CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INSCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "LUIS CARLOS ALDER BENITEZ C/ ART. 7 INC. B) DE LA LEY 2334/2003 Y LA RESOLUCIÓN SB NRO 00078/2015 DE FECHA 13 DE MAYO DE 2015, DICTADA POR EL SUPERINTENDENTE DE BANCOS". AÑO: 2015. N°: 639. ----------

RECIBIDO - 9 -09- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos veinte

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los seis días del mes de Septiembre del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **VICTOR RIOS OJEDA, CESAR DIESEL JUNGHANNS y EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN;** Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INSCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "LUIS CARLOS ALDER BENITEZ C/ ART. 7 INC. B) DE LA LEY 2334/2003 Y LA RESOLUCIÓN SB NRO 00078/2015 DE FECHA 13 DE MAYO DE 2015, DICTADA POR EL SUPERINTENDENTE DE BANCOS",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor Luis Carlos Alder Benítez, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado. ----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: ----------

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida? ----------

Practicado el sorteo de ley, resultó el siguiente orden de votación: **EUGENIO JIMENEZ ROLÓN, CESAR DIESEL JUNGHANNS** y **VICTOR RÍOS OJEDA**. ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor EUGENIO JIMENEZ ROLÓN** dijo: Luis Carlos Alder Benítez, bajo patrocinio del Abogado Rodolfo Gubetich Mojoli, promovió acción de inconstitucionalidad contra: a) el art. 7 literal "b" de la Ley 2334/2003, que regula el procedimiento que debe seguir la Superintendencia de Bancos ante la ocurrencia de una o más de las causas de regularización establecidas en dicha ley y la obligación de imponer solidariamente una multa al Directorio o al responsable, por importe igual al cinco por ciento (5%) del capital integrado; y, b) la resolución administrativa, Resolución S.B. N° 00078/2015, dictada por el Superintendente de Bancos que impone la multa prevista en la ley. ----------

La norma impugnada establece: *"Artículo 7°. Iniciación del proceso y procedimiento […] b) De Oficio. En caso que la Superintendencia de Bancos detecte la ocurrencia de una o más de las causas de regularización mencionadas en los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) establecidas en el artículo anterior o haga uso de la facultad prevista en el apartado k) y habiendo omisión del informe a la Superintendencia de Bancos, mencionado en el literal a) precedente, ésta impondrá solidariamente al Directorio o asimilado, personal y adicionalmente a la sanción que corresponda, una multa por importe igual al cinco por ciento (5%) del capital integrado, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a la entidad. La Superintendencia de Bancos convocará al Directorio o asimilado de dicha entidad, para exigirles la presentación*

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghánns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

del Plan de Regularización. El Directorio de la entidad o asimilado elaborará y presentará el Plan de Regularización en un plazo no mayor a diez días hábiles a la fecha del reporte o notificación". ----------

La resolución impugnada resolvió: "*Imponer solidariamente a los señores LUIS CARLOS ADLER BENÍTEZ, JUSTO RUBEN IBARRA ROYG, JOSE IGNACIO GONZÁLEZ MACCHI, MARIA RAMONA PALMEROLA VDA. DE SOSA, ANTONIO REINALDO DRAGUICEVICH ENCISO, JOSE LUIS ANDRADA OLMEDO Y GRACIELA ELIZABETH RUIZ MACCHI, Miembros del Directorio de ARA S.A. DE FINANZAS, a la fecha de Inicio de Oficio del Régimen de Regularización, una multa por el importe de guaraníes un mil millones (Gs. 1.000.000.000) sin perjuicio de las sanciones que correspondan a la entidad; a efectos de dar cumplimiento a lo expuesto en el Art. 7 inc. b) de la Ley N° 2334/03. Dicho importe deberá depositarse en una cuenta abierta en el Banco Central del Paraguay, dentro del plazo de diez (10) días hábiles a partir de la fecha de la presente resolución...*". ----------

