CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: **"SANTA MARIA S.A. C/ RESOLUCION NRO. 512 DE FECHA 06 DE MAYO DE 2019 Y OTRA DICT. POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO". Expt. de la C.S.J. Nro. 836/23.----------**

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: cuatrocientos noventa y uno.

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los nueve días del mes de diciembre el año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos, los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y MANUEL RAMÍREZ CANDIA,** ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **"SANTA MARIA S.A. C/ RESOLUCION NRO. 512 DE FECHA 06 DE MAYO DE 2019 Y OTRA DICT. POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO".** a fin de resolver los Recursos Nulidad y de Apelación interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 356 de fecha 21 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera 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 RAMÍREZ CANDIA DIJO: Los recurrentes expresamente desisten de los recursos de nulidad interpuestos. Por otra parte, del estudio de la resolución recurrida no se observan vicios o defectos procesales que ameriten de oficio su declaración de nulidad en los términos autorizados por los artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil. Por lo que corresponde **TENER POR DESISTIDO** el recurso de nulidad. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA y el Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS: manifiestan que se adhieren al voto del Ministro Preopinante, por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el DR. MANUEL RAMÍREZ CANDIA DIJO: Por Acuerdo y Sentencia Nro. 356 de fecha 21 de

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: **1- HACER LUGAR** a la presente demanda contencioso administrativa planteada por Santa María S.A. contra Resolución Nro. 512 de fecha 06 de Mayo de 2019 y otra Dictada por el Ministerio de Industria y Comercio; **2- REVOCAR** las Resoluciones impugnadas dictadas por el Ministerio de Industria y Comercio; **3- IMPONER** las costas a la demandada y perdidosa, conforme al art. 192 del C.P.C. ----------

El Acuerdo y Sentencia recurrido se fundamenta en que, a fs. 78 Vlto. obra la constancia de recepción en la Secretaría General del Dictamen Conclusivo Nro. 08/2018, lo cual acontece en fecha 06 de marzo del mismo año, lo cual curiosamente es inclusive especificado en la primera resolución atacada. Entonces, en atención al marco temporal que marca la reglamentación, el plazo para el pronunciamiento de la administración fenecía el 17 de abril, mientras que la máxima autoridad, se pronuncia recién en fecha 13 de julio de ese año, lo que evidencia una injustificada extemporaneidad y conculcación de su propia reglamentación.----------

La Procuraduría General de la República apela el fallo del Tribunal de Cuentas y solicita que la Sentencia sea revocada argumentando que la empresa Santa María S.A., debió solicitar en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo la caducidad del sumario al haber transcurrido el plazo estipulado por Ley, cosa que no hizo, motivo por el cual se dictó la resolución por la cual se sancionó a la mencionada empresa. Así mismo, señala que cabe manifestar que la misma consintió el dictado de la resolución administrativa al no oponerse en el momento procesal oportuno, dentro del sumario administrativo y no como fundamento para solicitar la nulidad del sumario .----------

Así mismo, los representantes del Ministerio de Industria y Comercio fundamentan el recurso de apelación en que la decisión adoptada por el Tribunal de Cuentas no se ajusta a derecho por juzgar sobre la base de una cuestión cuyo momento procesal idóneo para examinar ya se cerró y han juzgado una cuestión de manera extemporánea -principio de preclusión-; y en segundo lugar, porque una vez dictada resolución definitiva que culminó el proceso administrativo y sancionó a Santa María S.A., se produce el saneamiento total de cualquier imperfección procesal que conjeturalmente pudo haber acaecido -principio de convalidación-.----------

Como antecedente, se observa que el caso en estudio tuvo origen en el control realizado por funcionarios del MIC, en conjunto con funcionarios del INTN, según Acta Nro. 000956 de fecha 17 de Noviembre de 2015, en la misma se constata que la firma fiscalizada incurrió en supuesta contravención.-

RECIBIDO 20-12-2024 ESTADO DE LA CAUSA CIVIL

Luego, el Ministerio de Industria y Comercio instruyó el correspondiente sumario administrativo a la firma "Santa María S.A.", así el dictamen conclusivo Nro. 08/2018 fue remitido a la Secretaría General habiéndose dictado la **Resolución Nro. 701 de fecha 13 de Julio de 2018**, por la cual resolvió: **1) DAR POR CONCLUIDO** el sumario administrativo y declarar la responsabilidad administrativa de la ESTACION DE SERVICIOS "SANTA MARIA S.A. EMBLEMA B&R",... por transgresión a las exigencias técnicas de calidad de combustibles previstas en la Resolución Nro. 1336/2013; y por operar como Estación de Servicios expendedora de Gas Licuado de Petróleo de uso automotriz sin la habilitación correspondiente...**2) SANCIONAR** a la ESTACION DE SERVICIOS "SANTA MARIA S.A. EMBLEMA B&R"..., con la aplicación de una **MULTA** de 1000 jornales mínimos equivalentes a Gs. 70.156.000. Posteriormente, fue interpuesto recurso de reconsideración contra la misma en fecha 15 de Octubre de 2018, que fue resuelto por Resolución Nro. 512 de fecha 06 de Mayo de 2019.----------

En ese sentido, cabe examinar -en primer lugar- la postura respecto a la nulidad del procedimiento administrativo debido a la **extemporaneidad de la resolución**, considerando que alega que sobrepasó el plazo para el dictamiento de la resolución final, lo que -en definitiva- refiere a la violación del principio de Legalidad en una de sus tres dimensiones: legalidad de la infracción (hecho típico administrativo), **del procedimiento** y de la sanción.-----

Al respecto se observa que el Artículo 16 de la Resolución Nro. 48/2015, la cual delinea el proceder en caso de oposición a que se practique la fiscalización, establece: "*Tras la suscripción del Dictamen Conclusivo por parte del Juez Instructor, y previo Visto bueno del Director de Sumarios, el expediente será remitido inmediatamente a la Secretaria General del Ministerio de Industria y Comercio para la redacción de la Resolución Administrativa a ser emitida por la Máxima Autoridad Institucional sobre el citado sumario. Dicha Resolución deberá ser emitida en el* ***plazo máximo de treinta (30) días hábiles, a ser contados desde el ingreso del expediente administrativo a la mencionada secretaria***".----------

Así, teniendo en cuenta la fecha de la remisión del expediente administrativo a la Secretaría General del Ministerio de Industria y Comercio de fecha **06 de Marzo de 2018** y la Resolución Nro. 701/18 **de fecha 13 de Julio de 2018**, dictada por la máxima autoridad administrativa, ha transcurrido en exceso el plazo legal establecido en el Art. 16 de la Resolución Nro. 48/15 del Ministerio de Industria y Comercio. Por lo tanto, se puede concluir que al

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

sobrepasar el plazo legal de treinta días hábiles que fija la norma para que la máxima autoridad encargada de la sanción dicte la resolución final, la misma fue dictada en violación al principio de legalidad del procedimiento, que con lleva la nulidad de la decisión.----------

Es oportuno señalar que el hecho que el sumario administrativo sea nulo como consecuencia del incumplimiento del plazo para dictar la resolución definitiva, impide que se verifique la regularidad de las demás dimensiones del procedimiento administrativo sancionador, como ser la legalidad del hecho típico administrativo y de la sanción, debido a que su regularidad se encuentra condicionada a que el procedimiento sea realizado en cumplimiento al principio de legalidad, cuestión que no ocurrió en el presente caso.----------

Al respecto, el autor Roberto Dromi en su obra titulada "*Derecho Administrativo"* ha señalado que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración*" (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111).----------

El principio citado determina la eficacia de la actividad administrativa, es decir, si la Administración Pública realiza una actividad no autorizada quedará invalidada por vicio de ilegalidad y, por consiguiente, ineficaz para producir efectos jurídicos en relación administrativa, así el principio de legalidad actúa como limite a la actividad del Estado. Al respecto, el autor Hely Lopes Mirelles señala que "*la eficacia de toda actividad administrativa está determinada por la norma legal. En la Administración Pública no hay libertad ni voluntad personal. En cuanto al particular es licito hacer todo aquello que la ley no prohíbe, a la Administración Pública solo es permitido hacer lo que la ley autoriza"* (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, Sao Paulo, 1997, p. 82).----------

Por lo tanto, de conformidad a los fundamentos expuestos y a la normativa legal citada, corresponde **NO HACER LUGAR** a los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y coadyuvante, en consecuencia, **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 356 de fecha 21 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

En cuanto a las costas, cuando el acto administrativo se declara

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 20-12-2024 Rocío López Franco

irregular por la autoridad competente, las costas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular, así el Artículo 106 de la Constitución, en lo pertinente, dispone: "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, en los casos de trasgresiones, delitos o faltas en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables…".----------

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

En ese sentido, el autor Rafael Bielsa, ha expresado: "Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, éstos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el Estado, es decir, el tesoro público, cargará con las consecuencias de esos hechos. Con hacer responsable al Estado, lo que resulta es una incidencia injusta de esa responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que el 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. Págs. 309/310). **ES MI VOTO**.----------

A su turno, la Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS manifestó que: Coincido con el distinguido Colega preopinante, en cuanto NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y el coadyuvante, y en consecuencia CONFIRMAR el A. y S. N° 356 de fecha 21 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por sus mismos fundamentos, sin embargo disiento respecto a la imposición de costas al funcionario emisor del acto administrativo por las siguientes consideraciones:----------

En primer lugar, considero que las costas deben ser impuestas a las partes del proceso, en este caso en particular las partes son la firma SANTA MARÍA S.A., para su estación de servicios Barcos y Rodados Santa María S.A., quien promueve la demanda y por otra parte el Ministerio de Industria y Comercio, ente del cual se emitieron las resoluciones impugnadas.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Ahora bien, el principio general que rige -en cuanto a la imposición de costas- es lo dispuesto en el Art. 192 del Código Procesal Civil, que contiene el Principio de Resultado Objetivo Del Pleito, esto es que hay una parte que resulta vencedora por habérsele reconocido sus pretensiones y otra vencida por no haber prosperado las suyas.----------

Las costas constituyen un resarcimiento, establecido por la Ley, para compensar o indemnizar al vencedor por los gastos originados en el juicio y su exoneración debe merecer fundamentos mediante razones valederas.----------

En el presente, la sentencia es confirmatoria de la del Tribunal de Cuentas, por ende deben ser impuestas a la perdidosa, parte demandada, de conformidad a lo que dispone el art. 203 inc. b) y 205 del C.P.C. **ES MI VOTO**.--

A su turno, el Dr. LUIS MARÍA BENITEZ RIERA manifestó que: Que se adhiere al voto de la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, por compartir los mismos fundamentos.----------

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

Ante mí:

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ....491.....

Asunción, 19 **de** diciembre **de 2024.-**

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:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: **"SANTA MARIA S.A. C/ RESOLUCION NRO. 512 DE FECHA 06 DE MAYO DE 2019 Y OTRA DICT. POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO". Expt. de la C.S.J. Nro. 836/23.----------**

RECIBIDO ESTADO CIVIL 20-12-2024 Raque López Franco Asistente

1.- TENER POR DESISTIDO los recursos de nulidad interpuestos por la Procuraduría General de la Republica y el Ministerio de Industria y Comercio.----------

2.- NO HACER LUGAR a los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y coadyuvante; **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 356 de fecha 21 de Diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución.----------

4.- IMPONER las costas a la parte perdidosa.----------

5.- ANOTAR, registrar y notificar.----------

Ante mí.-

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Luis María Benítez Riera
...Secretario

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA