CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "EXPTE. N° 03/22 – VICTOR MARCELO MORALES PALAREA C/ RES. N° 1484/21 DEL 09 DE DICIEMBRE Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS, EN EL EXPTE. N° 567/21 – EXCELSIS S.A. C/ RES. N° 1484/21 DEL 09 DE DICIEMBRE Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS - DNA". **570/2023.-**

RECIBIDO 11-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº: Trescientos treinta y cinco

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los diez días del mes de septiembre del 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, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo a acuerdo el expediente arriba individualizado a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia N° 35 de fecha 10 de mayo de 2023, 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: **LLANES OCAMPOS, BENÍTEZ RIERA Y RAMÍREZ CANDIA**. -

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS DIJO: La parte recurrente no ha fundado expresamente el Recurso de Nulidad, no obstante, no se observan vicios o defectos que ameriten de oficio, la declaración de nulidad en los términos de los artículos 15, 113 y 404 del Código Procesal Civil. Corresponde en consecuencia declarar desierto el recurso interpuesto. Es mi voto.-

A sus turnos los Ministros, Doctores **BENÍTEZ RIERA y RAMÍREZ CANDIA** manifiestan que se adhieren al voto de la Ministra preopinante, Doctora **LLANES OCAMPOS** por los mismos fundamentos.-

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA LLANES OCAMPOS PROSIGUIÓ DICIENDO: El Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por Acuerdo y Sentencia Nº. 35 de fecha 10 de mayo de 2.023, resolvió: *"1) **HACER LUGAR**, a la presente acción contencioso-administrativa promovida en los autos caratulados, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución. **2) REVOCAR** la Resolución Nº 42/21 de fecha 20 de setiembre, dictada por el Administrador de Aduanas del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi y su confirmatoria Resolución Nº 1484/21 del 09 de diciembre (fs. 6/13) dictada por el*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Director Nacional de Aduanas.- 3) ***IMPONER*** *las costas a la parte perdidosa;* ***4) ANOTAR****, registrar, notificar y remitir copia a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia".-*

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

AGRAVIOS DE LA PARTE DEMANDADA

A fs. 90/94, la Abogada Gilda Núñez, en representación de la parte demandada – Dirección Nacional de Ingresos Tributarios – DNIT, cuya estructura integra la Gerencia General de Aduanas en reemplazo de la Dirección Nacional de Aduanas – DNA; expresó sus agravios en relación al Acuerdo y Sentencia Nº 35/2023, indicando que cada procedimiento sumarial debe ser analizado con sus particularidades, ya que en muchos casos se producen suspensiones de plazos solicitados por los propios sumariados, tal cual ocurrió en el presente caso, sumado a que el Código Aduanero no establece expresamente la caducidad del sumario en ninguno de sus artículos. Alegó además, que el Tribunal de Cuentas no consideró que la Administración dispuso la suspensión de los plazos sumariales por Resoluciones DNA Nº 319 y 143 (obrantes a fs. 56/57 de autos); entonces, contando el plazo de duración del sumario desde la presentación del descargo de la parte sumariada realizada en fecha 10 de diciembre de 2020 y 12 de enero de 2021 (como primer acto posterior a la suspensión solicitada por la importadora y por el despachante de aduanas) hasta la fecha de dictado de la Resolución Nº 42/21 de fecha 20 de setiembre, en realidad el sumario administrativo tuvo una duración de menos de 8 meses, sin descontar los días inhábiles y sin descontar los días de suspensión de plazos por la pandemia. Agregó que en consecuencia, corresponde analizar los agravios en cuanto al fondo de la cuestión debatida en autos, el cual versa sobre la calificación de infracción aduanera de Defraudación atribuida a la firma importadora y al despachante de aduanas. Por último, esta parte solicitó la revocación del Acuerdo y Sentencia impugnado.

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA

A fs. 99/103, el Despachante de Aduanas Víctor Marcelo Morales Palarea bajo patrocinio de Abogado contestó los agravios de la recurrente argumentando que el Acuerdo y Sentencia emanado del Tribunal de Cuentas esta correctamente argumentado, fundado y motivado, pues las resoluciones tanto del Administrador de Aduanas como la del Director Nacional de Aduanas son nulas por la simple dilación en el tiempo de sus actuaciones y la de sus inferiores jerárquicos. Agregó que es nulo un proceso sumario cuya resolución adolezca de vicios como la extemporaneidad, la cual es evidente simplemente verificando las fechas que obran en autos. Finalizó su escrito solicitando la confirmación del fallo en todos sus puntos.

Por su parte, la Abogada Carolina Ramírez Jou en representación de la firma Excelsis S.A. contestó el traslado de expresión de agravios a fs. 104/109 de autos, alegando que respecto a las suspensiones de plazo dispuestas por las Resoluciones DNA Nº 319 y Nº 143, las mismas dispusieron suspensión por 5 días hábiles cada una, en total 10 días hábiles de suspensión de plazos procesales, cuando el sumario duró 290 días, sobrepasando holgadamente el plazo dispuesto en el Cód. Aduanero. Por último, peticionó la confirmación de la resolución apelada. –

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "EXPTE. Nº 03/22 – VICTOR MARCELO MORALES PALAREA C/ RES. Nº 1484/21 DEL 09 DE DICIEMBRE Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS, EN EL EXPTE. Nº 567/21 – EXCELSIS S.A. C/ RES. Nº 1484/21 DEL 09 DE DICIEMBRE Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS - DNA". **570/2023.-**

ACUERDO Y SENTENCIA Nº: Trescientos treinta y cinco.

11-09-2024

ANÁLISIS JURÍDICO

Como antecedente de la cuestión traída a estudio de esta Sala Penal, tenemos que por Resolución A.A.A.I.S.P. N° 42 de fecha 20 de setiembre de 2021 (fs. 15/20 de autos) el Administrador de Aduana del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi resolvió dar por concluido el sumario administrativo y calificar el hecho investigado como infracción aduanera de defraudación en relación al Despacho de Importación Nº 20002IC04004139H consignada por la firma Excelsis S.A. Comercial, Industrial y Ganadera declarándola responsable en forma directa, y solidariamente al Despachante de Aduanas Víctor Marcelo Morales Palarea, de conformidad a las disposiciones contenidas en los artículos 23, 319, 331 y 332 inc. a) de la Ley Nº 2422/04 Código Aduanero; en consecuencia, la Administración intimó a los responsables de la infracción aduanera de defraudación, al pago de lo correspondiente a la Contraliquidación Nº 197/2020 (fs. 24 de Antecedentes Administrativos) del Despacho de Importación en concepto de tributos aduaneros defraudados, equivalente a Gs. 233.769.851 (Guaraníes Doscientos treinta y tres millones, setecientos sesenta y nueve mil, ochocientos cincuenta y uno).-

Tanto la firma Excelsis S.A. como el Despachante de Aduanas Víctor Morales Palarea promovieron demanda contencioso administrativa solicitando la revocación de la Resolución N° 42 de fecha 20 de setiembre de 2021 -detallada anteriormente- y de la Resolución D.N.A. N° 1484 de fecha 09 de diciembre del 2021 (fs. 06/13 de autos) que no hizo lugar a los Recursos de Apelación interpuestos contra la resolución anterior, la cual fue dictada por la Dirección Nacional de Aduanas - DNA. Por Acuerdo y Sentencia N° 35 de fecha 10 de mayo de 2023, el Tribunal de Cuentas - Segunda Sala, resolvió hacer lugar a la demanda, fundado en que la sanción impuesta fue dictada de forma extemporánea luego de haberse producida la caducidad del procedimiento administrativo por el transcurso en exceso del tiempo en la duración del sumario administrativo, pues el plazo máximo que la Administración aduanera tenía para resolver el Sumario Administrativo era de 98 días hábiles; y aun otorgando otros 98 días para diligencias como pedido de informes, medidas de mejor proveer, etc. sumando 196 días hábiles, la Administración sobrepasó en exceso todos los plazos previstos por la Ley, teniendo como consecuencia la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas. Contra dicha sentencia, el representante de la parte demandada interpuso Recurso de Apelación. -

Como punto central se debe determinar si el acto administrativo impugnado fue dictado o no dentro del plazo legal previsto para la finalización de los sumarios. En el caso concreto y como se menciona precedentemente, el Código Aduanero no tiene de manera expresa un plazo

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

tope para la duración del sumario administrativo, sin embargo, posee plazos definidos para las diferentes actuaciones o etapas procesales, es así que fija 6 días hábiles para correr vista de la iniciación del sumario (artículo 362 de la Ley N° 2422/04), para las pruebas se establecen 20 días hábiles que pueden ser prorrogados por 10 días más (artículo 367 de la Ley N° 2422), los alegatos deben ser presentados, cada parte en el plazo de 6 días; a partir de ahí el juzgado de instrucción debe informar en 20 días hábiles (artículo 372 de la Ley N° 2422) y finalmente la Administración debe resolver en el plazo de 30 días hábiles. En cuanto a la etapa recursiva, se constata que la Administración tiene 20 días para resolver el recurso, pudiendo prorrogarlo –por causa justificada- por igual termino, en virtud a lo dispuesto en el artículo 375 del Código Aduanero.-

Al examinar la duración del sumario administrativo, de las constancias de autos, específicamente de los antecedentes administrativos traídos a la vista, se puede observar que la instrucción del sumario administrativo fue notificada en fecha 25 de noviembre de 2020 con la Cedula de Notificación obrante a fs. 40/41 de los antecedentes administrativos y culminó en fecha 20 de setiembre de 2021, con la Resolución A.A.A.I.S.P. N° 42 de fecha 20 de setiembre de 2021, siendo notificada a las partes en fecha 01 de octubre de 2021 (fs. 155/160 y 163/165 de los A.A.), la que fue confirmada por la Resolución D.N.A. N° 1484 de fecha 09 de diciembre de 2021 (fs. 213/216 de los antecedentes administrativos). Cabe resaltar que los plazos fueron suspendidos en virtud de las Resoluciones DNA N° 143 de fecha 15 de febrero de 2021 y DNA N° 319 de fecha 26 de marzo de 2021, ello en atención a la aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del Coronavirus Covid-19 en la Dirección Nacional de Aduanas.

Entonces, al realizar un simple cálculo desde la fecha en que se inició y notificó a la parte actora de la existencia de un sumario administrativo en su contra, hasta el momento en que fue dictada la resolución por la que se calificó de infracción aduanera de defraudación el hecho denunciado, aplicando sanciones -a la firma Excelsis S.A. y Despachante de Aduanas- y la posterior Resolución confirmatoria, se concluye categóricamente que el acto administrativo impugnado en la presente demanda, fue dictado sobrepasando en exceso los plazos estipulados en la Ley N° 2422 - Código Aduanero.–

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 al Recurso de Apelación interpuesto por la representación de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios – DNIT en estos autos, en contra del Acuerdo y Sentencia N° 35 de fecha 10 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, debiéndose en consecuencia confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 35 de fecha 10 de mayo de 2023, 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, Doctor **BENÍTEZ RIERA** manifiesta que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **LLANES OCAMPOS** por los mismos fundamentos.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "EXPTE. N° 03/22 – VICTOR MARCELO MORALES PALAREA C/ RES. N° 1484/21 DEL 09 DE DICIEMBRE Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS, EN EL EXPTE. N° 567/21 – EXCELSIS S.A. C/ RES. N° 1484/21 DEL 09 DE DICIEMBRE Y OTRA DICTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS - DNA". **570/2023.-**

11 -09- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA N°: Trescientos treinta y cinco.

A su turno el Ministro, Doctor **RAMÍREZ CANDIA** dijo: Que se adhiere a la conclusión arribada por la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, en cuanto a **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios y, en consecuencia; **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 35/2023 dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, agregando lo siguiente:

Del análisis de las constancias de autos, se advierte que el cómputo del plazo para la tramitación del sumario administrativo aduanero inició en fecha 02 de diciembre del 2020, día hábil siguiente al de la notificación de todas las partes de la instrucción del sumario[1] y culminó en fecha 20 de setiembre del 2021, con el dictado de la Resolución AAAISP Nro. 24/2021, emitida por la Administración de Aduana del Aeropuerto Internacional de Silvio Pettirossi (fs. 191/196 de los A.A.).

En ese contexto, para resolver si el sumario administrativo aduanero se ajustó o no a los plazos legales que le rigen, es importante señalar que la Ley Nro. 2422/04 "*Código Aduanero*" establece las etapas y trámites a ser llevados en el sumario aduanero, los cuales consisten en: **a)** Apertura del sumario, mediante el auto o resolución del Administrador de Aduana que la dispone, para constatar los hechos que configuren faltas o infracciones o cualquier conflicto, etc; **b)** Verificación y asignación de valor a la mercadería; **c)** Se corre vista por 6 días a los denunciados o responsables presuntos (Art. 362.2 del C.A); **d)** Contestación, el denunciado además de ofrecer las pruebas debe agregar las documentaciones que tuviere o indicar donde se encuentran; **e)** Declaración de puro derecho; o **f)** Apertura de la causa a prueba, por un plazo máximo de 20 días hábiles, pudiendo prorrogarse 10 días hábiles. (Art. 367 del C.A.); **g)** Clausura de la etapa probatoria y alegatos, plazo común 6 días hábiles. - (Art. 370 del C.A); **h)** Informe del juez instructor elevado al administrador de aduanas en un plazo de 20 días hábiles. (Art. 372 del C.A.); **i)** Fallo o resolución del administrador de aduanas, condenando o absolviendo, en un plazo de 30 días hábiles (Art. 372 del C.A.).

De la sumatoria de los plazos mencionados se llega a la cifra de **92 días hábiles** para la culminación del sumario administrativo, motivo por el cual, si bien, taxativamente no hay un artículo en particular del Código Aduanero que determine la duración máxima del sumario, del

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Luis María Benítez Riera
Ministro

[1] Véanse las Cédulas de Notificaciones, que comunicaron el inicio de la instrucción del sumario administrativo, ordenado por Res. AAAISP Nro. 45/20, dirigidas a: 1) La firma Excelsis SA Comercial, Industrial y Ganadera, de fecha 01 de diciembre del 2020 (fs. 40 de los A.A.) y 2) El Despachante de Aduanas, Víctor Marcelo Morales Palarea, de fecha 25 de noviembre del 2020 (fs. 41 de los A.A.)

simple cálculo de los plazos indicados en las normas transcriptas se puede determinar el tiempo con el que cuenta la Administración para la culminación del mismo.

Así, al analizar las constancias del expediente sumarial, en contraste con las normas antes citadas, se advierte que el plazo de 92 días hábiles para la culminación del sumario se configuró en fecha 28 de abril del 2021[2], sin embargo, la Administración concluyó el referido sumario recién en fecha 20 de setiembre del 2021, con el dictado de la Resolución AAAISP Nro. 42/2021.

Por tanto, en base a las condiciones señaladas, se puede afirmar que el sumario administrativo instruido a los accionantes, que sirve de base a la resolución impugnada – *Resolución Nro. 1484/2021, emitida por la Dirección Nacional de Aduanas, que rechaza el recurso de apelación interpuesto por los accionantes contra la Resolución AAAISP Nro.42/2021-* , fue un sumario irregular por violar el principio de legalidad del procedimiento y, en consecuencia, corresponde su anulación.

Asimismo, corresponde mencionar que, el referido sumario además de no respetar los plazos legales para su tramitación y culminación, transgrede la normativa internacional establecida en el **artículo 8.1 de la Convención Americana** que establece como unas de las garantías judiciales, el plazo razonable de los procesos y este plazo razonable no solo es aplicable en el ámbito penal sino también en el ámbito administrativo, tal como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el precedente "*RICARDO BAENA C/ PANAMA*", en la que se expresa: "*Si bien el articulo 8 en la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales" . Su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de actos del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.*"

Igualmente, en otro precedente de la Corte IDH, se ha reiterado la exigencia de que en todo proceso sancionador debe aplicarse estrictamente las garantías del debido proceso y en tal sentido en el caso *"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 basada en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el Art.8 de la CADH, recordando que las soluciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado...".*

Finalmente, en lo que respecta a las **COSTAS**, disiento respetuosamente de la opinión de la Ministra preopinante, Dra. Llanes Ocampos, pues considero que éstas deben ser impuestas al

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

[2] A los efectos del cómputo del plazo de los 92 días hábiles, se descontó en el año 2020: los feriados del 24 y 25 de diciembre; luego en el año 2021: los feriados del 1 de enero y 1 de marzo. Asimismo, se suspendieron los plazos procesales en el marco de la tramitación de procesos sumariales, por disposición de la Res. Nro. 143/21: desde el 15 de febrero del 2021, dicho plazo se reanudó el 22 de febrero del 2021 y por disposición de la Res. Nro. 319/21: desde el 29 de marzo del 2021, dicho plazo se reanudó el 5 de abril del 2021.

ACUERDO Y SENTENCIA Nº: Trescientos treinta y cinco.

funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular por el órgano judicial competente, el cual, en el presente caso es el funcionario público que firmó la Resolución administrativa impugnada.

En efecto, el acto administrativo impugnado fue declarado nulo por el Tribunal de Cuentas y confirmado por esta instancia, por lo que se configura su carácter de acto administrativo irregular y en ese sentido, el artículo 106 de la Constitución, en lo pertinente, dispone: "*De la responsabilidad del funcionario y del empleado público. Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, en los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables...* ".

En el mismo lineamiento, el autor Rafael Bielsa, enseña: "*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. –**

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: -

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA Nº: 335

Asunción, 10 de setiembre del 2024

Y VISTO: Los méritos del Acuerdo que antecede; la,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

SALA PENAL,

R E S U E L V E:

1) **DECLARAR DESIERTO** el Recurso de Nulidad interpuesto.-

2) **NO HACER LUGAR** al Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada – Dirección Nacional de Ingresos Tributarios – DNIT. y en consecuencia; **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 35 de fecha 10 de mayo de 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, de conformidad a los fundamentos expuestos en el considerando de la presente resolución. -

3) **IMPONER** las costas a la perdidosa.-

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria