CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expediente: "Gerardo Luis Benítez Stewart contra Resolución Nro. 02 de fecha 01 de setiembre del 2021 y otra dictadas por la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales del Ministerio de Hacienda" **Nro. 518 – Año 2023.**

A.I. Nro. 154

Asunción, 29 de abril del 2024.-

RECIBIDO ESTRADOS CSJ 29 -04- 2024 Roque López Franco Asistente

VISTOS: Los recursos de nulidad y apelación, interpuestos por el Abg. Gerardo Benítez Stewart, contra el A.I. Nro. 71 del 29 de marzo del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, y; ----------

CONSIDERANDO:

RECURSO DE NULIDAD: El recurrente no fundamentó expresamente el recurso de nulidad interpuesto, conforme se advierte en su escrito de expresión de agravios obrante a fs. 145/150 de autos. Por otra parte, no se advierte en la resolución impugnada vicios o defectos procesales que ameriten su declaración de nulidad en los términos autorizados por los artículos 113 y 404 del CPC. En consecuencia, corresponde **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto. ----------

RECURSO DE APELACIÓN: Por **A.I. Nro. 71 de fecha 29 de marzo del 2023**, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: "*1. HACER LUGAR A LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE ACCIÓN opuesta por la Dirección de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales del Ministerio de Hacienda; 2. IMPONER las costas a la parte perdidosa; 3. ANOTAR, registrar, notificar…*". ----------

El **fundamento del Tribunal de Cuentas, para hacer lugar a la excepción de falta de acción** opuesta por la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales se basó –*en resumen*- en que, el Abg. Gerardo Benítez Stewart carece de legitimación para reclamar por derecho propio, la regularidad o irregularidad de la resolución administrativa, que declara la nulidad de la Constancia de Comunicación Asamblearia presentada por la firma Granja Libertad S.A., pues dicha resolución afecta a la firma, al ser ésta sujeto obligado y por ende, destinatario directo, de la

Luis María Benítez Riera

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

decisión adoptada por la Dirección, en virtud a lo establecido en los artículos 2[1] y 9[2] del Decreto Nro. 3241/20 que reglamentan la Ley Nro. 6446/19 y el artículo 2[3] de la citada ley. El Tribunal mencionó que la decisión nulidicente recae y tiene sus consecuencias de forma expresa sobre la Granja Libertad S.A. y no sobre el socio, quien sólo se vería afectado por la decisión administrativa al configurarse la hipótesis legal que dispone el segundo párrafo del artículo 9[4] de la Ley Nro. 6446/19, circunstancia que no acontece en el presente caso. ----------

El Abg. **Gerardo Benítez Stewart fundamentó el recurso interpuesto**, manifestando *-en resumen-* que, el Tribunal aplicó incorrectamente la Ley Nro. 6446/19 y su Decreto Nro. 3241/20, pues dichas disposiciones en ningún punto limitan la legitimación del presidente ni del socio de la S.A., en consecuencia, la falta de legitimación para accionar resuelta por el Tribunal de Cuentas se basó en una mera afirmación. Por otra parte, indicó que en su carácter de presidente y socio de la firma Granja Libertad S.A. le agravia la anulación de la comunicación de la realización de asamblea dispuesta por la Dirección General de Personas y Estructuras

---

[1] **Decreto Nro. 3241/20, artículo 2- Sujetos Obligados**: Los sujetos obligados de la Ley Nro. 6446/2019 y la presente reglamentación, en principio serán las siguientes; 1. Personas Jurídicas reguladas en el Código Civil paraguayo, específicamente: a) Las Iglesias y las confesiones religiosas; b) Las Universidades; c) Las asociaciones que tengan por objeto el bien común; d) Las asociaciones inscriptas con capacidad restringida; e) Las fundaciones; f) Las cooperativas; g) Las sociedades anónimas; h) Las sociedades simples; i) Las sociedades colectivas; j) Las sociedades en comandita simple; k) Las sociedades de responsabilidad limitada; l) Las sociedades en comandita por acciones; m) Las sociedades constituidas en el extranjero; y n) Las empresas por acciones simplificadas. 2. Las estructuras jurídicas establecidas en la Ley Nro. 6446/2019: a) Negocios Fiduciarios: Fideicomisos y encargos fiduciarios. b) Fondos Patrimoniales de Inversión: Fondos Mutuos y Fondos de Inversión. Además, serán sujetos obligados toda persona jurídica o estructura jurídica creada por alguna ley especial, anterior o posterior a la vigencia de la Ley N° 6446/2019.

[2] **Decreto Nro. 3241/20, artículo 9 - Constancia de cumplimiento de la obligación:** Los sujetos obligados que hayan cumplido con las obligaciones dispuestas podrán imprimir su constancia de cumplimiento directamente del sistema.

[3] **Ley Nro. 6446/19, artículo 2- Sujetos obligados**. Los sujetos obligados a registrarse e informar son las personas jurídicas tales como sociedades, asociaciones, fundaciones y las demás reguladas por el Código Civil paraguayo y leyes especiales en la materia, y las estructuras jurídicas entendidas como fideicomisos y fondos de inversión.

[4] **Ley Nro. 6446/19, artículo 9 - Sanciones.** Las personas y estructuras jurídicas que incumplan las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos serán pasibles de multas directas de 50 (cincuenta) a 500 (quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas o hasta el 30% (treinta por ciento) de las utilidades o dividendos a ser distribuidos entre sus accionistas o socios. La autoridad de aplicación se remitirá supletoriamente al procedimiento sancionatorio previsto en la Ley N° 125/91, del 9 de enero de 1992 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO" a los efectos de fijar la sanción correspondiente atendiendo los elementos atenuantes o agravantes dispuestos en la citada Ley o la disposición legal que eventualmente la modifique o reemplace y las reglamentaciones de la presente Ley a ser previstas.

La sanción establecida en el párrafo anterior también será aplicada a quien se negare a proporcionar información o proporcionare información errónea, falsa o incompleta sobre el registro administrativo de la persona y estructura jurídica y el Beneficiario Final, efectivamente corroborada por la autoridad de aplicación.

Los montos que resulten de la aplicación y percepción de las multas serán destinados exclusivamente a programas de prevención y mitigación de riesgos del lavado de activos, la formalización del sistema financiero, económico y tributario, así como al fortalecimiento del Sistema Integrado de Control de Personas y Estructuras Jurídicas, y Beneficiarios Finales y de las instituciones vinculadas a tales actividades.

Jurídicas y Beneficiarios Finales, por lo cual, se encuentra cumplido el requisito dispuesto en el inciso d) del artículo 3 de la Ley Nro. 1462/35, para accionar en lo contencioso. Finalmente, indicó que el actuar de la Administración resulta contradictorio pues en sede administrativa, al responder todas las presentaciones, implicó el reconocimiento de su legitimación procesal. ----------

El **Abg. Walter Canclini, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, al momento de contestar el traslado de agravios**, señaló –*en resumen*- que la legitimación para demandar surge de la ley regulatoria, en tal sentido, habiendo demandado a nombre y causa propia, el señor Benítez Stewart, respecto a la resolución atacada, la cual es determinativa respecto a la Granja Libertad S.A., el Tribunal acertadamente resolvió el que actor no poseía legitimación. Asimismo, manifestó que es falso que la Administración le reconoció su personería propia en el tratamiento de la reconsideración que interpuso, pues ésta no fue estudiada ni mucho menos aceptada, ya que fue planteada en forma extemporánea. Igualmente, señaló que dicha alegación no fue efectuada en la etapa procesal oportuna, por lo que no puede ser valorada en instancia recursiva. ----------

Previo al análisis de los agravios expuestos, corresponde citar brevemente los **antecedentes del caso**. ----------

En ese sentido, se advierte que por **Resolución Particular Nro. 02** del 01 de setiembre del 2021 (fs. 01/10) la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales resolvió declarar la nulidad con efecto ex tunc, de la Constancia de Comunicación Asamblearia con Número de Trámite 111033, 124070, 126846, 126853 presentadas por la firma Granja Libertad S.A. con RUC 80077609 y comunicar a la SET los efectos de tomar conocimiento de la invalidez de las constancias asamblearias anuladas, siendo la última válida número de trámite 111411. ----------

Seguidamente, en atención al recurso de reconsideración interpuesto por la firma Granja Libertad S.A. contra la Resolución P. Nro. 02/2021, por

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dictamen Nro. 03 del 27 de octubre del 2021, la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales (fs. 12/16) resolvió rechazar el recurso interpuesto, por haber sido presentado extemporáneamente. La Administración manifestó que la notificación de la Resolución P. Nro. 02/2021 fue realizada en fecha 01 de setiembre del 2021 y que el recurso fue interpuesto el 30 de setiembre del 2021, sobrepasando el plazo de 10 días hábiles para recurrir la resolución, conforme dispone el artículo 234 de la Ley Nro. 125/92. ----------

El Abg. Gerardo Benítez Stewart, presentó una demanda contenciosa administrativa en los términos del escrito obrante a fs.74/87 de autos, bajo patrocinio de la Abg. Laura Figari, contra Resolución Particular Nro. 02/2021 y Dictamen Nro. 003/2021, invocando su carácter de socio accionista y presidente de firma Granja Libertad S.A,; dicha demanda fue rechazada por medio del A.I. Nro. 71/2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, conforme a los fundamentos expuestos al inicio. ----------

Habiendo señalado los antecedentes del caso, corresponde pasar al **análisis de los agravios**. Rememorando, el apelante indicó que el Tribunal aplicó incorrectamente la Ley Nro. 6446/19 y su Decreto Nro. 3241/20, pues dichas disposiciones en ningún punto limitan la legitimación del presidente ni del socio de la S.A., en consecuencia, la falta de legitimación para accionar resuelta por el Tribunal de Cuentas se basó en una mera afirmación. ----------

En ese contexto, cabe señalar que, al contrario de lo manifestado por el recurrente, el Tribunal de Cuentas no basó su decisión en "*una mera afirmación*", sino que basó su decisión en el análisis de la Ley Nro. 6446/19 y su Decreto Nro. 3241/20. Determinando, en primer lugar, quiénes son los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley Nro. 6446/19 (artículo 2 de la Ley Nro. 6446/19 y su Decreto Nro. 3241/20). ----------

Asimismo, estableció que las consecuencias del incumplimiento de las disposiciones legales recaen en primer término contra los sujetos obligados, en este caso firma Granja Libertad S.A. y, en segundo término, en terceros, de configurarse la hipótesis descrita en el segundo párrafo del artículo 2 de

la Ley Nro. 6446/19, supuesto que legitimaría la acción del socio afectado en su caso, lo cual no ocurrió en el presente caso. ----------

Ahora bien, en lo que respecta al fondo de la cuestión, referente a la carencia de legitimación del socio para accionar judicialmente, corresponde confirmar la decisión del Tribunal de Cuentas, por los fundamentos que a continuación se indican:

En primer lugar, cabe apuntar que las resoluciones administrativas impugnadas por el accionante -*Resolución Particular Nro. 02/2021 y Dictamen Nro. 03 del 27 de octubre del 2021, ambos de la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales*- declaran la nulidad de las Constancias de Comunicación Asamblearia presentadas por la firma Granja Libertad S.A., con RUC 80077609. ----------

Es decir, las resoluciones administrativas impugnadas nulidifican las presentaciones realizadas por la persona jurídica, en este caso Granja Libertad S.A., afectando en consecuencia, derechos administrativos de la firma y no del socio accionista en particular. ----------

La atribución de personalidad jurídica a la sociedad, implica el reconocimiento de la condición de sujeto de derechos y obligaciones; el reconocimiento de un patrimonio propio y la posibilidad de actuar en juicio, como parte actora y demandada, es decir, son sujetos de derecho distintos de sus miembros y sus patrimonios, conforme dispone el artículo 94 del Código Civil. ----------

En segundo lugar, es importante señalar que las personas jurídicas sólo podrán comparecer en juicio mediante mandatario profesional matriculado, debiéndose hacerse representar necesariamente por éstos, conforme disponen los artículos 46 del Código Procesal Civil y 87 del Código de Organización Judicial. ----------

En ese contexto, cabe aclarar que si bien, el estatuto de constitución de la sociedad Granja Libertad S.A. (fs. 56/70) en su artículo décimo tercero,

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

establece que la representación de la sociedad para todo acto comercial o jurídico, es ejercida por el presidente o en su defecto dos directores titulares que lo reemplacen; esto no habilita a que el socio presidente, por derecho propio, accione judicialmente contra un acto administrativo que afecte a la sociedad. ----------

En efecto, la representación de las personas jurídicas, a los efectos de entablar una acción judicial, se perfecciona mediante el contrato de mandato, que constituye un acto jurídico. En ese orden, luego de analizar las constancias de autos, no se advierte que el mismo haya sido otorgado, por lo que no se acredita la legitimación activa del Abg. Gerardo Benítez Stewart.-

Es importante tener presente que la legitimación activa constituye una cuestión esencial en el proceso, pues solo aquellos que son titulares dentro de la relación jurídica en la que se funda la pretensión pueden ser actores o demandados. Sobre el punto, LINO PALACIO enseña: "*Son éstas las "justas partes" o las "partes legítimas", y la aptitud jurídica que las caracteriza se denomina legitimación para obrar o legitimación procesal, a la que cabe definir como aquel requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual versa el proceso…".* (Manual de Derecho Procesal Civil, Décimo séptima Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, año 2003, pág. 103). ----------

Finalmente, en lo que concierne al agravio del apelante, referente a que el actuar de la Administración resulta contradictorio pues en sede administrativa, al responder todas las presentaciones, implicó el reconocimiento de su legitimación procesal. ----------

Cabe apuntar que este argumento no fue cuestionado por el accionante en su escrito de demanda. Motivo por el cual, al no haber sido introducido dicho argumento, por la parte actora, en el momento procesal oportuno, precluyó su derecho a hacerlo, a la fecha de expresar sus agravios en esta

RECIBIDO SECRETARÍA CIVIL 29-04-2024 Rocío Lopez Franco Asistente

instancia, en virtud a lo establecido en el artículo 103 del Código Procesal Civil. ----------

En base a las consideraciones expuestas, corresponde **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por el Abg. Gerardo Benítez Stewart y, en consecuencia; **CONFIRMAR** el A.I. Nro. 71 del 29 de marzo del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. ----------

En cuanto a las **COSTAS** corresponde sean impuestas a la parte apelante, Abg. Gerardo Benítez Stewart, de conformidad al artículo 203, inciso a) del Código Procesal Civil. ----------

Por tanto, la Excelentísima; ----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

1. **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto por el Abg. Gerardo Benítez Stewart, contra el A.I. Nro. 71 del 29 de marzo del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. ----------
2. **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por el Abg. Gerardo Benítez Stewart y, en consecuencia; **CONFIRMAR** el A.I. Nro. 71 del 29 de marzo del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. ----------
3. **IMPONER** las costas de conformidad al artículo 203, inciso a) del Código Procesal Civil. ----------
4. **ANOTAR**, notificar y registrar. ----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA