CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "AGROGANADERA DOS MARIAS S.A. C/ RES N° 156/2020 DEL 30 DE ABRIL Y OTRA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - MADES".----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos cuatro.-

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay a los, veintiséis días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro estando reunidos en la Sala de Acuerdos, los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **MANUEL RAMIREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, y LUIS MARÍA BENITEZ RIERA,** ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo a acuerdo el expediente: **"AGROGANADERA DOS MARIAS S.A. C/ RES N° 156/2020 DEL 30 DE ABRIL Y OTRA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - MADES "** a fin de resolver el recurso de apelación interpuesto por Marco Aurelio González Maldonado, Procurador General de la República, en representación del Estado paraguayo, contra el Acuerdo y Sentencia N° 354 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.---

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió 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: **MANUEL RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA. ----------**

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMIREZ CANDIA DIJO: En cuanto a la nulidad, la recurrente (Procuraduría General de la república) desistió de forma expresa el recurso interpuesto. Por lo que demás, como no se observa 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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Bamínguez V.
Secretaria

113 y 404 del Código Procesal Civil, corresponde tener por desistido este recurso la nulidad. **ES MI VOTO**. ----------

A sus turnos, los Ministros **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA:** manifiestan que se adhieren al Ministro preopinante **MANUEL DE JESUS RAMIREZ CANDIA** por compartir los mismos fundamentos. ----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMIREZ CANDIA DIJO:

El Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por Acuerdo y Sentencia Nro. 354 de fecha 15 de noviembre de 2022, resolvió: "**1) HACER LUGAR** a la Acción contencioso-administrativa instaurada en autos por AGROGANADERA DOS MARIAS S.A. por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución; y, en consecuencia; **2) REVOCAR** LA RESOLUCION N° 156 del 30 de abril de 2020 y la RESOLUCION N° 273 del 09 de octubre de 2020, DICTADA POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE; **3) COSTAS**, a la perdidosa, art. 203, inc. a); **4) ANOTAR,** registrar, notificar y remitir ejemplar a la Excma. Corte Suprema de Justicia.----------

El Tribunal de Cuentas al hacer lugar a la demanda sostuvo su decisión en que existieron vicios en el sumario administrativo tramitado a la afirma accionante, que tornan nulas las resoluciones administrativas recurridas porque la Ley N° 5146/14 Que otorga facultades administrativas a la Secretaria del Ambiente en materia de percepción de tasas canones y multas, establece en su artículo 4° que el plazo máximo de duración del procedimiento sumarial no podrá exceder de 60 días, plazo que no fue cumplido por la administración y que viola igualmente las disposiciones legales de la Constitución (artículo 17).----------

El acto administrativo impugnado es la **Resolución** DAJ N° 156/2020 que resolvió dar por concluido el sumario administrativo a la firma Agroganadera DOS MARIAS S.A; calificar la conducta de la referida como infracción gravísima y sancionarla al pago de una multa equivalente a 15.000 (quince mil jornales). Justificando su decisión conforme al Art. 11 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y sus decretos reglamentarios, como a lo establecido en el Anexo VI, Artículo 14°, Inc. I) e *in-fine* de la Ley N° 1561/00, y el artículo 12° "De Áreas Silvestres

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "AGROGANADERA DOS MARIAS S.A. C/ RES N° 156/2020 DEL 30 DE ABRIL Y OTRA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - MADES".----------

Protegidas" en concordancia con lo establecido en el Art. 1°, inc. a), i), y k) de la Resolución N° 356/2019 de fecha 09 de julio de 2019.----------

El Acuerdo y Sentencia fue apelado por el Procurador General de la República, Marco Aurelio González Maldonado, en representación del Estado paraguayo, fundamentado el mismo en los términos del escrito que obra a fs. 215/221 de autos, alegó que "De ninguna manera puede decirse que la Ley N° 5146/14 afecta, deroga o modifica la resolución N° 1881/05. Por el contario, sigue siendo esta última, hasta hoy, la que rige los procedimientos administrativos para la investigación y eventual sanción por infracciones ambientales, pues no ha sido dictada ninguna resolución derogatoria". Expresó su disconformidad con lo resuelto por el Tribunal de Cuentas, solicitando que la sentencia recurrida sea revocada. ----------

La parte demandante, contestó los agravios a razón de lo expuesto en el escrito obrante a fs. 228/242 de estos autos y solicita la confirmación de la sentencia recurrida, por ajustarse a derecho. ----------

Al examinar los agravios expuestos por la parte recurrente, se debe en primer lugar realizar la primera puntuación de carácter procedimiental en relación a la Ley N° 5146/14 que establece en su articulo 4° que "El plazo máximo de duración del procedimiento sumarial no podrá exceder de sesenta días" y la Resolución N° 1881/05 que establece en su artículo 20 numeral 2 que "Cuando la complejidad de los hechos investigados tornara necesario un plazo mayor para su actuación, el Juez Instructor dispondrá de la pertinente prórroga, la que le será acordada por el Director de Asesoría Jurídica en el supuesto de que éste hubiera delegado la instrucción del sumario, determinando el plazo máximo para finalizarlo".

La Resolución 1881 del año 2005 del MADES (ex SEAM), reglamentó el procedimiento de los sumarios, implementando el capítulo *de la conclusión del sumario y la aplicación de sanciones*, donde establece en su artículo 20 numeral 1 y 2 que el Juez instructor dispondrá de 20 días hábiles para producir el informe final del sumario y dispondrá igualmente

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

de la prórroga del plazo del sumario según la complejidad del hecho, que será otorgado por el Director de asesoría jurídica.----------

En el año 2014 se sanciona y promulga la Ley N° 5146 que otorga facultades administrativas a la Secretaría del Ambiente en materia de percepción de tasas, canones y multas y que faculta en su artículo 4 a la SEAM – MADES a implementar por vía reglamentaria la aplicación de sanciones administrativas. Establece que el plazo máximo de duración del procedimiento sumarial no podrá exceder de 60 días.----------

Existe en este marco un conflicto de normas que requiere desentrañar la vigencia y validez de las mismas, lo cual lleva a entender primeramente a la institución de la derogación.----------

La función de la institución de la derogación es la de determinar que normas han quedado sin efecto como consecuencia de los actos derogatorios dictados por la autoridad titular del poder normativo y los que derivan de la realización de dichos actos.----------

Uno de los tipos de derogación es la que surge de las relaciones de preferencia entre normas jurídicas incompatibles. Así en un conflicto de normas incompatibles se rige por los principios que definen los criterios que se utilizan para la interpretación de la norma, siendo estos los principios de *lex superior, lex posterior, lex especialis*.----------

En este marco nos encontramos ante una *lex posterior* que produce una derogación tácita por incompatibilidad o conflicto de normas, puesto que la Ley N° 5146 establece expresamente en su artículo 4° que el plazo del sumario administrativo tendrá una duración de 60 días a contrario *censu* de lo que establece la Resolución 1881/05 en su artículo 20 numeral 1 y 2 por lo que con una ley posterior opera la derogación del tácita del articulo 20 numeral 1 y 2 de la referida resolución. La derogación tácita opera en el nivel de los contenidos proposicionales de las formulaciones de normas, lo que supone un cambio en las normas del sistema, quedando por tanto en vigencia el artículo 4° de la Ley N° 5146 para la determinación del plazo para el desarrollo del sumario administrativo.----------

Por lo cual el procedimiento sumarial no puede exceder de 60 días hábiles, y luego del examen de las constancias del expediente sumarial se concluye que la decisión del Tribunal se ajustó a derecho, puesto que el sumario administrativo fue iniciado en fecha 13 de mayo de 2019, notificado en fecha 05 de junio de 2019, quedó suspendido en fecha 10 de junio, reanudado el plazo en fecha 28 de junio y concluido el sumario en fecha 09 de setiembre de 2019 y notificado en fecha 23 de octubre de

2019, dando un total de 87 días hábiles, plazo que transgrede el tiempo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 5146/14.----------

Al respecto, es importante mencionar que la inobservancia del plazo establecido en la norma citada precedentemente deriva en la nulidad del procedimiento sumarial porque constituye un vicio de ilegalidad del procedimiento, puesto que la actuación de la administración (MADES) se debe ajustar estrictamente a la legalidad y toda actuación no autorizada implica un acto nulo. Igualmente, si un acto administrativo no es dictado dentro del plazo establecido, pierde eficacia, esto es no produce efectos.-

Sumado a lo expuesto, corresponde mencionar que la Constitución en el artículo 17, numeral 10), contempla entre los derechos procesales que: …El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley…" igualmente las normativas internacionales, siguen el mismo lineamiento, tal es el caso, que el artículo 8.1 de la Convención americana establece, como unas de las garantías judiciales, el plazo razonable de los procesos y que dicho plazo razonable no solo es aplicable en el ámbito penal sino también en el ámbito administrativo, tal como sostiene la Corte Interamericana de Derechos humano, en el precedente "López Mendoza V. Venezuela" de fecha 1 de setiembre de 2011, se ha señalado, en lo pertinente, lo siguiente: …"todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional sean penales o no tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la CADH, recordando que la soluciones administrativas y disciplinarias son, como olas penales, una expresión del poder punitivo del estado".----------

En relación a los demás agravios resulta inoficioso su estudio por haberse agotado el análisis en el ámbito procedimental de la cuestión estudiada en esta causa.----------

Por consiguiente corresponde NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y, en consecuencia CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Nro. 354 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda 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 de esta instancia, las mismas deben ser impuestas al funcionario emisor de los actos administrativos anulados por imperio del artículo 106 de la Constitución que establece la responsabilidad personal de los funcionarios empleados públicos por las irregularidades cometidas en el ejercicio de a función. ----------

En efecto cuando el acto administrativo se declara nulo por la autoridad competente, en este caso, por el Tribunal de Cuentas y es confirmado en esta instancia, es porque se ha dictado en transgresión a los requisitos de regularidad, por lo que corresponde imponer costas al funcionario emisor del acto administrativo anulado.----------

En el mismo lineamiento, el autor Rafael Bielsa refiere: "*Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, estos seguirán gozando de impunidad de sus actos irregulares y el estado, es decir e tesoro público, cargara con las consecuencias de esos hechos. Con hacer responsable al estado, lo que resulta de la incidencia injusta de esa responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que estado paga, se resuelve en una carga para los contribuyentes honestos o no culpables de las faltas de los funcionarios*". (Bielsa, Rafael; Estudios de Derecho público, Tomo IV, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1962, pags. 309/310). **Es mi voto**.----------

A su turno, la Ministra **MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** dijo: Me adhiero al resultado arribado por el Ministro preopinante, Doctor Ramírez Candia. Me permito agregar lo siguiente:----------

Conforme a los agravios expuestos, corresponde determinar si el acto administrativo impugnado fue dictado o no dentro del plazo legal previsto para la finalización de los sumarios.----------

Así tenemos, que el sumario administrativo llevado a cabo en el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES, se rige por las disposiciones de la Ley N° 5146/2014 "QUE OTORGA FACULTADES ADMINISTRATIVAS A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), EN MATERIA DE PERCEPCIÓN DE TASAS, CÁNONES Y MULTAS", dictada por esa misma entidad. Ésta reglamentación en su artículo 4º prescribe:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "AGROGANADERA DOS MARIAS S.A. C/ RES N° 156/2020 DEL 30 DE ABRIL Y OTRA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - MADES".----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 26 -12- 2024 Hoquer Juárez Franco Asistente

"Facúltese a la Secretaria del Ambiente (SEAM), a establecer por vía reglamentaria el procedimiento a ser observado para la aplicación de sanciones administrativas previstas en las leyes en donde ha sido instituida como Autoridad de Aplicación. En el sumario se debe garantizar el ejercicio del derecho a la defensa contemplada en el artículo 17 de la Constitución Nacional, debiéndose en todos los casos notificar al infractor por cualquier vía idónea los hechos que se le imputan. El plazo máximo de duración del procedimiento sumarial no podrá exceder de sesenta días…".

Para determinar si este plazo fue cumplido por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES corresponde remitirnos a los antecedentes administrativos agregados al mismo expediente, y en este sentido, se observa que en fecha 05 de junio de 2019 fue notificada la instrucción del Sumario Administrativo (fs. 189 de antecedentes administrativos), quedando suspendido el proceso sumarial desde el 10 de junio de 2019, habiendo sido solicitado por la parte actora, siendo concedida dicha solicitud por proveído J.I. Nº 1/19 y por el termino de 10 días, reanudándose el sumario administrativo en fecha 28 de junio de 2019. Finalmente, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES dictó la Resolución N° 156 en fecha 30 de abril de 2020 (fs. 260/283 de antecedentes administrativos), siendo notificada la misma en fecha 16 de junio de 2020 (fs. 284 de antecedentes administrativos). Realizado el cómputo del plazo transcurrido entre el 05 de junio de 2019, fecha en que fue iniciado el sumario administrativo y el 30 de abril de 2020, fecha de dictado de la Resolución N° 156/2020, se concluye categóricamente que el acto administrativo impugnado en la presente demanda fue dictado fuera del plazo de sesenta días que establece el artículo 4º de la Ley N° 5146/2014 "QUE OTORGA FACULTADES ADMINISTRATIVAS A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), EN MATERIA DE PERCEPCIÓN DE TASAS, CÁNONES Y MULTAS". --------

Sabido es que en el proceso contencioso administrativo se verifica, que el acto administrativo impugnado cumpla con las condiciones de regularidad y validez tales como: condición de fondo (legalidad),

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

presupuesto de hecho, competencia, forma, procedimiento , entre otros. Sobre este último, es importante destacar que la Resolución N° 156 de fecha 30 de abril de 2010 dictada por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES deriva de un sumario administrativo en el que no se respetó el debido proceso. En este sentido, el artículo 17 de la Constitución Nacional es claro cuando establece: "De los derechos procesales: En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 10. (...) El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley...". La Ley N° 5146/14, que otorga facultades administrativas al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES, establece claramente que el plazo máximo de duración del procedimiento sumarial no podrá exceder los sesenta días, que en el caso de autos fue sobrepasado ampliamente, lo que torna nula la Resolución N° 156 de fecha 30 de abril de 2020 impugnada en la presente demanda.----------

Por tanto, en virtud a las consideraciones antes expuestas y con base en las disposiciones legales expuestas, expreso el presente voto en el sentido de no hacer lugar a los Recursos de Apelación interpuestos por la parte demandada – Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES en estos autos, debiéndose en consecuencia confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 354 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala. En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas a la parte perdidosa de conformidad a lo dispuesto en el artículo 203 inc. a) 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 **MARIA CAROLINA LLANES OCAMPOS,** por compartir los mismos fundamentos.----------

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

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
MINISTRO

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "AGROGANADERA DOS MARIAS S.A. C/ RES N° 156/2020 DEL 30 DE ABRIL Y OTRA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - MADES".----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: 504.-

Asunción, 23 de diciembre del 2024.-

PASADO ESTADÍSTICA CIVIL 26-12-2024 Roque López Franco Asistente

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

C O R T E S U P R E M A D E J U S T I C I A
S A L A P E N A L

R E S U E L V E:

1. **TENER POR DESISTIDO** el recurso de nulidad.----------
2. **NO HACER LUGAR** al Recurso de Apelación interpuesto por la abogado Marco Aurelio González Maldonado, Procurador General de la República, en representación del Estado paraguayo; y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro 354 de fecha 15 de noviembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, de conformidad a los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución. ----------
3. **COSTAS**, a la parte perdidosa. ----------
4. **ANOTESE**, regístrese y notifíquese. ----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA