CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO 27-08-2024

ACUERDO Y SENTENCIA N°….. Trescientos quince

En la ciudad de Asunción Capital de la República del Paraguay a los ..veintitres días, del mes de ..agosto.. del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en Sala de Acuerdos los señores Ministros de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala Penal **MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS**, por Ante mí la Secretaria autorizante se trajo el expediente caratulado: **"GESTIÓN DE SERVICIOS S.A. C/ RES. N° 726 DE FECHA 12 DE JUNIO DE 2019 DICT. POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO"**, a fin de resolver los Recursos de Apelación y Nulidad interpuesto por el representante de la parte actora, Abg. Oscar Gómez Santacruz, por la firma Gestión de Servicios S.A., contra el Acuerdo Sentencia N° 171, de fecha 1 de julio de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas-Primera Sala. ----------

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

CUESTIONES:

1. Es nula la Sentencia apelada?

2. En caso contrario, se halla ella ajustada a Derecho? -

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, dijo: El Abogado Oscar Gómez Santacruz, en representación de la firma Gestión de Servicios S.A., desistió expresamente del recurso de nulidad interpuesto. No obstante, al fundamentar el recurso de apelación, trae a colación fundamentos propios del recurso de nulidad, conforme se detalla seguidamente.---------

El profesional alega que: "*En el escrito inicial del juicio que nos ocupa, versan los fundamentos que justifican la presentación ante el órgano jurisdiccional reclamando lo oportuno sobre la tramitación del Sumario Administrativo y, por consiguiente, sobre las Resoluciones que emanan de la tramitación respectiva; de tal manera se definen las pretensiones de la actora, que se distinguen en la NULIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO por incumplimiento al debido proceso administrativo y, REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS por transgresión al principio Non Bis In Idem, respectivamente… el fundamento del voto desglosado no involucra las cuestiones específicamente requeridas por mi parte en el escrito inicial de la demanda y que válidamente justifican la petición que se realiza en*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

esta oportunidad al órgano jurisdiccional en cuanto a la nulidad por falta del debido proceso sumarial, es más, se vislumbra una carencia total de análisis sobre este punto a la luz de la Resolución MIC N° 48/15 a la cual debe ajustarse. Esta representación en ningún momento ha alegado u objetado el acta de fiscalización propiamente o las atribuciones del Ministerio de Industria y Comercio para llevar adelante las gestiones cuyas constancias obran en los antecedentes administrativos"----------

En referencia a lo argumentado por la parte demandada, el artículo 15 del Código Procesal Civil establece: "*Deberes: Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial: ...b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad"...d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición, salvo disposiciones especiales. (...) La infracción de los deberes enunciados en los incisos b), c), d) y e) de este artículo, causará la nulidad de las resoluciones y actuaciones*".-------

El Art. 15 arriba transcripto trae a colación el Principio de Congruencia, sobre el cual nos menciona el autor argentino Lino Palacio que: "*La ley exige una estricta correspondencia entre el contenido de la sentencia y las cuestiones oportunamente planteadas por las partes, lo que supone, como es obvio, la adecuación del pronunciamiento a los elementos de la pretensión deducida en el juicio (sujetos, objeto y causa). Se trata de una aplicación del denominado principio de congruencia, que constituye una de las manifestaciones del principio dispositivo y que reconoce, inclusive, fundamento constitucional (...) tanto las sentencias que omiten el examen de cuestiones oportunamente propuestas por las partes, que sean conducentes para la decisión del pleito (**citra petita**), como aquéllas que se pronuncian sobre pretensiones o defensas no articuladas en el proceso. En este último supuesto la sentencia incurre en el vicio llamado **extra petita**. También puede darse el caso de que el juez emita pronunciamiento **ultra petita**, el cual tiene lugar cuando el fallo excede el límite cuantitativo o cualitativo de las peticiones contenidas en la pretensión o la oposición, concediendo o negando más de lo reclamado por las partes*". ----------

Examinado el escrito de demanda obrante a fs. 20/26 de autos, se observa que efectivamente las cuestiones relacionadas con la transgresión del plazo de duración del sumario y la caducidad del trámite administrativo, que fueron planteadas por la parte actora, y no resueltas por el Tribunal de Cuentas en la Sentencia recurrida. ----------

Así, se tiene que el Tribunal de Cuentas Primera Sala dictó resolución pronunciándose sobre las irregularidades en el control volumétrico de máquinas expendedoras detectadas por el Ministerio de Industria y Comercio, comprobadas y verificadas en el sumario administrativo, lo que deriva en una incongruencia del tipo extra petita, cuya consecuencia de conformidad al art. 15 del Código Procesal Civil es la nulidad de la sentencia recurrida.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
27 -08- 2024

Sobre la base de las consideraciones hechas en los párrafos que anteceden y al plexo legal aplicable al caso de marras, corresponde DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo y Sentencia Nro. 171 de fecha 01 de julio de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

El artículo 406 del Código Procesal Civil dispone: "*Resolución sobre el fondo. El tribunal que declare la nulidad de una resolución, resolverá también sobre el fondo, aun cuando no se hubiere deducido apelación*". El referido artículo habilita a resolver la cuestión de fondo, por lo que a continuación se estudiará si el acto administrativo impugnado por la parte actora se encuentra ajustado a derecho. ----------

Como antecedentes de la cuestión en estudio tenemos que por escrito obrante a fs. 28/37 la firma GESTIÓN DE SERVICIOS S.A. presenta acción contenciosa administrativa contra la Res. N° 23, de fecha 09 de enero de 2019, que ha resuelto: "***Artículo 1°***: *DAR POR CONCLUIDO el sumario administrativo y DECLARAR la responsabilidad administrativa de la ESTACIÓN DE SERVICIOS "GESTIÓN DE SERVICIOS S.A.", emblema COPETROL, R.U.C. N° 80040939-6, ubicada en la Ruta N° 3 Km. 27 de la Ciudad de Limpio, Departamento Central; por operar como Estación de Servicios expendedora de Gas Licuado de Petróleo (GLP) de uso automotriz sin la Habilitación del Ministerio de Industria y Comercio contraviniendo lo reglado en la Resolución N° 134/1993 modificada por la Resolución N° 242/2009, Artículo 2° inciso a.8, y por transgresión en materia de control volumétrico de máquinas expendedoras de combustibles, que se sanciona con la aplicación de lo establecido en el Artículo 45.3 del Decreto N° 10.911/2000; concordante con lo establecido en los Artículos 4° y 5° de la Ley N° 904/1963 modificada por la Ley N° 5.289/2014, con base en los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la presente Resolución.* ***Artículo 2°***: *SANCIONAR, a la ESTACIÓN DE SERVICIOS "GESTIÓN DE SERVICIOS S.A.", emblema COPETROL, R.U.C. N° 80040939-6, ubicada en la Ruta N° 3 - Km. 27 de la Ciudad de Limpio, Departamento Central; con la aplicación de una MULTA de 400 (Cuatrocientos) jornales mínimos equivalentes a Gs. 30.223.200 (Guaraníes treinta millones doscientos veintitrés mil doscientos).* ***Artículo 3°***: *La firma infractora procederá al pago de la multa aplicada previa generación de una liquidación la cual será emitida por el Departamento de Tesorería ..., la cual deberá ser presentada al Banco o acreditar el importe a través de una transferencia bancaria del Banco Nacional de Fomento, en un plazo de 5 (cinco) días hábiles a computarse desde el día siguiente de notificada la presente Resolución, vencido el cual se procederá a su cobro vía judicial. El Banco, expedirá un tickets de pago y acreditará el importe recibido en la Cuenta Corriente N° 925508/2 del Ministerio de Industria y Comercio.* ***Artículo 4°***: *COMUNICAR a quienes corresponda y una vez cumplida/archivar".* Y la Res. N°726 de fecha 12 de junio de 2019, que

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

resolvió: "Artículo 1° RECHAZAR por improcedente en razón al incumplimiento de los Artículos 7° y 12° de la Resolución N° 1.079/2017, el RECURSO DE RECONSIDERACION interpuesto por la ESTACION DE SERVICIOS "GESTION DE SERVICIOS S.A. - EMBLEMA COPETROL", R.U.C. N° 80040939-6, ubicada en la Ruta N° 3 - Km. 27 de la Ciudad de Limpio, Departamento Central; fijando domicilio procesal en la calle España N° 663 casi Rosa Peña, Ciudad de Asunción, Capital, contra la Resolución N° 23 de fecha 09 de enero de 2019 "Por la cual se da por concluido el Sumario Administrativo y se multa a la Estación de Servicios Gestión de Servicios S.A. - Emblema Copetrol". Artículo 2°. CONFIRMAR en todos sus términos la Resolución N° 23 de fecha 09 de enero de 2019 "Por la cual se da por concluido el Sumario Administrativo y se multa a la Estación de Servicios Gestión de Servicios S.A. - Emblema Copetrol". Artículo 3° COMUNICAR a quienes corresponda y una vez cumplida, archivar". ----------

A fs. 22 dentro del escrito inicial de la acción, argumenta los "fundamentos que justifican la nulidad del proceso", primeramente sostiene la falta de cumplimiento de los plazos establecidos en la Res. N° 48/15 al momento de llevarse a cabo el sumario administrativo. En este estado, y conforme a los argumentos de las partes, corresponde determinar si el proceso llevado a cabo por el Ministerio de Industria y Comercio, que tuvo como resultado la resolución administrativa impugnada, se encuentra o no ajustado a la legislación vigente que rige la materia en estudio, sin olvidar que estos estaban sometidos igualmente no solo a la Resolución Ministerial de referencia sino también a la propia Ley N° 4.679 "De Trámites Administrativos". -------

En este punto, la determinación del debido proceso del sumario administrativo, se estudia por lo establecido en la Resolución Ministerial Nro. 48/2015 "*Por la cual se establece el procedimiento para los sumarios administrativos que deban ser instruidos desde el Ministerio de Industria y Comercio*", ya que el sumario administrativo analizado tuvo inicio por el Acta de Fiscalización N°001781 de fecha 15 de febrero de 2017 (fs. 35) – **art. 4 Res. 48/15**. ----------

Desde este punto, el acta fue remitido a la Dirección de Asuntos Legales en fecha 16 de febrero de 2017 (fs. 38 vlto.), dentro del plazo de 5 días hábiles - **por el art. 6° de la Res. 48/15-**; tras el inicio del sumario el Director General de Asuntos Legales designará Juez instructor – **Art. 7°, Res. 48/15** -, que fue llevado a cabo por providencia de fecha 07 de agosto de 2018 (fs. 57), y la designación de Secretario o Actuario fue en fecha 17 de setiembre de 2018 (fs. 58); fechas muy posteriores a la presentación de descargo de la firma sumariada (fs. 49/51) en fecha 22 de febrero de 2017 – en cumplimiento del **art. 8, Res. 48/15** -. ----------

No existe constancia de presentación de documentaciones y/o pruebas documentales en el presente sumario, que hicieran a la apertura del periodo de prueba, aunque existen informes presentados por estamentos del Ministerio en fecha

04/04/2017; 28/02/2017 y 01/08/2018 (fs. 42/43/44/45). Si bien la designación de Juez Instructor, no posee plazo específico dentro de la norma, ésta se realizó **más de un año, cinco meses** después del descargo presentado por la parte sumariada. ----------

Que dado el marco descripto en el parágrafo anterior, resulta ineludible remitirme a la vigente al momento de llevarse el proceso administrativo, siendo la **Ley Nº 4.679 "De Trámites Administrativos"**, artículo 11 que textualmente reza: "*Se tendrá por abandonadas las instancias en todo clase de trámites administrativos, incluyendo los sumarios y caducaran de derecho, si no de instare su curso dentro de los seis meses de la última actuación*". Este plazo extintivo que hace caducar toda clase de trámites y los sumarios, se ha cumplido sobradamente en el sumario al que se hace referencia en el juicio, lo que acarrea la nulidad de la Resolución que es su consecuencia. ----------

Por tanto, observándose que en el presente caso la administración se ha apartado del principio de legalidad, no se ha cumplido con el procedimiento establecido en la Resolución Nº 48/2015, es decir la Administración NO dio cumplimiento a su propia normativa violentando las reglas del procedimiento y garantías constitucionales. Siendo así, y considerando que existen vicios de ilegalidad, se concluye que corresponde la nulidad del acto administrativo sancionador dictado; tornando inválidas todas las actuaciones realizadas en un proceso violatorio de la ley.--

Atendiendo a esta conclusión, los demás puntos planteados devienen inconducentes para decidir la cuestión tal como lo establece el artículo 159 inciso c) del Código Procesal Civil. ----------

POR TANTO, en virtud a los fundamentos expuestos y a las disposiciones legales citadas, corresponde HACER LUGAR a la acción contencioso-administrativa planteada por la firma Gestión de Servicios S.A., y en consecuencia, declara la nulidad de la Res. 23 de fecha 09 de enero de 2019 y la Res. Nº 726 de fecha 12 de junio de 2019, dictado por el Ministerio de Industria y Comercio. En cuanto a las costas, corresponde imponerlas a la parte perdidosa (parte demandada) de conformidad al principio consagrado en el art. 192 del Código Procesal Civil. **ES MI VOTO**. ----------

A su turno, **el Ministro LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA dijo:** que se adhiere al voto de la Ministra Preopinante, por compartir los mismos fundamentos. **ES SU VOTO**. ----------

Igualmente, a su turno el Ministro MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA manifestó: Me adhiero al voto de la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, en cuanto corresponde HACER LUGAR al recurso de apelación interpuestos, por los mismos fundamentos que paso a exponer: ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Corresponde señalar que en el caso que el acto administrativo se declara irregular por la autoridad competente estas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular, y el artículo 106 de la Constitución Nacional, en lo pertinente, dispone: "*Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, en los casos de transgresiones, 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, estos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el estado, es decir, el tesoro público, cargara 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 la 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 LA SEGUNDA CUESTIÓN, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, prosiguió diciendo: En atención al modo en que fue resuelto la cuestión anterior, al votar por la nulidad de todo el proceso, resulta inoficioso el estudio del recurso de apelación. **ES MI VOTO**. ----------

A SUS TURNOS, LOS MINISTROS LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, manifiestan que se adhieren al voto de la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, por compartir el mismo fundamento. **ASÍ VOTARON**. ----------

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:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 23 de agosto de 2024.-

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 27-08-2024 Roque López Fran... Asistente

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede: la Excelentísima.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

SALA PENAL,

RESUELVE:

1) DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo y Sentencia Nro. 171 de fecha 01 de julio de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

2) HACER LUGAR a la acción contencioso-administrativa planteada por la firma Gestión de Servicios S.A., y en consecuencia, ----------

3) DECLARAR la nulidad de la Res. 23 de fecha 09 de enero de 2019 y la Res. N° 726 de fecha 12 de junio de 2019, dictado por el Ministerio de Industria y Comercio; por los argumentos expuestos en la presente resolución. ----------

4) IMPONER COSTAS a la perdidosa. ----------

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

POR ANTE SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

