativo, de Primera Instancia en lo contencioso administrativo, cuando que en realidad era un órgano incorporado dentro de la estructura del Poder Judicial, conforme con la Ley de Organización Administrativa de 1909. La disposición referida pretendía establecer un sistema mixto que no se adecua al sistema que se describe.

b. La Constitución de 1940. Esta Constitución, en el Art. 87 dispuso que por la Ley se puede constituir a las autoridades administrativas como Jueces de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo. Esta cláusula de apertura legal se concreta en la normativa del Código Aduanero de 1947 que prescribía: “Al Tribunal de Cuentas incumbirá la resolución en segunda instancia contra las decisiones de la Dirección General de Aduanas”.

Es decir, en la Ley de Organización Financiera de 1926 y en la Constitución de 1940, se ha habilitado el sistema mixto, en su modalidad de una primera instancia administrativa en lo contencioso y la segunda instancia la sede judicial.

### 1. *Sistema judicial*

Es el sistema adoptado con claridad por las constituciones de 1870, 1967 y la de 1992 y en la actualidad se puede afirmar que el sistema de justicia administrativa aplicado en el Paraguay es el judicialista porque el órgano competente para ejercer el control de la regularidad de los actos administrativos es el Tribunal de Cuentas, que se inserta dentro de la estructura del Poder Judicial, con la variante de la necesidad del agotamiento de la instancia administrativa previa. Es más, el Poder Judicial puede ejercer el control de la regularidad administrativa por medio de otros órganos judiciales como los jueces de primera instancia por vía del amparo o cuando se refiera a materia contractual y la Corte Suprema de Justicia por vía de los recursos y la garantía de la Inconstitucionalidad.

## VII. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Las reglas legales para los trámites del proceso contencioso administrativo que se desarrolla en sede del Tribunal de Cuentas, se halla fijadas en dos cuerpos normativos: 1) La Ley

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1462/35 del Procedimiento Contencioso Administrativo, que en 10 artículos determina algunas reglas esenciales del proceso y en las no indicadas en las mismas se remite al Código Procesal Civil; y 2) el Código Procesal Civil, por expresa remisión a su normativa, por al Ley N° 1462/35.

### 1. *Acto generador de la cuestión contenciosa administrativa*

La delimitación del acto impugnado en sede contenciosa administrativa surge de la Ley N° 1462/35, estableciendo que debe ser un acto administrativo dictado por el Estado y las entidades dependientes; y o por las entidades públicas locales como las Municipalidades y Gobernaciones.

Se puede señalar que el acto generador de la cuestión contenciosa administrativa debe reunir las siguientes características: 1) debe ser un acto administrativo de una autoridad pública, 2) debe ser un acto pronunciado en uso de sus facultades regladas; 3) que vulnere derecho administrativo preexistente del acto administrativo o el principio de juridicidad cuando el accionante es otra entidad pública.

Por consiguiente, la cuestión contenciosa administrativa comprende las decisiones administrativas de todas las entidades públicas que abarca también las emitidas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la función administrativa.

Esta circunstancia, no implica una afectación del principio de jerarquía, pues la Corte Suprema de Justicia es el superior jerárquico del Tribunal de Cuentas en materia jurisdiccional pero no en materia administrativa. El Tribunal de Cuentas es un órgano judicial habilitado para el ejercicio del control de la regularidad administrativa de todas las entidades públicas.

### 2. *Las partes*

Los sujetos partes del proceso contencioso administrativo son: 1) los sujetos legitimados para la promoción de la acción; 2) el sujeto pasivo que es el órgano público emisor del acto impugnado; 3) el Tribunal de Cuentas. Se excluye la participación del Ministerio Público en este proceso.

A. *Sujeto legitimado para promover la acción*

En este aspecto, corresponde precisar la legitimación activa y pasiva del proceso contencioso administrativo.

Los sujetos activos para la promoción de la demanda contenciosa administrativa son:

- El administrado lesionado en su derecho subjetivo por el acto administrativo dictado pro la autoridad pública; y
- La autoridad pública que también puede verse lesionada en una competencia legal o porque el acto administrativo le impone una exigencia contraria al orden jurídico.

La configuración de los dos sujetos con legitimación activa surge del Art. 3, de la Ley 1462/35, que dispone: “La demanda contenciosa administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa”.

Villagra Maffiido desestima la legitimación activa de la autoridad pública fundada en la administración centralizada de nuestro país y en los antecedentes tribunales en los que no existen casos de demandas de esta naturaleza.

Pero debe señalarse que resulta factible la demanda de la autoridad pública contra otra autoridad administrativa como en el caso de un Intendente Municipal contra una resolución de la Junta Municipal por la que se ordena una decisión irregular que no pudo ser corregido por medio del ejercicio del veto y en la hipótesis de los gobiernos departamentales que tienen derecho a la coparticipación en algunos tributos en los casos de liquidación errónea de los tributos que le corresponden.

Por otra parte, existen precedentes judiciales en la que la administración pública ha interpuesto una acción contenciosa administrativa contra entidad pública, siendo admitida la acción interpuesta. Ejemplo: 1) Juicio: Poder Ejecutivo de la Nación c/ Resolución N° 41 de fecha 2 de febrero de 1.996, dictado por la Contraloría General de la República”; Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios c/ Resolución C.A. N° 1939/99 de fecha 15 de septiembre de 1.999, dictada por el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social”.

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### B. *El sujeto pasivo*

El sujeto pasivo de la acción contenciosa administrativa es el órgano público emisor del acto administrativo causante de la lesión al derecho del administrado o causante de una lesión a la juridicidad de la función de otra entidad pública.

### C. *Terceros con interés directo o coadyuvante*

El acto administrado perjudicado o beneficiado por la resolución administrativa impugnada puede no ser el único interesado en su revocación o mantenimiento, razón por la cual es admisible la intervención en calidad de parte, conforme con las disposiciones del Código Procesal Civil.

Salvador Villagra Maffiodo distingue dos situaciones en las que puede tener participación el tercero interesado: a) si la resolución sobre mejor derecho entre dos pretensiones de particulares. Esta situación generalmente se presenta cuando el I.B.R. decide sobre la mejor tenencia de un terreno fiscal; b) en el caso del derecho del particular se halla supedita a la mantención de la resolución administrativa, en cuyo caso, según el autor citado, es de interés adhesivo.

El criterio jurisprudencial dominante con respecto a la admisión procesal del tercero coadyuvante fue la de simple adhesión a las partes principales del proceso, limitándose su actividad a la condición de no contrariar las pretensiones de las partes principales. Esta posición no es compartida por Flaviano González, quien en su tesis doctoral sostuvo que la participación del tercero debe ser plena, en función del derecho a la defensa que tiene rango constitucional.<sup>10</sup>

La Ley 1462/35 no aclara, ni se ocupa expresamente sobre este tema. En el caso de denuncias se reconoce el derecho del coadyuvante a un porcentaje de la multa aplicada, según establece el artículo 239 de la Ley 125/91. No obstante por aplicación supletoria del Código Procesal Civil en la sustanciación del juicio (artículo 5), consecuentemente la remisión al citado Código es necesaria para encontrar la solución a la situación

---

<sup>10</sup> González Domínguez, Flaviano, *Aspectos Procesales del Contencioso Administrativo*, Asunción, 1979, p. 42.

del coadyuvante. Conforme al artículo 78 del Código Procesal Civil contempla la intervención del coadyuvante. Una interpretación válida de la norma es que la participación del mismo no es meramente “adhesiva”; por el contrario, “el tercer coadyuvante se reputa como una misma parte con aquel a quien coadyuva, debiendo tomar el proceso en el estado en que se hallare. No puede hacer retroceder ni suspender su curso, ni alegar ni probar lo que tuviere prohibido al principal”.

La disposición mencionada del Código Procesal Civil viene a fortalecer la doctrina que considera al coadyuvante como parte de la “litis consorcio” en sede judicial y no de adhesión pasiva.

#### D. *Ministerio Público*

Se debe señalar que el Ministerio Público no es parte en el proceso contencioso administrativo, porque la Ley 1462/35 que lo regula no dispone su participación en éste tipo de proceso.

### VIII. PRESUPUESTOS DE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Conforme con la disposición del Art. 3 de la Ley 1462/35, la acción contencioso administrativa es admisible contra las resoluciones administrativas, cuando la acción instaurada reúnan los requisitos siguientes:

#### *1. Causación de la instancia administrativa o agotamiento de la instancia administrativa*

Es la exigencia de que antes de recurrir a la sede judicial, se debe recurrir ante la entidad pública emisora del acto por medio de los recursos administrativos de reconsideración y de apelación. El Art. 3 de la Ley 1462/35, expresa que la demanda contencioso administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa contra las resoluciones: “que causen estado y no haya, por consiguiente, recurso administrativo contra ella”.

Implica la obligación del administrado de agotar la instancia administrativa para promover la demanda contencioso administrativa, justificada por dos razones: 1) determina la materia

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

prima de la cuestión contenciosa; e 2) implica la aceptación de la Autoridad Pública. Se advierte, en ese último fundamento la rémora de la venia legislativa en que el Estado no podía ser llevado a juicio sin su consentimiento. Este fundamento ya se halla superado en la actual evolución de la doctrina.

Esta exigencia de la causación de la instancia administrativa fue criticada en su momento por Salvador Villagra Maffiodo<sup>11</sup>, al señalar "...porque si bien los recursos administrativos constituyen ejercicios de los derechos de petición y han sido creado y existen para la protección de los particulares frente a la administración. Pero ocurre que en los hechos, con la exigencia de que sean previamente interpuestos y resueltos en la instancia administrativa, en vez de constituir garantías, son una verdadera traba para acceder a la justicia administrativa, en primer lugar, porque su resolución tarda generalmente excesivo tiempo, a veces intencionalmente para retardar la demanda ante el Tribunal, y en segundo lugar, porque resulta enteramente inútil cuando el particular sabe o estima por los términos de la resolución o por otros motivos que la autoridad no la revocaría ni rectificaría de ningún modo".

El autor citado considera que la interposición previa a los recursos administrativos debiera ser optativa para el particular. Sindulfo Blanco<sup>12</sup> en su tesis doctoral sostiene que:

(...) se debe mantener el procedimiento administrativo previo no como el instrumento procesal especializado en obstaculizar el libre acceso a la justicia, sino como simple medio que permita la conciliación amistosa previa de los intereses en pugna.

El Tribunal de Cuentas –Primera Sala, en el Acuerdo y Sentencia N° 97/93, dictado en los autos: “Ramón Casco González c/ Municipalidad de Lambaré”, acogió la demanda del recurrente quien no agotó la instancia administrativa y la parte accionada al ser requerida de los antecedentes administrativos

---

<sup>11</sup> Prof. Emérito de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Asunción.

<sup>12</sup> Prof. De Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Asunción y Ministro de la Corte Suprema de Justicia. *op. cit.*, nota 8, p. 80.

recurrió directamente antes de que se le corriera traslado de la demanda a señalar que el demandante ha sido despedido con justa causa, y que por tal motivo, la pretensión deducida no debía tener acogimiento judicial, con lo cual, según el tribunal, quedaba patentizada suficientemente la ociosidad del agotamiento de la instancia puramente administrativa, motivo por el cual, entró directamente a considerar el fondo de la cuestión.

Sin embargo, existen varios precedentes judiciales, por los que se han visto rechazadas las acciones contenciosas administrativas por el incumplimiento del agotamiento de la instancia administrativa previa. Ejemplo: 1) Juicio: “DISME S.R.L. c/ Resolución N° 82 del 22 de enero de 1998 y la N° 788 del 8 de mayo de 1998, dictado por el Vice-Ministerio de Tributación”, por la que el Tribunal de Cuentas- Primera Sala, por Acuerdo y Sentencia N° 10 de fecha 10 de febrero de 2.000, rechaza la acción por falta de agotamiento de la instancia administrativa y confirmada por la Corte Suprema de Justicia, por Acuerdo y Sentencia N° 122 de fecha 16 de abril de 2.001; 2) Expediente: “Mario Toñanez y otros s/ Resolución N° 373/98 y la N° 461/98, de la Municipalidad de Lambaré” (Acuerdo y Sentencia N° 280 de fecha 18 de abril de 2.002, dictada por la Corte Suprema de Justicia).

## *2. Que la resolución de la administración proceda en uso de sus facultades regladas*

El acto administrativo es reglado cuando la norma jurídica predeterminada concretamente la conducta que el administrador debe seguir en cuanto al momento, contenido y forma del acto a emitir. Es decir, la acción contenciosa sólo es admisible contra acto de esta categoría y no contra acto discrecionales.

La admisión de la acción solamente contra los actos reglados es objeto de la crítica por restringir el control de regularidad de la actividad administrativa, en especial, por excluir los actos discrecionales que es fuente importante de arbitrariedad administrativa. En ese sentido, Sindulfo Blanco, ha sostenido en su tesis doctoral que:

Los actos administrativos que provienen del ejercicio de las facultades discrecionales son también justiciables,

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

cuando adolecen de vicio de “abuso o desviación de poder”, y por tanto, la ley deberá incluirlo expresamente, con la salvedad de que se excluyen cuando han mediado razones de “mérito u oportunidad”, zona donde la autoridad puede moverse libremente.

### 3. *Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto*

Existe una exigencia para evitar la existencia de dos pronunciamientos sobre una misma cuestión planteada.

Flaviano González, quien fuera miembro del Tribunal de Cuentas, sostuvo en su tesis doctoral que dada la competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas para las cuestiones contencioso administrativas han señalado que el requisito de la litis pendencia es inútil, porque cuando existe otro juicio sobre la misma cuestión, el Tribunal solo debe acumular los autos.

En la actualidad, con la atribución conferida a los Tribunales Electorales para entender en los litigios de los funcionarios públicos departamentales y municipales, puede presentarse el supuesto de la litis pendencia.

### 4. *Que la resolución vulnere un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante*

El acto administrativo impugnado debe vulnerar derecho administrativo establecido a favor del particular accionante, sea derecho de carácter individual o colectivo. El Tribunal de Cuentas, acoge la acción contenciosa para la defensa de intereses difusos, en los fallos siguientes: 1) Acuerdo y Sentencia N° 59, del 2 de octubre de 1989; 2) Acuerdo y Sentencia N° 36 del 26 de agosto de 1988.

### 5. *Que se halla abonada la cuantía del impuesto u otra liquidación de cuentas ordenada por el Tribunal de Cuentas.*

Es el requisito conocido en la doctrina como *Solvete et repete*, “pague y luego reclame”, recaudo que se halla derogado por el Art. 254 de la Ley 125/92, pero permanece vigente por el Art. 104 de la Ley 1.294/87, Orgánica Municipal. La Corte Suprema de Justicia en algunos fallos lo ha declarado inconstitucional.

## 6. Plazo

El recurso contencioso administrativo se interpondrá en el término de cinco días para los actos administrativos y dentro del plazo de quince días para las cuestiones tributarias conforme con la disposición de la ley 125/92.

Este plazo se extiende, a 18 días, conforme con la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, que ha declarado inconstitucional el plazo de 5 o 15 días, por violación del principio de la igualdad, habida cuenta que la administración pública tiene 18 días para contestar la demanda. El Acuerdo y Sentencia N° 418/95 de la Corte Suprema de Justicia había declarado inconstitucional el plazo de cinco días, dejando fijado en 18 días, el plazo para interponer la acción contenciosa administrativa fundado en el principio de la igualdad.

Es importante señalar que en los precedentes judiciales, tanto el Tribunal de Cuentas como de la Corte Suprema de Justicia, el rechazo de la acción por incumplimiento de los requisitos formales señalados, se efectúa con la sentencia, cuando que lo correcto, por tratarse de presupuestos de admisión de la acción, es efectuarlo al inicio, una vez constatado el incumplimiento luego de la remisión de los antecedentes por la administración pública demandada.

## IX. PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Los presupuestos para la procedencia de la acción contenciosa administrativa se vinculan a los vicios que afectan a la resolución impugnada que de comprobarse en el juicio, tornará nula la decisión administrativa.

En la ley reguladora del procedimiento administrativo, no existe una norma que disponga cuales son los vicios nulificantes del acto administrativo.

Ante la ausencia normativa que establezca los presupuestos de procedencia de la acción, resulta necesario acudir a los requisitos de regularidad del acto administrativo, cuya no concurrencia conlleva la nulidad del mismo. Los actos regulares son

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

los que cumplen con los requisitos de la legalidad, competencia, forma, finalidad, razonabilidad.

Por consiguiente, la acción contenciosa será procedente cuando el acto administrativo impugnado contenga algunos de los vicios siguientes:

- Vicio de legalidad.
- Vicio de competencia del órgano emisor.
- Vicio de forma.
- Vicio de finalidad del acto.
- Vicio de razonabilidad.

### X. ACTOS EXCLUIDOS DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Conforme con los requisitos de la admisibilidad de la acción contenciosa establecida en la Ley 1.462/35, surge que la misma no es admisible para controlar la juridicidad de determinadas actividades de la administración Pública, tales como:

- A) Actos administrativos discrecionales, porque la ley disponga expresamente que debe emanar el ejercicio de facultades regladas.
- B) Simples actos de la administración porque los mismos no constituyen decisiones de la autoridad administrativa sino comunicaciones de la autoridad administrativa sino comunicaciones inter-orgánicas que sirven para preparar el acto administrativo.
- C) Contratos administrativos que son de acuerdo de voluntades entre la administración y el contratante y no es una decisión unilateral de la Administración. Los actos preparatorios del contrato que lesionan derechos administrativos preexistentes son acogidos como cuestión contenciosa porque reúne la condición de una decisión unilateral de la Administración productora de efectos jurídicos individual que causa lesión al derecho del administrado y por la naturaleza de procedimiento administrativo que acoge la Ley N° 2.051/03. En nuestro sistema legal, los contratos administrativos son impugnados en el fuero civil.

- D) Hechos administrativos, porque no constituye una resolución administrativa. Los hechos administrativos deben ser cuestionados por vía de Amparo a los efectos de paralizar el hecho; y sí la pretensión es la reparación del daño causado ante el fuero civil.

## XI. MEDIDAS CAUTELARES

El Tribunal se halla facultado para dictar las medidas cautelares tendientes a asegurar la observancia del resultado del proceso que se residencia ante el mismo y en tal sentido, generalmente, dicta la medida de suspensión del acto 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. del *fumus bonis juris*, *periculum in mora* y la contracautela.

Es decir, por la aplicación supletoria del Código Procesal Civil al proceso contencioso administrativo, el Tribunal de Cuentas, se halla habilitado a dictar las medidas cautelares nominadas e innominadas, conforme con la naturaleza de la cuestión deducida. Entre las medidas innominadas se encuentra el de la suspensión del acto administrativo, típica medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo.

## XII. DESARROLLO DEL PROCESAMIENTO

Está constituido por una serie de actos procesales que deben realizar los tres sujetos y regulado por la Ley 1462/35 y el Código Procesal Civil, este último de aplicación supletoria en el procedimiento contencioso administrativo.

### 1. *Iniciación*

El acto introductorio de la contienda contencioso administrativa es el acto procesal de demanda que debe reunir los requisitos establecidos en el Art. 215, del Código Procesal Civil, que son los siguientes:

- A. La determinación del sujeto demandante con indicación de su nombre y domicilio. El actor de la acción con-

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

tenciosa administrativa puede ser un administrado afectado en su derecho o una autoridad administrativa por lesión a su competencia y la juridicidad de su función.

B. Nombre y domicilio real del demandado; en este caso, el demandado siempre será la administración pública, emisora de la resolución causante de la lesión al derecho de los administrados o a la competencia de la autoridad pública.

C. La designación precisa de lo que se demanda, la cosa demandada debe ser necesariamente la verificación de la regularidad del acto administrativo causante de la lesión administrativa. La resolución debe ser individualizada por su número, fecha y entidad emisora.

D. Hechos en que se funda la demanda, consistente en la explicación de los presupuestos jurídicos y fácticos que vician de irregularidad al acto administrativo.

E. Derecho invocado como fundamento de la pretensión; consideramos que debe puntualizar los vicios de ilegalidad de la resolución cuestionada.

F. La petición formulada que debe consistir pedir la medida de urgencia, en caso necesario y solicitar la anulación de la resolución en su totalidad o en la parte que se considera irregular.

G. Acompañar los documentos necesarios para acreditar la personalidad invocada y otros documentos necesarios para fundar la pretensión.

### *2. Solicitud de antecedentes originales de la resolución impugnada*

El Tribunal de Cuentas, dicta el primer acto jurisdiccional dentro del proceso ordenando a la Autoridad Pública demandada para que remita los antecedentes administrativos de la resolución impugnada. Esta disposición judicial tiene la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad formal de la acción, tales como carácter del acto impugnado, agotamiento de la instancia administrativa y el plazo de interposición para declarar su competencia o declarar inadmisibles la acción. Esta etapa es conocida como la de habilitación de la instancia.

Una vez remitidos los antecedentes por parte de la Administración pública demandada, el Tribunal verifica el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la acción y si considera que se ha cumplido con los requisitos formales establecidos en el Art. 3 de la Ley 1462/35, se declarará competente y correrá traslado de la demanda a la accionada para que lo conteste dentro del plazo de dieciocho días hábiles.

En el supuesto de incumplimiento de uno de los requisitos formales establecidos en el Art. 3 de la Ley 1462/35, debe declarar inadmisibile la acción promovida y no rechazaría en la sentencia, como lo vienen haciendo en los precedentes judiciales.

En caso de duda sobre la admisibilidad de la demanda contenciosa administrativa es aplicable el principio del *in dubio pro actione* por la finalidad de la acción consistente en la de verificar la regularidad de la actuación administrativa.

### 3. *Contestación de la demanda*

El demandado es siempre la Administración pública emisora de la resolución impugnada que deberá contestar la demanda en el plazo de dieciocho días hábiles (Art. 234 del C.P.C.), más el plazo de prórroga en razón de la distancia. La Administración deberá también adjuntar todos los documentos necesarios y de la misma se corre traslado por el término de seis días a la adversa.

La administración pública dentro del plazo de la contestación podrá articular las excepciones admisibles dentro del Código Procesal Civil.

### 4. *La reconvencción*

El demandado no puede interponer la reconvencción de la demanda, porque ello implicaría ubicar al administrado en carácter de sujeto pasivo de la acción contenciosa y fuera contencioso es para demandar al Estado por actos administrativos y no para demandar a un particular.

La promoción de la demanda reconvenccional no se halla expresamente prohibida por las leyes procesales que regulan la materia, pero la misma deviene el carácter del fuero contencio-

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

so, cual es la de ser una acción para demandar al Estado y por la naturaleza de la cuestión contenciosa.

Se puede concluir, entonces, que la demanda reconvenional es improcedente en el proceso contencioso administrativo, por los supuestos siguientes: 1) es un procedimiento para demandar al Estado y la reconvenición convierte al particular en sujeto demandado; y 2) la materia contenciosa gira en torno a la revisión del acto administrativo y el particular administrado no emite acto administrativo alguno.

No obstante, existen opiniones que favorece su admisión en algunos casos. En tal sentido, se expresa el autor argentino Bartolomé A. Fiorini, al señalar que:

La reconvenición está excluida de todos los códigos de la materia. Se sostiene que la habilitación de la instancia contra una resolución administrativa que causa estado no comprende la posible existencia de una contestación reconvenional. Esta tesis considera a la reconvenición como una demanda independiente, pero esto ya no puede sostenerse en forma absoluta, a la luz de la doctrina moderna sobre la conexidad y continencia de la causa, es decir, identidad de sujeto y unidad con el objeto recurrido. La reconvenición en estos casos, pese a la interpretación jurisprudencial uniforme que la repulsa, podría tener viabilidad aunque en forma limitada.<sup>13</sup>

### 5. *Pruebas*

La ley 1462 permite la abreviación del procedimiento en cuanto al término de prueba del Tribunal puede fijar en un mínimo indispensable y aún declarar la causa como de puro derecho, lo que será procedente cuando en el expediente administrativo se han producido pruebas suficientes a satisfacción de las partes.

Aún así, es probable que el procedimiento de juicio ordinario no resulte adecuado para los requerimientos de casos de urgencia, en los que podría ser aplicado el procedimiento de la petición de amparo.

---

<sup>13</sup> Fiorini, Bartolome A., *¿Qué es el Contencioso?*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1997, p. 278.

Dentro del periodo probatorio se podrá articular todas las admitidas por el Código Procesal Civil, excepto la confesoria de la Administración Pública.

*A. Prueba confesoria*

La prueba confesoria en lo contencioso administrativo tiene limitaciones porque sólo constituye prueba contra el particular administrado que litiga contra la Administración Pública.

*a. Exclusión de la confesoria contra la administración pública*

La exclusión de la prueba confesoria contra el Estado se halla fundado en que la manifestación de voluntad del funcionario no obliga al Estado, esta circunstancia se halla fundada en los supuestos siguientes: a) La prueba confesoria es un acto personalísimo y como tal obliga al funcionario y la administración pública es completamente despersonalizado. b) La administración pública solo se obliga por los actos administrativos emitidos en ejercicio de su competencia legal y no por voluntad de sus administradores, por lo que la voluntad del órgano expresada en el acto cuestionado; c) La administración pública es parte del proceso y no el funcionario, por lo que procesalmente no existe confesión.

*b. Facultades del Tribunal en el periodo probatorio*

Las facultades del Tribunal en el periodo probatorio son amplias porque podrá ordenar la producción de pruebas que estime conducentes para la verificación de la regularidad administrativa. Esta facultad del Tribunal de Cuentas surge del principio de oficialidad que se reconoce en las legislaciones contencioso administrativas de la Administración Pública, que es el objeto del proceso judicial.

*6. Alegato*

Es la etapa procesal en la cual, las partes deben exponer la síntesis de los méritos de la causa. Es decir, debe exponer

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

como se ha acreditado la ilegalidad o legalidad de la resolución impugnada para justificar su anulación o no.

### *7. Caducidad de instancia*

Es un medio anormal de terminación del proceso por la concurrencia de tres presupuestos fácticos: 1) La iniciación de la instancia; 2) la falta de instancia por las partes; y 3) el transcurso del plazo de inactividad fijado en la Ley.

El inicio de la instancia se produce con la emisión del primer acto del proceso por parte del Tribunal de Cuentas, por la que tiene por presentada la acción.

La inactividad de las partes, que se traduce en la omisión de actos de requerimientos tendientes al desarrollo del proceso durante el plazo de tres meses, conforme con la disposición contenida en el Art. 8 de la ley 1262/35.

La caducidad de instancia podrá ser declarado de oficio o a petición de parte y el efecto de la misma sobre la acción contenciosa es la imposibilidad de promover una nueva acción en esta sede judicial.

La imposibilidad de la promoción de una nueva acción, declarada la caducidad tiene como fundamento jurídico las disposiciones contenidas en el Art. 179 del Código Procesal Civil y el Art. 3 de la Ley 1462/35.

El art. 179 del Código Procesal Civil, última parte, dispone que: "Operada la caducidad, la demanda se tiene por inexistente a los efectos de la interrupción de la prescripción".

La ley 1462/35, en el Art. 3, establece como uno de los presupuestos de admisibilidad formal de la acción el plazo de cinco días de notificada la resolución administrativa o dentro del plazo de dieciocho días, conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema. Por lo que al declararse la caducidad por inactividad de tres meses y por sus efectos establecidos en el Art. 179 del C.P.C., la nueva acción contenciosa será necesariamente extemporánea.

### *8. Sentencia*

La sentencia del Tribunal de Cuentas se traduce en dos supuestos: 1) rechazar la acción, con lo cual queda confirmado el

acto administrativo impugnado; 2) Hacer lugar a la acción, con lo cual anula total o parcialmente el acto impugnado. También podrá pronunciarse sobre cuestiones vinculadas al acto impugnado como la reposición del funcionario, pago de salarios caídos, costas, entre otros.

### 9. *Apelación*

La sentencia dictada por el Tribunal de Cuentas, es recurrible ante la Corte Suprema de Justicia, que se constituye en una segunda instancia contenciosa administrativa, entendiendo la cuestión de la Sala Penal de la Corte Suprema, por disposición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, Ley 609/95.

### 10. *Condenación en costas*

Las costas, se impone, en aplicación de la regla general establecida en el Art. 192 del Código Procesal Civil, a la parte vencida, con aplicación de las facultades de exonerar la misma cuando encuentre fundada razones para ello. En caso de anulación del acto administrativo, las costas judiciales debe imponerse al funcionario emisor del acto irregular por aplicación del Art. 106 de la Constitución.

### 11. *Ejecución de la sentencia*

En la práctica judicial la facultad del Tribunal de Cuentas, se limita a la corrección o anulación de la resolución impugnada conforme con la naturaleza del proceso contencioso administrativo y la ejecución de las disposiciones derivadas de la misma como el pago de salarios caídos, devolución del Tributo pagado, etc., se remite al fuero ordinario, fundada en que los Tribunales no son órganos judiciales de ejecución.

Pero, conforme con la normativa aplicable en el proceso contencioso administrativo y la naturaleza de la jurisdicción, el Tribunal de Cuentas se halla habilitado legalmente para la ejecución de las sentencias que emiten como consecuencia del proceso.

## PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### XIII. RECURSO DE REVISIÓN

Ante la Corte Suprema de Justicia se da el recurso de revisión en forma de apelación y de nulidad. Ambos recursos son medios dispuestos por ley, para cuestionar las resoluciones judiciales cuando se las considere injustas o no arregladas a derecho. El Tribunal de Cuentas puede incurrir en error en la aplicación de la Ley. Y la facultad de revisión de la sentencia recurrida que tiene la Corte Suprema de Justicia, al respecto, tiene a reparar las probables injusticias, mediante un nuevo examen de la resolución objetada por la parte agraviada. Mediante los recursos judiciales se garantiza el interés directo de los contendientes, volviendo el *a-quen* a revisar la causa, con el fin de reparar los agravios generados por la sentencia, mediante nuevo análisis y consideraciones de los elementos aportados al juicio y del derecho argüido o alegado en el mismo. El recurso de apelación, pues, tiene que ver con el fondo de la cuestión y la justicia o injusticia de la resolución judicial.

Por su parte, el recurso de nulidad persigue deja sin valor ni efecto, las resoluciones judiciales o las actuaciones cumplidas en juicios con vicios substanciales de procedimiento.

Las implicancias de ambos recursos previstos en el artículo 28 del Código de Organización Judicial, para ante la Corte Suprema de Justicia, específicamente ante la Sala Penal, tienen que ver con los recursos de nulidad, de legalidad y de apelación, que pueden ventilarse por la vía de los recursos de apelación y de nulidad.

### XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Por expresa disposición del artículo 259 inc. 5 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia tiene atribuciones para conocer y resolver las cuestiones sobre inconstitucionalidad, que se sometan a su veredicto. De suerte que las sentencias por el Tribunal de Cuentas, pueden ser, como las de cualesquiera otras jurisdicciones, objeto de impugnación de inconstitucionalidad, por los modos establecidos por el Código Procesal Civil.

XV. LA LABOR DE LA JURISPRUDENCIA

En relación a figuras como el tercero coadyuvante; sobre el cómputo de plazos; acerca de iniciación de la demanda ante el Tribunal de Cuentas; referente a extemporaneidad de una demanda; sobre requisitos formales que deben reunir las resoluciones administrativas para que sean recurribles; entre otras cuestiones, la jurisprudencia ha realizado una profusa y encomiable labor y aportes, para aclarar y ordenar conceptos, interpretar situaciones opinables y normas y, fundamentalmente, para arbitrar soluciones ante situaciones litigiosas que han sentado precedentes para la decisión y fallos en litigios similares.

De suerte que las decisiones dadas a contingencias de índole procesal han sido de carácter pretoriano y, por tanto, jurisprudencial en el caso de sentar una posición pacífica determinada. La obra de la jurisprudencia, pues, en nuestro país, ha sido de suma importancia y valiosa en dicha jurisdicción, quizás más que en cualquiera otras donde se dan sendos Códigos y precedentes judiciales, desde antiguo. La jurisprudencia, pues, ha fijado y uniformado criterios referentes a cuestiones encontradas, controvertidas, de naturaleza contencioso-administrativa.