CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO
ESTADISTICA CIVIL
21-03-2024
Enrique López Franco
Asistente

EXPEDIENTE: MOHARDI S.A. C/ RES. Nº 270 DEL 02/08/2021 Y OTRA DICT. POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.-----

ACUERDO Y SENTENCIA Nº ..... setenta y uno .

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los.....días del mes de.....marzo.....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. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA Y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: ***"MOHARDI S.A. C/ RES. Nº 270 DEL 02/08/2021 Y OTRA DICT. POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE",*** a fin de resolver el recurso de apelación contra el Acuerdo y Sentencia Nº 395 de fecha 28 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 y votar las siguientes:----------

C U E S T I O N E S:

¿Es nula la Sentencia apelada?

En caso contrario, ¿Se halla ella ajustada a derecho?

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA.----------**

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENÍTEZ RIERA dijo: QUE, si bien los representantes legales del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) no interpusieron el recurso de nulidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 395 de fecha 28 de diciembre de 2022, por imperio del artículo 405 del CPC, el mismo se considera implícito en el de apelación. Entonces, examinando la sentencia recurrida, no se observan en la misma vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad en los términos autorizado por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. ES MI VOTO.----------

A su turno los **Dres. LLANES OCAMPOS y RAMÍREZ CANDIA** manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENÍTEZ RIERA prosiguió diciendo: Que, por Acuerdo y Sentencia Nº 395 de fecha 28 de diciembre

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *"**1.- HACER LUGAR** a la presente demanda contencioso administrativa que promovió la firma MOHARDI S.A., **2.- REVOCAR** la Resolución Nº 270 del 02 de agosto de 2021 dictada por el MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, **3.- COSTAS** a la perdidosa, **4.- NOTIFICAR,** anotar, registrar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia".*----------

Que, contra esta decisión, los Abogados Gustavo Martínez y Arnaldo Cáceres, en representación de la parte demandada, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), fundamentaron sus agravios en los términos del escrito de fs. 77/81, argumentando en resumidas cuentas que el Tribunal de Cuentas no analizó la falta administrativa cometida por el accionante y tampoco menciona cuales son las supuestas violaciones constitucionales cometidas por el administrador para hacer lugar a la demanda. Sostuvieron además que en el marco del sumario administrativo quedó totalmente demostrado el incumplimiento de las normativas ambientales por parte de la actora y que la misma tuvo una activa participación dentro de dicho sumario. Dijeron también que el Tribunal no se basó en ninguna normativa ni mencionó a que plazo excedido se refiere con respecto a la promulgación de la resolución administrativa, por lo que no existió caducidad de instancia e igualmente el juez no se excedió en el plazo para emitir su recomendación. Luego de otras varias disquisiciones, terminaron solicitando se dicte sentencia haciendo lugar al recurso de apelación y en consecuencia se revoque la resolución recurrida.----------

Que, antes de entrar a estudiar el fondo de la cuestión, resulta imperioso traer a colación las actuaciones administrativas que derivaron en la sentencia hoy recurrida, a los efectos de resolver si la misma se halla ajustada a derecho. Así tenemos que:----------

- Por Acta de Intervención Nº I-13987 de fecha 13/07/2017 funcionarios de la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada de la Secretaria del Ambiente se constituyeron en la estación de servicios propiedad de Mohardi S.A. (Ruta 2 Km 64 Piribebuy) para una verificación de oficio.---
- Por Dictamen AJ Nº 94 de fecha 26/03/2018 la Oficina de Dictámenes de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Secretaría del Ambiente recomendó que los antecedentes sean remitidos a fin de iniciar sumario administrativo correspondiente.----------
- Por Resolución DAJ Nº 229 de fecha 26/09/2018 la Dirección de Asesoría Jurídica resolvió instruir sumario administrativo al proyecto estación de servicios cuyo responsable es la firma Mohardi S.A., por supuestas infracciones al art. 11 de la Ley Nº 294/93.----------
- Por A.I. Nº 229/18 de fecha 26/09/2018 el Juez Instructor del Sumario Administrativo toma intervención, constituye despacho y cita y emplaza a la firma Mohardi S.A. para prestar declaración o presentar descargo.—

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RECIBIDO
21-03-2024

- Por Notificación practicada en fecha 22/08/2019 el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible notifica a la firma Mohardi S.A. el A.I. Nº 229/18 de fecha 26/09/2018.----------
- Por escrito de fecha 3/09/2019 la firma Mohardi S.A. se presenta a presentar descargo en el marco del sumario administrativo instruido.----
- Por Providencia J.I. Nº 02/2019 de fecha 31/10/2019 el Juez Instructor llamó autos para resolver.----------
- Por Resolución DAJ Nº 306 de fecha 16/10/2020 se da por concluido el sumario administrativo a la firma Mohardi S.A., se califica la conducta de la misma como infracción leve y se sanciona a la citada con trescientos jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.----------
- Por Cédula de Notificación practicada en fecha 14/12/2020 el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible notifica a la firma Mohardi S.A. la Resolución DAJ Nº 306 de fecha 16/10/2020.----------
- Por escrito de fecha 21/12/2020 la firma Mohardi S.A. se presenta a solicitar reconsideración de la Resolución DAJ Nº 306 de fecha 16/10/2020.----------
- Por Resolución Nº 270 de fecha 2/08/2021 el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible resolvió rechazar el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución DAJ Nº 306 de fecha 16/10/2020.-------

Que, la causa de la presente demanda y de las quejas a lo largo del juicio por parte de actora es, principalmente, el excesivo plazo utilizado por la administración para resolver el sumario administrativo al cual fue sometida la firma Mohardi S.A. por parte del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Como primer paso, debemos dejar en claro cuál es el marco legal vigente y aplicable al caso que nos ocupa, que en este caso resultan ser la Ley Nº 4679/12 De trámites Administrativos y la Resolución Nº 1881/05 Que reglamenta el procedimiento para sumarios de la Secretaría del Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible). Como segundo paso, debemos analizar los plazos de las actuaciones administrativas a los que se refirió la parte actora tanto en sede administrativa como jurisdiccional y si los mismos se ajustan a lo establecido por el citado marco legal.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel De Jesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Así, al analizar las fechas de los antecedentes administrativos arriba citados, tenemos que el sumario administrativo instruido a la firma Mohardi S.A. se inició con el A.I. Nº 229 del Juez Instructor, que ordena la instrucción del sumario administrativo, en fecha 26/09/2018 y culminó con la firma de la Resolución Nº 306 de la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, en fecha 16/10/2020, transcurriendo entre ambas actuaciones administrativas **2 años y 20 días**. Posteriormente al dictamiento de la Resolución Nº 306 de fecha 16/10/2020, la administrada, la firma Mohardi S.A., interpuso recurso de reconsideración contra dicha resolución, el cual fue resuelto por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible por Resolución Nº 270 de fecha 2/08/2021, transcurriendo entre estas dos actuaciones otros **9 meses y 17 días**. Al respecto del plazo, la Ley Nº 4679/12 De trámites Administrativos, que obliga al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece: *"**DE LA PERENCIÓN DE LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA. Artículo 11.-** 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"*. Y seguidamente, el artículo 12 del mismo cuerpo legal dice: *"La perención de instancia tiene lugar incluso contra el Estado, las Municipalidades y toda autoridad administrativa"*. Por su parte, la Resolución Nº 1881/05 Que reglamenta el procedimiento para sumarios de la Secretaría del Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible), si bien no fija de forma expresa y total la duración del sumario administrativo, establece plazos para ciertas actuaciones dentro de un sumario en los artículo 13 (10 días hábiles para descargo), artículo 15 (30 días hábiles prorrogables por otros 20 días hábiles para pruebas), Artículo 16 (5 días hábiles para cierre de periodo probatorio), artículo 20 (20 días hábiles para informa final del juez instructor).----------

Por otro lado, otros plazos que llaman poderosamente la atención son los siguientes: en primer lugar, desde el Acta de Intervención Nº I-13987 de fecha 13/07/2017 labrada en ocasión de la presencia de los funcionarios fiscalizadores del MADES en la estación de servicios propiedad de Mohardi S.A. (Ruta 2 Km 64 Piribebuy) hasta el inicio efectivo del sumario administrativo (A.I. Nº 229/18 de fecha 26/09/2018) transcurrió **1 año, 2 meses y 13 días**. En segundo lugar, desde el dictamiento del A.I. Nº 229 de inicio efectivo del sumario en fecha 26/09/2018 hasta la notificación efectiva del mismo a la firma sumariada en fecha 22/08/2019, transcurrió **1 año**.----------

Es decir, según lo precedentemente analizado, queda demostrado en forma indubitable que le asiste razón a la parte actora, ya que sobrevino la perención de la instancia administrativa, según lo establecido en el marco legal aplicable, ya que transcurrió en exceso el plazo estipulado para tal menester. Como todo órgano administrativo, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible debe ceñirse

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RECIBIDO
ESTADISTICA CIVIL
21 - 03 - 2024

estrictamente a lo establecido en las leyes y demás normas reglamentarias. Resulta obvio, a estas alturas, que todos los plazos previstos en dicho ordenamiento son **perentorios** (se refiere a aquellos plazos cuyo vencimiento determina automáticamente el decaimiento del plazo, sin que sea necesario petición de parte o una declaración judicial) e **improrrogables** (plazos establecidos por ley no pueden ser prorrogados, por ser de orden público), produciendo el efecto respectivo por el solo transcurso del tiempo, salvo disposición expresa en contrario. El plazo de duración máxima de los sumarios tiene como resultado de una formulación de la máxima prevista en el 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**...".* Entonces, resulta lógico concluir, teniendo en cuanta la normativa constitucional y el precepto legal citado más arriba, que el incumplimiento de los plazos sumariales trae aparejado de por si la nulidad del sumario administrativo. La idea de un proceso – administrativo o jurisdiccional - de duración indefinida, a antojo de la administración colisiona con el principio del debido proceso (garantía de rango constitucional) y el derecho a una resolución definitiva en un plazo razonable.----------

Que, en el caso que nos ocupa en esta oportunidad, la duración de más de **24 meses** del sumario al que fue sometida la firma Mohardi S.A. (desde inicio con AI Nº 229 hasta la Resolución Nº 306), sumados a los otros plazos excedidos: a) más de **14 meses** desde la intervención hasta el inicio del sumario y b) más de **9 meses** desde la resolución que culmina el sumario hasta la que resuelve la reconsideración, demuestra a cabalidad el indisimulado exceso de tiempo del trámite administrativo y sumarial y la absoluta pasividad de la autoridad administrativa, quedando claro que el sumario administrativo fue de una duración desmedida en el tiempo, por lo que no puede producir efectos punitorios contra la sumariada. Así, dicha situación de índole estrictamente procesal, imposibilita reanudar cualquier debate sobre lo que ya fue objeto de investigación en el sumario administrativo declarado perimido, cuya consecuencia, las resoluciones dictadas por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lógica consecuencia deben sufrir los efectos revocatorios pertinentes.-

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Mª. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

QUE, de acuerdo a las consideraciones legales precedentes y a las constancias de autos, corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por los Abogados Gustavo Martínez y Arnaldo Cáceres, en representación de la parte demandada, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y, en consecuencia, CONFIRMAR IN TOTUM el Acuerdo y Sentencia Nº 395 de fecha 28 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. En cuanto a las costas de esta Instancia, corresponde que las mismas sean impuestas a la apelante en virtud del artículo 203 inc. a) del C.P.C. ES MI VOTO.----------

A su turno, la Ministra **Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** manifiesta que se adhiere al voto del Ministro Preopinante, que antecede, por los mismos fundamentos.----------

A su turno, el Ministro **Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA** dijo: Me adhiero al voto del Ministro Preopinante, Dr. Luis María Benítez Riera, en cuanto a **RECHAZAR EL RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nº 395/2022 dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, agregando lo siguiente: ----------

De la verificación de los antecedentes administrativos, se corrobora que se produjo la caducidad de la instancia administrativa, pues el sumario administrativo estuvo inactivo por más de seis meses desde el dictado el A.I. Nº 229 de fecha 26 de setiembre del 2018 (fs. 47/48 de los A.A.) hasta la notificación de dicha resolución en fecha 22 de agosto del 2019 (fs. 39 de los A.A.).----------

En ese contexto, la **Resolución Nº 1881/05** *"Por la cual se reglamenta el procedimiento para los sumarios en donde se investiga la presunta comisión de infracciones a las leyes de las cuales la Secretaría del Ambiente es Autoridad de Aplicación, así como la imposición de las eventuales sanciones"* con sus respectivas modificaciones (Resolución Nº 1184/09 y Resolución Nº 237/18) indica en el **artículo 19** que: *"Las actuaciones sumariales caducan si no son impulsadas durante seis meses por causa atribuible a la Secretaría del Ambiente, una vez notificada la providencia en la que se califican los hechos; cualquier presentación del interesado o cualquier decisión del Juez Instructor, inclusive de mero trámite, interrumpe la caducidad".* Dicha norma, se encuentra en concordancia con lo dispuesto en la **Ley Nº 4679/12** *"De trámites Administrativos",* **artículo 11,** el cual expresa: *"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 el presente caso, la Administración (MADES) era la responsable de notificr el A.I. Nº 229/2018 y proseguir con los trámites relativos al sumario, antes del plazo de seis meses de dictado el mismo, lo cual no ocurrió, por tanto, el sumario administrativo caducó a tenor de lo dispuesto en las normas mencionadas

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
21-03-2024

precedentemente, resultando en consecuencia, la irregularidad de los actos administrativos impugnados (*Resolución Nº 306/2020 y su confirmatoria Resolución Nº 270/2021).*----------

Así, es importante mencionar que, la Constitución Nacional estipula como derecho procesal que el sumario no se prolongue más allá del plazo establecido por la ley (art. 17 numeral 10). En igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8 numeral 1) dispone que toda persona tiene derecho a ser juzgada en un *plazo razonable,* derecho que sin dudas ha sido vulnerado en el presente caso.-

Finalmente, en lo que respecta a las **COSTAS,** éstas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo anulado por imperio del artículo 106 de la Constitución que establece la responsabilidad personal de los funcionarios o empleados públicos por las irregularidades cometidas en el ejercicio de la función.----

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, por lo que corresponde imponer las costas al funcionario emisor del acto administrativo anulado; pues, de imponerse las costas a la entidad pública, además de contradecir la Constitución, constituye un premio para el funcionario negligente y un castigo para los contribuyentes quienes deben soportar la carga económica de la actuación irregular del funcionario.----------

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 S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifica quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 20 de marzo 2.024.-

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PENAL

RESUELVE:

1) **DESESTIMAR** el recurso de nulidad.----------
2) **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por los Abogados Gustavo Martínez y Arnaldo Cáceres, en representación de la parte demandada, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y, en consecuencia.----------
3) **CONFIRMAR** IN TOTUM el Acuerdo y Sentencia Nº 395 de fecha 28 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución.----------
4) **COSTAS** de esta instancia a la apelante (artículo 203 inc. a) del CPC).----------
5) **ANOTAR**, registrar y notificar.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

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