El accionante sostuvo que los actos impugnados infringen las disposiciones constitucionales de los Arts. 16, 17, 44, 45, 46, 47, 137 y 287. Argumentó que la multa prevista en la ley es una medida confiscatoria. Dijo que el porcentaje de la multa establecido en el art. 7 literal "b" de la Ley 2334/2003 es desmedido y desproporcional porque no mide la participación de los presuntos responsables. Alegó que la multa prevista en la ley impugnada es una sanción y, por tanto, para su aplicación debió respetarse el derecho constitucional a la defensa y la presunción de inocencia. Arguyó que no tuvo la oportunidad de articular sus derechos procesales y, en definitiva, cuestionó la aplicación de la multa sin un debido proceso. Sostuvo que la autoridad de aplicación debió articular un trámite administrativo previo tendiente a respetar su derecho a la defensa, como, por ejemplo, aplicar supletoriamente las normas de la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay, que tiene previsto un sumario administrativo. Expresó que la resolución dictada por el Superintendente de Bancos es inconstitucional porque se funda en una ley inconstitucional. Por todo esto, solicitó la declaración de la inaplicabilidad del art. 7 literal "b" de la Ley 2334/2003 y la nulidad de la Resolución S.B. N° 00078/2015 dictada por el Superintendente de Bancos (f. 14). ----------

En primer lugar, cabe juzgar la impugnación de inconstitucionalidad de la Resolución S.B. N° 00078/2015, dictada por el Superintendente de Bancos. ----------

Recordemos que los órganos jurisdiccionales sólo pueden decidir el asunto sometido a su juzgamiento, sobre la base de los límites y conforme con la facultad de conocimiento fijados por nuestro ordenamiento jurídico. ----------

La regla general en cuanto a la competencia de la Sala Constitucional es la contenida en el art. 260 de la Carta Magna, que prescribe: "*Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte.*". El Art. 11 de la Ley 609/95, orgánica de la Corte Suprema de Justicia, repite textualmente la disposición constitucional. ----------

Por su parte, el art. 132 de la Ley Fundamental reza: "*De la inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley*". ----------

RECIBIDO - 9 SET. 2024

Esto no quiere decir que nuestra Constitución excluya del control de constitucionalidad a actos de autoridad que no son estrictamente normativos o resoluciones judiciales. En efecto, esta Corte Suprema de Justicia ha admitido y extendido el control constitucional sobre actos de poder que no se encuadran en ninguno de los supuestos enunciados (*vide:* A.I. N° 322 del 16 de marzo de 2021). ----------

Sin embargo, esa extensión de la competencia de la Sala Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, en su caso, está reservada para casos excepcionales, en los que, por las características, los afectados no cuentan con vías ordinarias de acceso a la justicia.--------

Por ello, si un acto de poder público cuenta con vías ordinarias de revisión, el afectado debe agotarlas, y la existencia de éstas, lo veda de recurrir directamente ante la Sala Constitucional. ----------

En nuestro sistema, existe una jurisdicción especializada para juzgar la regularidad y legalidad de resoluciones administrativas de carácter individual. La propia Constitución, en el art. 265, previó el establecimiento de los Tribunales de Cuentas, y delegó a la ley su composición y competencia. El Tribunal de Cuentas *"está concebido como una primera instancia y se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes, al mismo tiempo contradictorio e inquisitivo. El Tribunal examina las pretensiones del demandante que impugna una resolución administrativa previa, por cuya razón se trata de una acción y de un recurso a la vez. La jurisdicción tiene una función revisora y el particular puede aducir en esta vía para obtener la declaración de nulidad de los actos ilegítimos de la Administración*". (CHASE PLATE, Luis Enrique. 2007. *La justicia constitucional y administrativa*. Asunción: Intercontinental Editora. p. 52). ----------

En este caso concreto, la resolución dictada por el Superintendente de Bancos es un acto típicamente administrativo de carácter individual. La doctrina administrativa más autorizada explica que el: *"[…] acto administrativo individual es […] la aplicación de la ley o del reglamento a una persona determinada, sea natural o jurídica, o a un grupo determinado de personas."* (VILLAGRA MAFFIODO, Salvador. 1981. *Principios de derecho administrativo.* Primera Edición. Asunción: El Foro. p. 75). En el mismo sentido: "*Se entiende que el acto es especial o individual si la declaración mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables"* (MARIENHOFF, Miguel. 2011. *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo II. Cuarta Edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot. p. 183); *"[…] el acto administrativo constituye una figura comprensiva de toda declaración de voluntad proveniente de un órgano estatal, producto de potestades pertenecientes a la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo típico del derecho público, que produce efectos jurídicos individuales y directos con relación a los administrados destinatarios del acto".* (CASSAGNE, Juan Carlos. 2012. *El acto administrativo.* Primera Edición. Buenos Aires: La Ley. p. 80). Entonces, los actos administrativos de este tipo ejecutan o aplican la

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

norma general a personas determinadas. Es una función propia de la administración: *"Definimos así la Administración, como la función de ejecutar normas jurídicas de toda especie, en cuanto a su extensión lógica, fuera de situaciones contenciosas, mediante decisiones individuales normativas que particularizan en casos concretos: a) cualesquiera de los contenidos de aquellas normas aplicadas; b) actos de conducta de ejecución de normas jurídicas en calidad de hechos administrativos".* (LINARES, Juan Francisco. 2007. *Derecho administrativo.* Primera edición. Buenos Aires: Astrea. p. 166). ----------

Aunque son pocos los soportes legales que reglamentan el proceso en esta jurisdicción, en nuestro sistema, la demanda contencioso administrativa puede deducirse ante el Tribunal de Cuentas contra las resoluciones administrativas que reúnen los siguientes requisitos: a) que causen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas; b) que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas; c) que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto; d) que la resolución vulnere un derecho administrativo pre-establecido a favor del demandante (art. 3 de la Ley 1.462/35). ----------

Ahora bien, no escapa a nuestro conocimiento que no son pocos los problemas que se presentan en las acciones de inconstitucionalidad de este tipo, que se promueven contra un acto administrativo individual y la ley en la que se funda. La respuesta de la Corte Suprema de Justicia y de la doctrina constitucional nacional no ha sido uniforme en lo que se refiere a aclarar si el afectado por la resolución administrativa tiene -o no- expedita la vía para promover la acción de inconstitucionalidad de manera directa. ----------

Parte de nuestra doctrina ha dicho que cuando se impugnan en forma simultánea un acto normativo de carácter general y uno de carácter particular vinculado con el primero, es procedente incoar la acción de inconstitucionalidad en forma directa: *"[...] no corresponde el rechazo in límine de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra actos normativos de carácter particular, invocando como fundamentos en forma general e indiscriminada que debió haberse recurrido previamente a la instancia contencioso-administrativa. Sabemos que la acción de inconstitucionalidad está referida a un juicio de alcances limitados, en el sentido de que sólo tiene por objeto el control de constitucionalidad del acto normativo impugnado; y que en cambio, el juicio contencioso-administrativo tiene alcances más amplios. Sobre esta base consideramos que la promoción de una u otra acción, lo cual puede hacerse indistintamente, dependerá de la voluntad del justiciable, el cual se decidirá por la alternativa que crea más ajustada a sus intereses"* (LEZCANO CLAUDE, Luis. 2000. *El control de constitucionalidad en el Paraguay.* La Ley: Asunción. p. 96). ----------

Este criterio no puede aceptarse. En primer lugar, porque los actos administrativos individuales no son en puridad normativos, es decir, no prescriben una regla de conducta, y por ende, no pueden ser equiparados a los actos normativos de carácter particular mencionados en el art. 551 último párrafo del Código Procesal Civil. Los actos normativos de carácter particular, como las leyes de expropiación, no cuentan con una instancia contenciosa-administrativa. Por ende, resulta inadecuado sostener que debe agotarse alguna vía ordinaria. En segundo lugar, porque la acción de inconstitucionalidad y la contencioso-administrativa, no son acciones idénticas, por lo que la elección de una u otra vía, en ningún caso, puede depender de la voluntad del justiciable. Desde el momento en que éstas son juzgadas por distintos órganos y sus sentencias tienen efectos diversos, no pueden alternarse. ----------

Otra parte de la doctrina ha dicho que, si la resolución administrativa se funda en una norma reputada inconstitucional la cuestión constitucional debe someterse también a la competencia del Tribunal de Cuentas: *"[...] el Art. 265 de la misma Constitución establece el Tribunal de Cuentas con competencia exclusiva en los juicios contencioso-administrativos. Como que precisamente el carácter contencioso-administrativo de una resolución puede surgir y existe con la mayor frecuencia a causa de ser inconstitucional en sí misma o por serlo la ley*

o reglamento en que se funda, estaría en aparente oposición la competencia del Tribunal de Cuentas con la de la Corte. El problema no puede resolverse dando prevalencia a la una sobre la otra, porque esta sentencia del Tribunal de Cuentas será recurrible a su vez ante la Corte en virtud de la Ley N° 609/95 con la consecuencia de traer y llevar el expediente para resolver el mismo asunto, en completa trasgresión de las reglas de economía procesal más elementales. La solución inexcusable es la de dar vigencia a las dos disposiciones constitucionales, sometiendo a la competencia del Tribunal de Cuentas el juicio contencioso administrativo, incluso la inconstitucionalidad que es en la hipótesis su causa directa y, luego, por vía de apelación, a la Corte Suprema de Justicia para dar cumplimiento a la prescripción constitucional del citado Art. 260" (VILLAGRA MAFFIODO, Salvador. 2015. *Op cit.* Séptima Edición. p. 415). Este criterio encuentra soporte en antiguos precedentes de esta Corte Suprema de Justicia, a saber: *"En todo tiempo ha admitido este Tribunal, como lo admite doctrina y la jurisprudencia en general, que también el llamado recurso contencioso administrativo es un recurso comprensivo del de nulidad, del de apelación, del de ilegalidad, del de inconstitucionalidad, etc. cualquiera fuese la causa constitutiva de la lesión sufrida por el agraviado".* (Acuerdo y Sentencia N° 3 del 5 de mayo de 1965, citado por VILLAGRA MAFFIODO, Ibídem, p. 415). ----------

Este criterio tampoco puede aceptarse porque se basa en disposiciones constitucionales y legales anteriores. El propio Villagra Maffiodo menciona a las normativas anteriores en la primera edición de su obra de derecho Administrativo (Ver: VILLAGRA MAFFIODO, Salvador. *Principios de derecho administrativo*. Asunción, El Foro, 1981. Primera Edición. Págs. 330/331). Hoy en día, la labor funcional de la Corte Suprema de Justicia se encuentra distribuida en Salas, por tanto, no se puede sostener el mismo criterio de manera irreflexiva. ----------

Entonces, ninguna de las tesis doctrinarias expuestas se adecua a la distribución de competencias de nuestro ordenamiento constitucional y legal. ----------

El Tribunal de Cuentas no tiene facultades de conocimiento para entender y declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda la resolución administrativa. Y, por otra parte, la Sala Constitucional se encuentra vedada de juzgar la irregularidad de un acto administrativo particular. Sí puede juzgar la inaplicabilidad de una norma por inconstitucional, pero no puede revocar -sólo por consecuencia- el acto administrativo que la aplica. ----------

Así pues, las acciones contencioso-administrativa y de inconstitucionalidad, no pueden promoverse indistinta ni alternativamente. ----------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Luego, la única solución posible, sin violar las distribuciones de competencias, es sostener que los justiciables cuentan con estas dos vías que no son alternativas. La impugnación simultánea de los dos actos en una misma demanda de inconstitucionalidad, aunque se encuentren relacionados, es improcedente. ----------

En este caso concreto, el accionante promovió la acción de inconstitucionalidad de manera directa y simultánea, contra la norma general y la resolución administrativa que la aplica; pretende así que la Sala Constitucional, por consecuencia, revoque el acto administrativo que se basa en una ley reputada inconstitucional. ----------

El accionante debió recurrir ante la instancia contencioso-administrativa contra la resolución en la oportunidad prevista en el art. 4 de la Ley 1.462/35 y, de manera autónoma, promover la acción de inconstitucionalidad contra la norma para así obtener, si procediere, la inaplicabilidad de esa ley de carácter general. ----------

En este sentido se ha expedido esta máxima instancia judicial en varias oportunidades al señalar: *"La observación antes apuntada, nos lleva inexorablemente a la consideración de la otra cuestión determinante del rechazo de la acción intentada. Hace relación ella a la necesidad de ocurrir, con carácter previo, a las vías precisas establecidas por las leyes para solucionar cualquier lesión jurídica. Es jurisprudencia constante de esta Corte, por lo demás, aquella según la cual la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente cuando no se han agotado los resortes ordinarios establecidos en las leyes para la solución de los conflictos, ya que en caso contrario podría darse la señalada situación caótica de que la Corte por una parte trate y decida un determinado conflicto y en las instancias pertinentes la misma cuestión resulte considerada y resuelta de manera diferente*" (Acuerdo y Sentencia N° 268 del 08 de julio de 1.996, dictada por la Sala Constitucional); *"...revisadas las constancias de autos se comprueba que no se encuentran agotadas todas las vías previstas en la ley ante situaciones de esta naturaleza. En efecto, las mencionadas resoluciones son recurribles ante el Tribunal contencioso administrativo. Que, es menester puntualizar que el Art. 561 del Código Procesal Civil dispone taxativamente que [...] la acción de inconstitucionalidad sólo podrá deducirse cuando se hubieren agotado los recursos ordinarios [...] en las condiciones expuestas, al no haberse recurrido previamente contra las resoluciones atacadas de inconstitucionalidad ante la Autoridad Judicial competente, y en atención a la disposición legal citada anteriormente, no corresponde realizar el estudio y decisión de la impugnación formulada por el recurrente. En consecuencia, no cabe otra alternativa sino la de rechazar la acción planteada por su notoria improcedencia."* (Acuerdo y Sentencia N° 365 del 21 de junio de 2.001, dictada por la Sala Constitucional); *"En el caso de autos, parte accionante disponía de los recursos procesales que la ley le faculta a ejercerlos, antes de la promoción de una acción de esta naturaleza. Es sabido que la acción de inconstitucionalidad constituye un mecanismo arbitrado por la Constitución con carácter excepcional, puesto que no puede ni debe sustituir las formas ordinarias establecidas para el ejercicio de la función jurisdiccional, y tiene características autónomas en cuanto a que no está ceñida a otras regulaciones que las establecidas en la propia Constitución, de la que la Corte es guardián.* (Acuerdo y Sentencia N° 234 de fecha 23 de abril de 2014, dictado por la Sala Constitucional). ----------

En consecuencia, si el interesado o lesionado pretende la revocación de un acto administrativo debe recurrir ante los órganos ordinarios de revisión; y si, postula que la resolución administrativa se basa en una norma inconstitucional y, por tanto, pretende la inaplicabilidad de esa norma en el proceso ordinario de revisión, éste debe necesariamente excitar el control constitucional respectivo. ----------

La presente acción contra la Resolución S.B. N° 00078/2015, dictada por el Superintendente de Bancos, debe ser desestimada en los términos precedentemente expuestos. ----------

Ahora bien, el accionante también ha impugnado en este juicio, por vía de la acción, el acto normativo de carácter general en el cual se basó el acto administrativo. Como se ha expresado en los párrafos anteriores, esta Sala Constitucional sí es competente para juzgar la constitucionalidad de dicha norma. Lo que se aclaró es que, en caso de considerarla inconstitucional, este órgano no puede revocar el acto administrativo individual que aplica la norma. ----------

Por todo lo expuesto, corresponde juzgar la constitucionalidad del art. 7 literal "b" de la Ley 2334/03. ----------

La Ley 2334/03 que crea el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), busca reencauzar y regularizar a las entidades financieras que manejan el dinero y los ahorros del público. De hecho, el Régimen de Garantía Legal de los Depósitos del Sistema Financiero, según su propia naturaleza jurídica, es obligatorio y oneroso, y se encuentra constituido con financiamiento público y privado, para proteger parcialmente el ahorro del público en el sistema financiero nacional conformado por las entidades privadas como los Bancos, Financieras y Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, que se hallan bajo control de la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay. (art. 1). ----------

El art. 6 de dicha Ley dispone que las personas físicas o jurídicas, cuya actividad consista, o incluya, la captación habitual de recursos financieros del público, y alcanzadas como sujetos obligados del art. 1 de la Ley 861/96 "General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito", deben presentar obligatoriamente un Plan de Regularización a satisfacción de la Superintendencia de Bancos cuando ocurran una o más de las siguientes situaciones: " *[…] d) déficit del índice de solvencia por debajo del límite legalmente exigible, durante un período de al menos cinco días hábiles […]*". ----------

La ley establece que el proceso administrativo puede ser voluntario o iniciado de oficio. En el primer caso, el directorio de la entidad u órgano asimilado al mismo, deberá informar dentro de los dos días hábiles posteriores a la Superintendencia de Bancos, y presentar al mismo tiempo el Plan de Regularización. En el segundo caso, cuando el proceso se inicia de oficio y es la Superintendencia de Bancos la que detecta la ocurrencia de una o más de las causas de regularización; o hace uso de la facultad prevista en el literal "k" del art. 6 de la Ley y hay una omisión del informe a la Superintendencia de Bancos, ésta impondrá solidariamente al Directorio o asimilado, personal y adicionalmente a la sanción que corresponda, una multa por importe igual al cinco por ciento (5%) del capital integrado, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a la entidad. La norma establece, además, que la Superintendencia de Bancos convocará al Directorio o asimilado de dicha entidad, para exigirles la presentación del Plan de Regularización, los que, elaborarán y presentarán dicho Plan en un plazo no mayor a diez días hábiles a la fecha del reporte o notificación. ----------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

El accionante cuestiona la aplicación del poder punitivo de un órgano contralor del sistema financiero. Específicamente, el art. 7 literal "b" de la Ley 2334/03 referente al proceso de oficio del Régimen de Regularización. Alegó violaciones al derecho a la defensa y al art. 44 de la Constitución, que prohíbe la imposición de multas desmedidas. ----------

Pero dichas violaciones no se configuran. La ley prevé una conducta obligatoria y los hechos sancionables, los sujetos activos de la infracción, un proceso administrativo especial, la sanción y la autoridad de aplicación, no dejando margen a la discrecionalidad por parte de la Administración. La propia norma impugnada establece que el proceso oficioso del régimen de Regularización iniciado por la Superintendencia de Bancos trae aparejada una convocatoria al Directorio de la entidad para exigirles el cumplimiento del régimen de regularización y una consecuente multa por el incumplimiento del deber de advertir o denunciar el hecho sancionable, si este se configura. ----------

La garantía del debido proceso se encuentra resguardada en la propia Ley al prever la convocatoria al Directorio de la entidad para exigirles el cumplimiento del régimen de regularización; con la oportunidad de ser oídos. Es decir, el proceso administrativo interno, del que puede derivar una sanción, por más especial y expeditivo que sea, si se encuentra previsto en la ley. Por lo demás, el accionante tampoco alegó una vulneración al derecho a la defensa en la convocatoria al Directorio, por ejemplo, que no tuvo conocimiento de la infracción imputada, o que no tuvo la oportunidad de alegar ni probar. ----------

No se puede desconocer que las relaciones jurídicas entre el Banco Central y las personas físicas o jurídicas sometidas a su fiscalización se desenvuelven en el marco del derecho administrativo. Al someterse al circuito financiero, los sujetos obligados se someten también a las normas -como la impugnada en estos autos- que rigen el sistema. ----------

El acaecimiento de una de las circunstancias previstas en la ley y la omisión de informarlas, son cuestiones graves que fueron debidamente apreciadas por los legisladores al dictar esta norma. Su objetivo es explícito: busca la regularidad del manejo de los recursos financieros y la responsabilidad de los directores de los entes que ponen en riesgo el dinero de los consumidores y los Recursos del Fondo Legal de Garantía de Depósito, es decir; busca la estabilidad de todo el sistema financiero nacional. Esta justificación normativa se funda en el interés general previsto en el art. 128 de la Constitución, y además, corresponde a una política crediticia de un organismo técnico previsto en la propia ley fundamental, que es el Banco Central del Paraguay (arts. 285 al 287). ----------

En cuanto a la proporcionalidad de la multa, cabe decir que este órgano constitucional no cuenta con la información o evidencia para concluir de manera categórica que un porcentaje inferior de multa distinto al establecido -cinco por ciento del capital integrado- sea una medida más idónea y menos restrictiva para cumplir con el objetivo de la norma. No existen argumentos alegados ni elementos de juicio suficientes para sostener lo contrario y apartarnos de la decisión legislativa. Por ello, no podemos concluir que la multa sea desproporcional al objetivo buscado. Además, en cualquier escenario, este órgano constitucional no podría modificar el porcentaje de una multa a través de esta sentencia de inconstitucionalidad. Ello, porque las leyes procesales limitan los efectos de la sentencia a la declaración de inaplicabilidad de las normas, que, como hemos concluido, son constitucionales. ----------

Por todo esto, la acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada *in totum*, en los términos precedentemente expuestos. Las costas a la perdidosa, en virtud del art. 192 del Código Procesal Civil. Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor CESAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: Coincido con el voto del ministro preopinante, Dr. Eugenio Jiménez en el sentido de rechazar la presente acción de inconstitucionalidad y agrego cuanto sigue: ----------

En la presente inconstitucionalidad se impugna el Art. 7° inc. b) de la Ley N° 2344/03 y la Resolución SB N° 00078/2015 de fecha 13 de mayo de 2015, dictada por el Superintendente de Bancos. **El Art. 7° literal b de la Ley supra citada menciona**: *"Iniciación del proceso y procedimiento (...)b) De Oficio. En caso que la Superintendencia de Bancos detecte la ocurrencia de una o más de las causas de regularización mencionadas en los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) establecidas en el artículo anterior o haga uso de la facultad prevista en el apartado k) y habiendo omisión del informe a la Superintendencia de Bancos, mencionado en el inciso a) precedente, ésta impondrá solidariamente al Directorio o asimilado, personal y adicionalmente a la sanción que corresponda, una multa por importe igual al cinco por ciento (5%) del capital integrado, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a la entidad. La Superintendencia de Bancos convocará al Directorio o asimilado de dicha entidad, para exigirles la presentación del Plan de Regularización. El Directorio de la entidad o asimilado elaborará y presentará el Plan de Regularización en un plazo no mayor a diez días hábiles a la fecha del reporte o notificación".* **En cuanto a la resolución impugnada**: *"Imponer solidariamente a los señores LUIS ALDER BENÍTEZ, JUSTO RUBÈN IBARRA ROYG, JOSÈ IGNACIO GONZALEZ MACCHI, MARIA RAMONA PALMEROLA VDA. DE SOSA, ANTONIO REINALDO DRAGUICEVICH ENCISO, JOSÈ LUIS ANDRADA OLMEDO Y GRACIELA ELIZABETH RUIZ MACCHI, miembros del directorio del ARA DE FINANZAS, a la fecha de inicio de oficio del régimen de regularización, una multa por el importe de guaraníes un mil millones (1.000.000.000) sin perjuicio de las sanciones que corresponden a la entidad a efecto de dar cumplimiento de lo expuesto en el Art. 7°1 inc. b) de la Ley N° 2334/03. Dicho aporte deberá depositarse en una cuenta abierta en el Banco Central del Paraguay, dentro del plazo de diez (10) días hábiles a partir de la fecha de la presente resolución".* El accionante alega que tanto la resolución, como la norma impugnada, han vulnerado varias normas constitucionales, entre las que se encuentran los artículos: 16, 17, 44, 45, 47,137 y 287 de la Constitución. (negritas me corresponden).----------

En síntesis, el artículo impugnado, regula el procedimiento que debe seguir la Superintendencia de Bancos ante la ocurrencia de una o más causas de regularización establecidas en dicha ley, como también la obligación de imponer solidariamente una multa al Directorio, o al responsable, por importe igual al cinco por ciento (5%) del capital integrado.---

En cuanto a la resolución, la misma aplica una multa prevista en la ley, de guaraníes un mil millones (Gs. 1.000.000.000), sin perjuicio de las sanciones que correspondan a la entidad, a los efectos del cumplimiento del Art. 7° inc. b) de ley N° 2334/03.----------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

El Ministerio Público, contesta el traslado que le fuera corrido, en los términos del Dictamen N° 314, de fecha 1° de abril de 2016, obrantes a fs. 60/61, recomendando el rechazo de la acción de inconstitucionalidad.----------

Para iniciar el análisis en la presente acción, veo necesario el estudio, en primer lugar de la resolución impugnada. Observo que la misma fue dictada por Superintendencia de Bancos, siendo una resolución administrativa de carácter sancionador. En ese contexto, debió ser impugnada ante el Tribunal de Cuentas, órgano encargado de examinar y decidir sobre la regularidad de resoluciones administrativas de estas características. Puesto que los administrados, tienen el derecho y pueden solicitar la revocación a través del recurso de apelación, ante la instancia contencioso- administrativa, a fin de obtener la nulidad de la misma. Bajo esta tesitura y al ser de carácter individual, la resolución ahora impugnada de inconstitucionalidad, debió ser objeto de apelación ante el tribunal, tal como lo advierten los artículos 3° y 4° de la Ley 1462/35, a saber: **Artículo 3°**. *La demanda contencioso administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa, contra las resoluciones administrativas que reúnen los requisitos siguientes*: **a)** *Que causen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas*; ***b)*** Que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas; **c)** *Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto*; ***d)*** *Que la resolución vulnere un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante*; y ***e)*** *Que se halle abonada la cuantía del impuesto u otra liquidación de cuentas ordenada por el Tribunal de Cuentas.* ***Artículo 4°***. *- El recurso de lo contencioso administrativo se interpondrá en el término de cinco días".*----------

Consecuentemente, contra la Resolución SB N° 00078/2015 de fecha 13 de mayo de 2015, dictada por el Superintendente de Bancos, no caben otros recursos en instancia administrativa al ser la misma de carácter individual, y al haber sido dictada en uso de las facultades regladas del órgano emisor; y por último en cuanto al plazo, se evidencia que al no ocurrir por la vía administrativa, el plazo ha transcurrido, sin haberse interpuesto los recursos.-

En cuanto a la impugnación del Art. 7° inc. b) de la Ley N° 2344/2003, de igual modo debió ser cuestionado administrativamente la constitucionalidad, y no habiendo procedido de ese modo, corresponde el rechazo de la acción de inconstitucionalidad, puesto que no es posible estudiarse aisladamente cada punto, en virtud de las previsiones señaladas líneas arriba. Voto en ese sentido.----------

A su turno, el señor **Ministro VÍCTOR RÍOS OJEDA** manifestó que, se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor JIMENEZ ROLÓN**, por los mismos fundamentos. ----------

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por Ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INSCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "LUIS CARLOS ALDER BENITEZ C/ ART. 7 INC. B) DE LA LEY 2334/2003 Y LA RESOLUCIÓN SB NRO 00078/2015 DE FECHA 13 DE MAYO DE 2015, DICTADA POR EL SUPERINTENDENTE DE BANCOS". AÑO: 2015. N°: 639. ----------

SENTENCIA NÚMERO: 920

Asunción, 06 de Septiembre de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

RECHAZAR *IN TOTUM* la Acción de Inconstitucionalidad promovida, de conformidad a los términos precedentemente expuestos. ----------

IMPONER costas a la perdidosa, de conformidad a lo establecido en el Art. 192 del C.P.C. ----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA