CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: SUR ASESORES LEGALES S.R.L. C/ RES. Nº 1, ACTA Nº 29 DEL 3/JUL/12 DICT. POR BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 26 - 11 - 2024

ACUERDO Y SENTENCIA Nº cuatrocientos sesenta y uno.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paguay, a los veintiséis días del mes de noviembre 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: ***"SUR ASESORES LEGALES S.R.L. C/ RES. Nº 1, ACTA Nº 29 DEL 3/JUL/12 DICT. POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY"***, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia Nº 336 de fecha 7 de diciembre de 2022 y su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 47 de fecha 24 de abril de 2023, ambos dictados 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?

Practicando 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. BENÍTEZ RIERA dijo: Que, los Abogados Jorge Luis Riquelme y Horacio Codas Gómez Nuñez, en representación del Banco Central del Paraguay, al fundamentar el recurso de nulidad interpuesto (fs.464/470) contra los Acuerdos y Sentencias Nº 336 de fecha 7 de diciembre de 2022 y Nº 47 de fecha 24 de abril de 2023, dictados por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, sostuvieron en resumidas cuentas que las citadas resoluciones se han dictado en violación con lo dispuesto en el artículo 15 inc. b) y d) del Código Procesal Civil, pues el Tribunal de Cuentas cayó en incongruencia al pronunciarse sobre cuestiones no peticionadas por las partes, como la extemporaneidad del sumario administrativo, pretensión que no fue objeto de petición u objeción por la parte actora en el escrito de demanda.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

QUE, en primer lugar debemos convenir que, el recurso de nulidad contra una sentencia, procede cuando se alegan errores en la propia sentencia por violar formas o solemnidades establecidas por la ley. O sea, cuando la sentencia adolece de vicios o defectos de forma o construcción que la descalifican como acto jurisdiccional. La nulidad de una sentencia o resolución debe interpretarse de manera restrictiva y se procede a declararse únicamente cuando el supuesto vicio no pueda remediarse al considerar el recurso de apelación. Todo esto en razón al criterio de que no existe la nulidad por la nulidad misma. En este sentido, hago mías las palabras de Luis. A. Rodríguez, que en su libro Nulidades Procesales sostiene: "*existe una regla fundamental, que es la que establece que no hay nulidad sin perjuicio. La nulidad no puede ser declarada por la nulidad misma, porque si no llevaría a una repetición de actos sin finalidad alguna. El perjuicio en el proceso es asimilable al daño de las cuestiones patrimoniales. De la misma forma que en materia civil sin daño no hay reparación, sin perjuicio no hay anulación. El perjuicio es el daño procesal que ha ocasionado el acto viciado*".----------

QUE, analizando las constancias de autos (en especial el escrito de demanda), la sentencia recurrida y lo expresado por el nulidicente al fundar el presente recurso, se observa que la parte actora EFECTIVA y PUNTALMENTE se refirió en la demanda (fs. 105/143, específicamente Punto II) inciso B.1) al supuesto exceso en el plazo de sustanciación del sumario administrativo que le fuera instruido, por lo que llama la atención la incoherencia en los agravios por parte del BCP. Siendo así, no se visualiza que lo que agravia a la parte recurrente haya ocurrido tal y como lo sostiene, desvaneciéndose la posibilidad de que el A quo haya incurrido en incongruencia. Por lo demás, los restantes agravios enunciados por los representantes legales del BCP no tienen la entidad de procurar una nulidad, más bien se tratan de cuestiones que pueden atenderse a través del recurso de apelación, también interpuesto. Así, se deduce, que las quejas sostenidas por los recurrentes carecen de los elementos suficientes para condicionar la nulidad. Consecuentemente, corresponde no hacer lugar al recurso de nulidad planteado, por improcedente. **ES MI VOTO.**----------

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

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENÍTEZ RIERA dijo: Que, por Acuerdo y Sentencia Nº 336 de fecha 7 de diciembre de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: *1)* ***HACER LUGAR*** *a la demanda contencioso administrativa instaurada por el Abogado Julio Cesar Infanzón Salerno en nombre y representación de la firma SUR ASESORES LEGALES SRL y, en consecuencia, 2) ANULAR la Resolución Nº 1 Acta Nº 29 del 3 de julio de 2012 dictada por el Directorio del Banco Central del Paraguay en todos sus términos, 3)* ***IMPONER*** *las costas a las autoridades administrativas*

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 26 - 11 - 2024

que suscribieron el acto administrativo irregular o nulo, 4) ***ANOTAR****, registrar, notificar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia*. Posteriormente, por Acuerdo y Sentencia Nº 47 de fecha 24 de abril de 2023, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió aclarar el Acuerdo y Sentencia Nº 336 en los siguientes términos: *1) HACER LUGAR AL RECURSO DE ACLARATORIA interpuesto por la parte demandada y en consecuencia ACLARAR que de la parte resolutiva del Acuerdo y Sentencia Nº 336 de fecha 7 de diciembre de 2022 dictado debe quedar redactado de la siguiente forma: "1) HACER LUGAR a la presente demanda interpuesta por el representante de la parte actora, igualmente contra la Resolución Nº SS.SG Nº 35/12 del 07 de Mayo de 2012, de la Superintendencia de Seguros, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la mencionada resolución. Y, en consecuencia, ANULAR asimismo la Resolución Nº SS.SG Nº 35/12 del 07 de Mayo de 2012 de la Superintendencia de Seguros en todos sus términos", 2) ANÓTESE, regístrese, notifíquese y remítase copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia.----------*

Que, contra dicha decisión se alzan los Abogados Jorge Riquelme y Edgar Cañete Portillo, en representación del Banco Central del Paraguay, en los términos del escrito de fs. 464/470, argumentado, entre otras cuestiones, que se han cometido graves desaciertos al momento de la aplicación de la hermenéutica jurídica denotando una frágil y débil motivación. Agregaron que el legislador no ha contemplado taxativamente en la Ley Nº 827/96 De Seguros un plazo para la prescripción de las infracciones cometidas por las entidades supervisadas y que el Tribunal a quo simplemente se limitó a dar una interpretación extensiva del artículo 128 de la citada ley, con lo cual mostró un menguadísimo conocimiento en materia de seguros. Manifestaron también que la infracción cometida por la firma SUR ASESORES LEGALES SRL aún no se encontraba prescripta al momento de iniciarse el procedimiento sumarial. Luego de otras varias disquisiciones, terminaron solicitando se haga lugar al recurso de apelación y, en consecuencia, se revoquen las resoluciones impugnadas, confirmando en todos sus términos la Resolución Nº SS.SG Nº 35/12 del 07 de Mayo de 2012 de la Superintendencia de Seguros y la Resolución Nº 1 Acta Nº 29 del 3 de julio de 2012 dictada por el Directorio del Banco Central del Paraguay.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que, antes de entrar a estudiar el fondo de la cuestión, debemos realizar una síntesis de las actuaciones llevadas a cabo en sede administrativa, que dieron origen a la litis y culminaron con la decisión del Tribunal de Cuentas, hoy atacada.----------

Así, tenemos que:----------

- Por Resolución SS.SG Nº 033/11 de fecha 29/06/2011 la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay resolvió instruir sumario a la firma SUR ASESORES LEGALES SRL.----------
- Por A.I. Nº 01/11 de fecha 6/07/2011 el Juzgado de Instrucción Sumarial dio por iniciado el sumario administrativo ordenado.----------
- Por Dictamen de Conclusión de fecha 30/04/12 el Juzgado de Instrucción Sumarial dio por finalizado el sumario administrativo y emitió sus recomendaciones.----------
- Por Resolución SS.SG Nº 35/12 del 07 de Mayo de 2012 de la Superintendencia de Seguros resolvió aplicar sanción de multa a la firma SUR ASESORES LEGALES SRL.----------
- Por escrito de fecha 18/05/2012 la firma SUR ASESORES LEGALES SRL planteó recursos de nulidad y apelación.----------
- Por Resolución Nº 1 Acta Nº 29 del 3 de julio de 2012, el Directorio del Banco Central del Paraguay resolvió rechazar los recursos de nulidad y apelación interpuestos por la firma SUR ASESORES LEGALES SRL y confirmar la Resolución SS.SG Nº 35/12 del 07 de Mayo de 2012.--------

Que, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, para hacer lugar a la demanda instaurada en estos autos, le dio la razón a la parte actora (SUR ASESORES LEGALES SRL) sobre su principal cuestionamiento: la excesiva duración del proceso sumarial a la que fue sometida por parte de la autoridad administrativa. Así, al analizar las fechas de los antecedentes administrativos agregados por cuerda separada, tenemos que el sumario administrativo instruido a la firma SUR ASESORES LEGALES SRL se inició con el A.I. Nº 01/11 de fecha 6/07/2011 del Juzgado de Instrucción Sumarial y culminó con la Resolución SS.SG Nº 35/12 del 7/05/2012 de la Superintendencia de Seguros, transcurriendo entre ambas actuaciones administrativas 10 meses y 1 día. Posteriormente, la firma sumariada, interpuso recursos de nulidad y apelación contra la mencionada resolución, los cuales fueron resueltos por el Directorio del Banco Central del Paraguay por Resolución Nº 1 Acta Nº 29 del 3/07/2012, transcurriendo entre estas dos últimas actuaciones casi 2 meses.----------

Que, como primer paso debemos dejar en claro cuál es el marco legal aplicable al caso que nos ocupa. Así tratándose de una firma cuyo ámbito de acción se desarrolla bajo la mirada de la Superintendencia de Seguros dependiente del Banco Central del Paraguay, la ley marco resulta ser la Ley Nº 827/96 De Seguros. Dicha ley establece en el Artículo 108: "*PLAZOS. En los sumarios administrativos todos los plazos*

serán perentorios y se computarán sólo los días hábiles. Aquellos plazos que no estuvieren expresamente determinados serán de cinco días hábiles. Los plazos empezarán a correr desde el día siguiente al de la notificación". El artículo transcripto dispone con meridiana claridad 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), produciendo el efecto respectivo por el solo transcurso del tiempo, salvo disposición expresa en contrario. Ahora bien, dicho cuerpo legal no establece en forma concreta y exacta la duración total del sumario administrativo, si no que asigna a cada actuación un plazo expreso (artículos 100 al 108). En el caso que nos ocupa en esta oportunidad, la duración de más de 10 meses del sumario al cual fue sometida la firma SUR ASESORES LAGELAES SRL, demuestra a cabalidad un exceso de tiempo en el trámite sumarial, ya que sobrepasa largamente todos los plazos establecidos en la Ley Nº 827/96. Como todo órgano administrativo, la Superintendencia de Seguros debe ceñirse estrictamente a lo establecido en las leyes y normas reglamentarias.----------

Que, la idea de un proceso administrativo de duración indefinida colisiona con el principio del debido proceso (garantía de rango constitucional) y el derecho a una resolución definitiva en un plazo razonable. Ahora bien, dada la no cuantificación por la legislación ni por la reglamentación de la materia del tiempo de duración máximo del sumario administrativo, desde su inicio a su fin, obliga al análisis de cada sumario tramitado de forma individual y particular, a fin de determinar concretamente si fueron o no respetados cada uno de los plazos que asiste a cada etapa cumplida en el mismo. Cabe expresar que 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...**El Sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley**...".* Esta norma constitucional no busca otra cosa sino la fijación de límites en la duración de todos los procesos de los cuales pueden derivarse una sanción, con la finalidad de combatir el retardo injustificado de la administración, en cumplimiento del certero adagio que prodiga que ***"la justicia tardía equivale a la consagración de la injusticia".***----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que, en el caso que nos ocupa en esta oportunidad, el sumario administrativo fue de duración desmedida en el tiempo, por lo que no puede producir efectos punitorios contra la firma 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 SS.SG Nº 35/12 del 7/05/2012 de la Superintendencia de Seguros y Nº 1 Acta Nº 29 del 3/07/2012 del Directorio del Banco Central del Paraguay, por lógica consecuencia deben sufrir los efectos revocatorios pertinentes.----------

Que, consecuentemente, de acuerdo a las consideraciones legales formuladas, al análisis precedentemente y a las constancias de autos, corresponde NO HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por los Abogados Jorge Riquelme y Edgar Cañete Portillo, en representación del Banco Central del Paraguay y, por ende, CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Nº 336 de fecha 7 de diciembre de 2022 y su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 47 de fecha 24 de abril de 2023, ambos dictados por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. En cuanto a las costas de esta Instancia, corresponde que las mismas sean impuestas a la parte apelante en virtud al art. 203 inc. a) del CPC. ES MI VOTO.----------

A su turno el Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, dijo: Me adhiero al voto del Ministro Benítez Riera 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 declarar irregular por la autoridad competente estas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo declarado irregular, y 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 que cometiesen 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, 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.**----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: SUR ASESORES LEGALES S.R.L. C/ RES. Nº 1, ACTA Nº 29 DEL 3/JUL/12 DICT. POR BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY.----------

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

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí que lo certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA Nº 461.-

Asunción, 26 de noviembre 2.024.-

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

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

1) ***NO HACER LUGAR*** al recurso de nulidad planteado, por improcedente.----
2) ***NO HACER LUGAR*** al recurso de apelación interpuesto por los Abogados Jorge Riquelme y Edgar Cañete Portillo, en representación del Banco Central del Paraguay y, en consecuencia,----------
3) ***CONFIRMAR*** el Acuerdo y Sentencia Nº 336 de fecha 7 de diciembre de 2022 y su aclaratoria el Acuerdo y Sentencia Nº 47 de fecha 24 de abril de 2023, ambos dictados por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución.----------
4) ***IMPONER LAS COSTAS*** de esta instancia a la parte apelante en virtud al art. 203 inc. a) del CPC.----------
5) **ANOTAR**, registrar y notificar.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria