CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUICIO: "GESTIÓN DE SERVICIOS S.A. – EMBLEMA COPETROL CONTRA RESOLUCIÓN N° 160 DE FECHA 01 DE FEBRERO DE 2019 DICTADA POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - MIC". **594/2023.-**

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 26-11-2024

ACUERDO Y SENTENCIA N°: Cuatrocientos sesenta y cuatro. –

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los...veintiséis.....días del mes de.....noviembre.....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° 413 de fecha 30 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: **LLANES OCAMPOS, BENÍTEZ RIERA Y RAMÍREZ CANDIA**. -

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS DIJO: La parte recurrente desistió expresamente del 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 tener por desistido 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 N°. 413 de fecha 30 de diciembre de 2.022, resolvió: *"**1) HACER LUGAR**, a la presente demanda presentada por el Abogado Oscar Gómez Santacruz, en representación de la Empresa Gestión de Servicios S.A. en contra de la Resolución N° 160 de fecha 01 de febrero de 2019, por el Ministerio de Industria y Comercio, y en consecuencia.- **2) REVOCAR** la Resolución N° 160 de fecha 01 de febrero de 2019, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio - MIC- **3) IMPONER** las costas a la parte perdidosa, en cuanto establece el Art. 192 del C.P.C.; **4) ANOTAR**, registrar, notificar y remitir copia a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia".-*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

AGRAVIOS DE LA PARTE DEMANDADA

A fs. 166/175, los Abogados Mónica Chilavert Torreani, Federico Ovelar, Jorge Reynal, Ramón Rodríguez y Damian Ayala, en representación de la parte demandada – Ministerio de Industria y Comercio - MIC expuso que, el Tribunal de Cuentas incurrió en el mismo vicio que condenó a través del Acuerdo y Sentencia, al haber dictado su resolución un año y 10 meses después, cuando la aplicación de la Ley debe efectuarse de manera igualitaria. Mencionó el Principio de Preclusión, por el cual el Tribunal de Cuentas no debió haber estudiado ninguna supuesta irregularidad relacionada a los plazos porque la instancia administrativa había culminado definitivamente con el dictado de la resolución administrativa impugnada en esta demanda. Así también, alegó el Principio de Convalidación, por el cual dictada la resolución administrativa sin que la parte interesada haya planteado la caducidad en tiempo y forma, por lo que las supuestas irregularidades fueron saneadas definitivamente con la resolución dictada en el sumario administrativo. Con relación al fondo, expresó que el sumario administrativo contra la firma Gestión de Servicios S.A. inició con el Acta de Intervención N° 1003 labrada en fecha 14 de marzo de 2016, sumario donde finalmente se comprobó que incurrió en una infracción administrativa al no cumplir con especificaciones técnicas para la nafta Ron 90, motivo por el cual se había resuelto sancionarla mediante Resolución N° 160/2019. Finalmente, solicitó la revocación del fallo impugnado.-

Por su parte la Procuraduría General de la República - PGR contestó el traslado que le fue corrido, a fs. 177/186 de autos. Expresó que la Administración había actuado en todo momento bajo las reglas establecidas para el procedimiento sumarial, y la actora, que había sido compelida en su momento a presentarse y desvirtuar la actuación de los funcionarios intervinientes en la fiscalización –donde se detectó la infracción-, lo hizo y consintió el desarrollo de la serie procedimental, por ende, la resolución administrativa es regular, eficaz, efectiva y posa sobre la cosa juzgada administrativa. Agregó que la Ley habla de caducidad o perención de la instancia administrativa, lo que equivale a que ella debe ser dictada en el marco del procedimiento administrativo, es decir, allí se debió pedir la caducidad; habiendo consentido que la supuesta caducidad administrativa quede purgada por la cosa juzgada, lo cual no permite reabrir etapas clausuradas. Mencionó además, que el argumento de la caducidad del trámite administrativo no puede tener acogida favorable desde ningún punto de vista, ya que la Ley no autoriza al Poder Judicial a su revisión, cotejo y valoración y, como tal, se erró al hacer lugar a la demanda y anular el acto administrativo que posa sobre la cosa juzgada administrativa. Por último, peticionó se haga lugar al recurso interpuesto.-

RECIBIDO ESTA SALA CIVIL 20-11-2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº: 464.-

CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACTORA

A fs. 193/203, el Abogado Oscar Gómez Santacruz en representación de la parte actora – Gestión de Servicios S.A. contestó el traslado que le fue corrido. Manifestó que se ha comprobado que la Resolución Nº 1520 de fecha 25 de noviembre de 2016 fue dictada por la Máxima Autoridad del MIC habiendo transcurrido en exceso el plazo establecido por la norma para la ejecución del acto administrativo, es decir, existe una inobservancia en el procedimiento y de la forma prescriptos por la norma, situación fáctica comprobada que no fue desmentida ni tampoco justificada por el MIC en su correspondiente escrito de fundamentación de recurso. Solicitó el rechazo del presente recurso.-

ANÁLISIS JURÍDICO

Como antecedente de la cuestión traída a estudio de esta Sala Penal, tenemos que por Resolución N° 1520 de fecha 25 de noviembre de 2016 (fs. 06/09 de autos) el Ministerio de Industria y Comercio - MIC resolvió dar por concluido el sumario administrativo y declaró la responsabilidad administrativa de la Estación de Servicios Gestión de Servicios S.A. – Emblema Copetrol, por contravenciones en materia de calidad de combustibles, de conformidad a las disposiciones contenidas en el Decreto Nº 10.397/2007; en consecuencia, la Administración sancionó a la firma en cuestión, con una multa de 800 (ochocientos) jornales mínimos equivalentes a Gs. 56.124.800 (Guaraníes Cincuenta y Seis millones, Ciento Veinticuatro mil, Ochocientos).-

La firma sancionada promovió demanda contencioso administrativa solicitando la revocación de la Resolución N° 1520 de fecha 25 de noviembre de 2016 -detallada anteriormente- y de la Resolución N° 160 de fecha 01 de febrero del 2019 (fs. 16/17 de autos) que no hizo lugar a los Recursos de Apelación interpuestos contra la resolución anterior, la cual también fue dictada por el Ministerio de Industria y Comercio - MIC. Por Acuerdo y Sentencia N° 413 de fecha 30 de diciembre de 2022, el Tribunal de Cuentas - Primera Sala, resolvió hacer lugar a la demanda, fundado en que la sanción impuesta por la Administración 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 Acta de Intervención Nº 1003/2016 fue confeccionada en fecha 14 de marzo de 2016 y la máxima autoridad emitió la Resolución Nº 160 en fecha 01 de febrero de 2019, transcurriendo así 2 años y 11 meses, excediéndose en demasía el plazo razonable para la finalización del procedimiento sumarial.-

Luis María Ramírez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

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.

Así tenemos, que el sumario administrativo llevado a cabo en el Ministerio de Industria y Comercio, se rige por las disposiciones de la Resolución N° 48/2015 de fecha 30 de enero de 2015 *"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS QUE DEBAN SER INSTRUIDOS DESDE EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SE DEROGA LA RESOLUCIÓN N° 1.186/12"*, dictada por esa misma entidad. Ésta reglamentación en su artículo 16 prescribe: *"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 Secretaría 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 Secretaría"*. -

Para determinar si este plazo fue cumplido por el Ministerio de Industria y Comercio corresponde remitirnos a los antecedentes administrativos agregados al mismo expediente, y en este sentido, se observa a fs. 54/60 que en fecha 25 de agosto de 2016, el Juez Instructor de la Dirección de Sumarios Administrativos del MIC emitió el Dictamen N° 14/2016, siendo este remitido a consideración de la Máxima Autoridad Institucional en la misma fecha. Finalmente, el Ministro de Industria y Comercio dictó la Resolución N° 1520 en fecha 25 de noviembre de 2016 (fs. 61/63 vlto. de autos). Realizado el cómputo del plazo transcurrido entre el 25 de agosto de 2016, fecha en que el expediente sumarial fue remitido a la Secretaría General del MIC y el 25 de noviembre de 2016, fecha de dictado de la Resolución N° 1520/2016, se concluye categóricamente que el acto administrativo impugnado en la presente demanda fue dictado fuera del plazo de treinta días hábiles que establece el artículo 16 de la Resolución N° 48/2015 *"Por la cual se establece el procedimiento para los sumarios administrativos que deban ser instruidos desde el Ministerio de Industria y Comercio y se deroga la Resolución N ° 1.186 /12"*. -

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), presupuesto de hecho, competencia, forma, procedimiento[1], entre otros. Sobre este último, es importante destacar que la Resolución N° 1520 de fecha 25 de noviembre de 2016 dictada por el Ministerio de Industria y Comercio 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 Resolución N° 48/2015, dictada por el Ministerio de Industria y Comercio, establece claramente que una vez que el expediente sea remitido a la Secretaría General de dicho Ministerio debe dictarse el acto administrativo en un plazo máximo de treinta días hábiles, que en el caso de autos

---

[1] Villagra Maffiodo, S. (2016). *Principios de Derecho Administrativo.* 8ª ed. Asunción: Editorial Servilibro

fue sobrepasado ampliamente, lo que torna nula la Resolución N° 1520 de fecha 25 de noviembre de 2016 impugnada en la presente demanda. Por este motivo, me permito aclarar que a mi criterio en el presente caso, no se trata de la caducidad del sumario (en virtud a la Ley de Trámites Administrativos), sino de la nulidad del acto administrativo impugnado debido a la violación del debido proceso sumarial.-

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 de Industria y Comercio y su coadyuvante Procuraduría General de la República - PRG en estos autos, debiéndose en consecuencia confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 413 de fecha 30 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera 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.-

A su turno el Ministro, Doctor **RAMÍREZ CANDIA** dijo: Me adhiero al voto de la Ministra Llanes Ocampos en cuanto corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto, por los mismos fundamentos y en cuanto a costas **DISIENTO** respetuosamente, por los fundamentos que paso a exponer:-

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 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, estos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares,

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

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 indemnización que el Estado paga, se resuelve en una carga para los contribuyentes honestos o no culpables de las faltas de os funcionarios". (BIELSA, RAFAEL; Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Ed. Depalma, Buenos Aires. 1962. Pags. 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: -

Luis María Ramírez Ricra
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA N°:....464.-.....

Asunción, 26 de noviembre 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) **TENER POR DESISTIDO** el Recurso de Nulidad interpuesto.-
2) **NO HACER LUGAR** al Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada – Ministerio de Industria y Comercio – MIC y su coadyuvante Procuraduría General de la República - PGR y en consecuencia; **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia N° 413 de fecha 30 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera 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 Ramírez Ricra
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria