CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "TOMAS GOMEZ C/RES. Nº 92/14 DEL 27 DE NOVIEMBRE, DICT. POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE".----------

31-05-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ciento ochenta y uno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treintayun días del mes de mayo, del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los **Dres. LUÍS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MANUEL DEJESÚS RAMIREZ CANDIA Y CAROLINA LLANES,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "TOMAS GÓMEZ C/RES. Nº 92/14 DEL 27 DE NOVIEMBRE, DICT. POR VICEMINISTERIO DE TRANSPORTE", a fin de resolver el Recurso de Apelación contra el Acuerdo y Sentencia Nº 69, de fecha 23 de abril de año 2.020, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.----------

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

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. LUIS MARIA BENITEZ RIERA DIJO: El recurrente no interpuso recurso de nulidad contra la citada resolución. Ahora bien, este órgano se halla compelido a estudiar oficiosamente la regularidad formal de la resolución recurrida, de conformidad con los arts. 113 y 114 del Cód. Proc. Civ. En tal sentido, el art. 404 del Cód. Proc. Civ. estatuye: *"Casos en que procede. El recurso de nulidad se da contra las resoluciones dictadas con violación de la forma o solemnidades que prescriben las leyes*".----------

Se observa en la sentencia recurrida un defecto de congruencia por *citra* petición, que constituye un vicio estructural. En efecto, se ve que el inferior no se pronunció respecto del pedido de extemporaneidad del sumario, por no haberse dictado el mismo dentro del plazo previsto en el reglamento utilizado para su trámite. Tal omisión configura un vicio de *citra* petición conforme con el principio de congruencia, el cual se encuentra consagrado en el artículo 15 incs. b) y d) del Cód. Proc. Civ., en concordancia con el artículo 159 incs. c) y e) del mismo cuerpo legal.----------

Este tipo de defectuosidad de incongruencia ocurre cuando hay discrepancia interna entre los sujetos, objeto y causa petendi del fallo -entre considerandos y resuelve- o cuando, habiéndose examinado ella o ellas en los considerandos, no se recoge el respectivo decisorio en el resuelve, o bien cuando existe una discrepancia con los elementos que forman la traba de la litis, esto es, falta el tratamiento y decisión de una o más cuestiones debidas y oportunamente planteadas por las partes.---

El principio de congruencia deviene, en un pilar fundamental del debido proceso, imponiendo, bajo pena de nulidad, la exigencia de que exista identidad entre la materia, partes y hechos de una litis, y lo resuelto por la decisión jurisdiccional que lo dirime. En este sentido, será nula, por violación de este principio, la sentencia que exceda cualitativa o cuantitativamente el objeto de la pretensión, o se

Abg. Norma Domínguez
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

pronuncie sobre cuestiones no incluidas en la pretensión de una de las partes, o que no trate un hecho invocado por una de ellas. Debemos recordar que la congruencia hace relación con la estructura de la resolución y también con la estructura formal del proceso; consecuentemente, el vicio de incongruencia descalifica como acto jurisdiccional válido a la resolución judicial que la padece.------

En este sentido, surge del escrito de promoción de demanda que el Sr. Tomás Gómez a fs. 174 de autos, manifestó que el sumario administrativo fue resuelto fuera del término legal; así pues, se ve que el fallo adolece de un vicio de congruencia invalidante, ya que el art. 15 inc. d) y 159 inc. c) del Cód. Proc. Civ. obliga al juez a pronunciarse sobre todas las pretensiones deducidas. La nulidad queda, pues configurada, y debe ser pronunciada.----------

Por aplicación del art. 406 del Cod. Proc. Civil se debe pasar a estudiar el fondo del asunto.--

Resulta imperioso traer a colación las actuaciones administrativas, a los efectos de corroborar el cumplimiento de los plazos procesales en el sumario. Así tenemos que:----------

1. Por Acta de intervención N° 08748, de fecha 18 de septiembre de 2013, funcionarios del Puesto de Control de la Ex SETAMA, procedieron a la verificación de un transporte público en las inmediaciones de Mariano Roque Alonso, donde se comunicó al conductor la infracción al Reglamento de Infracciones de la SETAMA, siendo su vehículo (Tipo Ómnibus de marca JAC, Placa BFV-714, año 2009) retenido y trasladado al corralón de la institución (fs. 14/16).----------

2. Por Resolución N° 131/13, de fecha 02 de octubre de 2013, el Director Ejecutivo de la SETAMA, Walter Insfrán, resolvió disponer la instrucción del sumario administrativo a la Empresa de Transporte Santa Rita, a los efectos de investigar los hechos (fs. 04).----------

3. Por Resolución J.I.S.N. N° 22/13 de fecha 02 de octubre de 2013, la Jueza Instructora resolvió instruir sumario administrativo a la Empresa de Transporte Santa Rita a los efectos de verificar los hechos ocurridos en el marco del procedimiento de fiscalización. (fs. 05).----------

4. Por providencia de fecha 30 de octubre de 2013, entre otras cosas, la Jueza Instructora dispuso la apertura de la causa a prueba (fs. 60).----------

5. Por providencia de fecha 03 de diciembre de 2013, el Juzgado de Instrucción dispuso: "*Ciérrese el periodo probatorio y conforme a lo dispuesto en el Art. 30 del Reglamento de las Concesiones, Infracciones y Multas del Servicio de Transporte de la SETAMA, preséntese escrito de Alegatos de Bien probado dentro del término de 5 (cinco) días hábiles* (fs. 96).----------

6. Por providencia de fecha 26 de noviembre de 2014, el Juez Instructor Emigdio Wendell dispuso: "*Atento al informe de la Actuaria, llámese autos para resolver*" (fs. 118).----------

7. En virtud del Dictamen C.J. N° 79/14, de fecha 27 de noviembre de 2014, el Juzgado de Instrucción sumarial resolvió: "*1° RECOMENDAR, al Viceministro de Transporte, tener por concluido el Sumario Administrativo instruido a la Empresa de Transporte Santa Rita Agencia de Viajes, conforme Resolución D.E. N° 131/13, de fecha 02 de octubre de 2013 y Resolución JIS N° 22/13 de fecha 02 de octubre de 2013; 2° RECOMENDAR, al Viceministro de Transporte, NO HACER LUGAR al recurso de reconsideración interpuesto por la Empresa de Transporte Santa Rita Agencia de Viajes, por las infracciones verificadas durante el procedimiento realizado a la unidad*

31-05-2024

identificada con RUA BFV 714, propiedad del Sr. Tomas Gómez, conforme Acta de Infracción N° 08748, de fecha 19/09/2013 (fs. 120/128). ----------

8. Por Resolución G.V.M.T. N° 92/14, de fecha 27 de noviembre de 2014, el Viceministro de transporte tuvo por concluido el sumario administrativo a la Agencia de Viajes Santa Rita. Igualmente, esta resolución no hizo lugar al Recurso de Reconsideración interpuesto por la citada Empresa.-------

Contra esta resolución y la confirmatoria ficta dictada por el MOPC, el propietario del vehículo, el Sr. Tomás Gómez, promovió la presente demanda contencioso administrativa.----------

De las constancias obrantes en autos, surge que la instrucción del sumario administrativo fue dispuesta en fecha 02 de octubre de 2013. Por Resolución J.I.S.N. N° 22/13 de fecha 02 de octubre de 2013 se instruyó efectivamente el sumario y concluyó con la Resolución G.V.M.T. N° 92/14, de fecha 27 de noviembre de 2014.----------

Ahora bien, el anexo de la resolución del Consejo de la DINATRAN N° 216, contempla el reglamento de transporte público de pasajeros modificado y unificado, en un solo instrumento, en base a resoluciones emitidas por el consejo de la DINATRAN conforme a lo establecido en la Ley N° 1128/1997, sus anexos y sus modificaciones; Ley N° 1590/2000 y sus modificaciones; Ley N° 3850/2009 y su reglamento; Decretos emitidos por el poder ejecutivo con referencia al servicio de Transporte público de pasajeros y la Resolución del Consejo de la DINATRAN N° 290/2010. Así pues, el Capítulo XXI de la Resolución N° 216 regula la instrucción del sumario, y; el art. 140 dispone: "*Los plazos sumariales* ***son perentorios e improrrogables****. Se computarán solamente los días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación respectiva.* ***Los plazos no expresamente determinados son de (5) días hábiles****".* Por otro lado, el artículo invocado por el recurrente (142.4) dispone: "*Presentado el alegato o vencido el plazo de su presentación, el Juez Instructor del sumario producirá su dictamen y elevará las conclusiones del sumario al Consejo de la DINATRAN para que dicte Resolución definitiva en los* ***términos de veinte (20) días hábiles****. Caso contrario el sumariado se considerará sobreseído…*". Por consiguiente, surge que la normativa no establece dentro de qué plazo debe pronunciarse el Juez instructor, sino que hace referencia únicamente al plazo de 20 días que tiene el Consejo para expedirse definitivamente sobre la cuestión de fondo y, como todo órgano administrativo, la Dirección Nacional de Transporte debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la Resolución N° 216 y demás normas reglamentarias.----------

Por lo expuesto, ante la falta de un plazo determinado para que el Juez instructor emita su dictamen, debemos tener en cuenta la regla general prevista en el art. 140 transcripto precedentemente y, además, al plazo razonable como garantía del debido proceso. En este sentido, con un simple cómputo del tiempo transcurrido, tenemos que desde la providencia de fecha 03 de diciembre de 2013 en virtud de la cual se dispuso que las partes presenten sus alegatos dentro del término de 5 (cinco) días hábiles, hasta el pronunciamiento del juez instructor por Dictamen C.J. N° 79/14 de fecha 27 de noviembre de 2014, han transcurrido 11 meses y 24 días, situación que demuestra la excesiva duración del procedimiento y la pasividad administrativa. En conclusión, se ha sobrepasado en exceso el plazo razonable, lo que acarrea la nulidad de los actos administrativos. Esta situación, estrictamente procesal, imposibilita el estudio de la cuestión de fondo, por lo que no corresponde hacer referencia a ello.----------

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Además, en este punto, cabe mencionar al art. 11 de la Ley N° 4679, el cual establece: "*Se tendrán por abandonadas las instancias en toda clase de trámites administrativos, incluyendo los sumarios administrativos y caducarán de derecho, si no se insta su curso dentro de los seis meses, desde la última actuación*". En este sentido, también surge que desde el dictado de la providencia de fecha 03 de diciembre de 2013, hasta la providencia que dispone se llame autos para resolver de fecha 26 de noviembre de 2014, ha transcurrido en exceso el plazo de seis meses, lapso en el que estuvo inactivo injustificadamente el expediente.----------

Debe recordarse que el plazo de duración máxima de los sumarios, es derivación del artículo 17 de la Constitución Nacional que 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: (...) El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley (...)"*. Por tanto, resulta lógico concluir, teniendo en cuenta la normativa constitucional y los preceptos legales citados, que el incumplimiento de los plazos sumariales trae aparejado de por sí la nulidad del sumario administrativo. Este criterio ha sido sostenido por la Sala Penal en los Acuerdos y Sentencias N° 1282, de fecha 30 de diciembre de 2021, N° 974, de fecha 17 de diciembre de 2019, entre otros.----------

La idea de un proceso administrativo o jurisdiccional de duración indefinida, a antojo de la administración, colisiona con el principio del debido proceso (de rango constitucional) y con el derecho a una resolución definitiva dentro de un plazo razonable. El status de la inocencia, impone al Estado definir en tiempo determinado la situación jurídica de las personas sospechadas de haber cometido delito, infracción o falta administrativa. Este *ius puniendi* del Estado, está sometido a claros principios constitucionales, tales como la legalidad, tipicidad, prescripción, *non bis in ídem*, entre otros.----------

En lo pertinente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *"Baena Ricardo Vs. Panamá"* (2001), sostuvo: *"Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas". Concluyó que: "La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del art. 8° de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso"*.----------

De acuerdo a las consideraciones legales formuladas precedentemente y a las constancias de autos, corresponde HACER LUGAR a la presente demanda contencioso administrativa instaurada por el Sr. Tomas Gómez, declarando la nulidad de los actos administrativos dictados, por exceso del plazo establecido para la duración del sumario y, en consecuencia, ordenar la devolución del vehículo (Tipo Ómnibus de marca JAC, Placa BFV-714, año 2009). En cuanto a las costas, corresponde imponerlas a la perdidosa en virtud al principio contenido en el artículo 192 del C.P.C. ES MI VOTO.----------

A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: Me adhiero al voto del Ministro Preopinante, Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, en el sentido de que corresponde declarar la nulidad de la Sentencia y hacer lugar a la demanda, por los mismos fundamentos. En cuanto a las costas, considerando la manera oficiosa en que fue declarada la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: "TOMAS GOMEZ C/RES. Nº 92/14 DEL 27 DE NOVIEMBRE, DICT. POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE".----------

nulidad, corresponde imponerlas en el **orden causado**, de conformidad a lo establecido en el artículo 193 del Código Procesal Civil. **Es mi voto.**----------

A SU TURNO, LA SEÑORA MINISTRA DRA. MARÍA CAROLINA LLANES DIJO: Me adhiero al voto del Ministro Preopinante por compartir los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. LUIS MARÍA BENITEZ RIERA DIJO: Teniendo en cuenta como se ha resuelto la nulidad, ya no corresponde tratar el recurso de apelación interpuesto.----------

A SUS TURNOS, LOS MINISTROS MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA Y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, manifestaron que se adhieren al voto del Ministro LUÍS MARÍA BENITEZ RIERA, por compartir los mismos fundamentos.----------

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifica 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

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: 181

Asunción, 31 de mayo de 2024.-

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL
R E S U E L V E:

1.- ANULAR el Acuerdo y Sentencia N° 69 de fecha 23 de abril del año 2.020, conforme a los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución.----------

2.- HACER LUGAR a la demanda contencioso administrativa, instaurada por el Sr. Tomas Gómez, declarando la nulidad de los actos administrativos dictados, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución.----------

3. ORDENAR la devolución del vehículo (Tipo Ómnibus de marca JAC, Placa BFV 714, año 2009).----------

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

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

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Ante mí:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA