PODER JUDICIAL

Expediente: "ZAFRA CAMBIOS S.A. Y OTROS C/RES. Nº 8/2020, ACTA 36/2020 DE JUNIO Y OTRA, DICT. POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY".----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 18-04-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO..... Noventa y ocho .....

EN la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paguay, a los..... dieciocho ..... días del mes de abril 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 MARIA BENITEZ RIERA, CAROLINA LLANES Y MANUEL RAMIREZ CANDIA,** por ante mí la Secretaria autorizante, se trajo el expediente caratulado: "ZAFRA CAMBIOS S.A. C/RES. Nº8/2020, ACTA 36/2020 DE JUNIO Y OTRA, DICTADAS POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, a fin de resolver los Recurso de Apelación y Nulidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 269 de fecha 07 de octubre de 2021, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.----------

CUESTIONES

¿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: **BENITEZ RIERA, RAMIREZ CANDIA y LLANES.**----------

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA dijo: El abogado Osvaldo Alejandro Ruiz Nicolaus, desistió expresamente del Recurso de Nulidad planteado, por lo que se lo debe tener por abdicado del mismo. Por otro lado, no se observa en la Resolución recurrida vicios o defectos que ameriten la declaración de oficio de su nulidad de conformidad en los términos autorizados por los Arts. 113 y 404 del Código Procesal Civil. Corresponde en consecuencia tener por desistido este Recurso. ES MI VOTO.----------

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

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, el Dr. BENITEZ RIERA prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia Nº 269 de fecha 07 de octubre de 2021, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, resolvió: "**1. NO HACER LUGAR** a la acción contencioso-administrativa que promovieron los Abgs. Osvaldo Alejandro Ruíz Nicolaus y Aurelia Martínez Ricardo, bajo patrocinio de la Abg. Sandra M. Rotela Z., en nombre y representación de la firma **ZAFRA CAMBIOS S.A.** y de los señores **ALFREDO DANIEL CUEVAS SANCHEZ, JULIO CESAR DUARTE SERVIN Y SELVA VERILDE DUARTE AYALA,** contra la Resolución Nº 5, Acta Nº 25 del 16 de abril de 2020 y su confirmatoria la Resolución Nº 8, Acta Nº 36 del 17 de junio de 2020, por los fundamentos expuestos; en consecuencia. 2. **CONFIRMAR** los actos administrativos impugnados por los fundamentos expuestos. 3. **IMPONER** las costas a la parte vencida, la actora conforme a lo dispuesto en el art. 192 del C.P.C. 4. **NOTIFICAR**, por cedula a las partes conforme a lo que dispone el art. 133 del C.P.C. 5. **ANOTAR,** registrar y comunicar a la Excma. Corte Suprema de Justicia. (fs.97/99).----------

Luis María Benítez Riera
MINISTRO

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Car
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Que el apelante se agravió en contra de la precitada sentencia, señalando que la procedencia del pedido de sustitución de la sanción, encuentra su fundamento en la propia Resolución Nº 5, Acta Nº 25 , en el que el propio B.C.P. reconoce en su análisis los puntos positivos de la conducta de ZAFRA CAMBIOS S.A. que atenúan al máximo la falta reconocida. Acotó que la infracción no tuvo efecto económico y mucho menos cuando por mandato de ley debe ser aplicada una sanción atenuada que no tiene por qué ser patrimonial. Resaltó que en el punto 5.3. Gradación de la sanción la misma resolución del B.C.P. dice : inc. d) manifiesta: el reconocimiento oportuno de los hechos que hayan configurado la falta. Agregó que en este contexto es claro que la sanción por la falta cometida debe ser aplicada considerando los elementos atenuantes, considerando que el B.C.P. ha aplicado el rango menor en la escala de multas, por lo que porque no ha aplicado el rango es menor de sanciones. Siguió diciendo el apelante que considerando los puntos positivos de la atenuada conducta a favor de ZAFRA CAMBIOS S.A. procede sin dudas la aplicación atenuada de una sanción menos gravosa y no económica, establecida en el escalafón del art. 94 de la Ley 489. Manifestó que ve una grave incoherencia en la aplicación de las sanciones atendiendo que fueron sancionados los directores de Zafra, Alfredo Daniel Cuevas, Julio Cesar Duarte y Selva Verilde Ayala, con apercibimiento y no con multa, conforme a lo dispuesto por el art. 95 de la Ley 489, sin embargo, por la comisión del mismo hecho ZAFRA CAMBIOS S.A. fue sancionada con multa y no con una sanción no pecuniaria, por lo que solicita la aplicación de la disposición más benigna a ZAFRA CAMBIOS S.A. Concluyó solicitando la anulación de la Resolución impugnada por deficiente motivación, o en su caso revocar las mismas sustituyendo la sanción de multa por la prohibición temporal de distribución de dividendos por un periodo no superior a dos ejercicios establecida en el art. 94 inc.b) de la Ley 489.----------

Que pasando al estudio de la presente controversia, advierto que ZAFRA CAMBIOS S.A y Alfredo Daniel Cuevas Sánchez, Julio Cesar Duarte Servián y Selva Verilde Duarte Ayala, por medio de sus representantes legales los abogados Osvaldo Alejandro Ruíz Nicolaus y Aurelia Martínez Ricardo, promovieron demanca contencioso administrativa en contra de la Resolución Nº 5, Acta Nº 25 de fecha 16 de abril de 2020, y su confirmatoria la Resolución Nº 8, Acta Nº 36 del 17 de junio de 2020, dictadas por el Directorio del Banco Central del Paraguay. La primera de ellas, calificó la conducta de la entidad ZAFRA CAMBIOS S.A. y de los señores Alfredo Daniel Cuevas Sánchez, Julio Cesar Duarte y Selva Verilde Duarte Ayala como falta administrativa grave conforme a lo establecido en el art. 89 numeral 12) de la Ley Nº 489/95, ampliada y modificada por la Ley Nº 6104/18. Asimismo aplicó a ZAFRA CAMBIOS S.A., una multa de 101 salarios mínimos mensuales prevista en el art. 94 inc. c) de la Ley Nº 489/95, ampliada y modificada por la Ley Nº 6104/18, por faltas graves, y a los Señores Alfredo Daniel Cuevas, Julio Cesar Duarte y Selva Verilde Duarte Ayala la sanción administrativa de apercibimiento por escrito prevista en el art. 95 inc. a) de la Ley Nº 489/95 ampliada y modificada por la Ley Nº 6.104/18 para faltas graves. A su vez el Tribunal de Cuentas, dijo que la administración conforme a la lectura del acto administrativo impugnado hizo una valoración de los hechos y explicitó el porqué de la sanción impuesta, siendo que la conducta de ZAFRA CAMBIOS S.A. realizó un acto prohibido en el art. 53 de la Ley Nº 2.794/05. Alegaron que esta conducta fue temeraria y pudo crear una incertidumbre especulativa en el mercado cambiario que merece una sanción pecuniaria ya que con el simple apercibimiento no queda reparado el daño. Siguieron arguyendo que habiendo reconocido la firma accionante y su directorio ser responsables de la falta administrativa grave, el acto administrativo impugnado y su confirmatoria deben ser confirmados, por lo que corresponde no hacer lugar a la demanda.----------

RECIBIDO 18-04-2024 Roque López Franco Asistente

Expediente: "ZAFRA CAMBIOS S.A. Y OTROS C/RES. Nº 8/2020, ACTA 36/2020 DE JUNIO Y OTRA, DICT. POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY".----------

Que teniendo en cuenta la calificación y la sanción consecuente aplicada a la demandante y sus directivos, lo que hay que dilucidar para adoptar una determinación definitiva sobre la suerte de esta causa, es determinar si dicha calificación y la consecuente penalidad pecuniaria y, el apercibimiento por escrito que se les aplicó, fue lo adecuado y proporcional a la gravedad de la falta perpetrada por los mismos. Al respecto debo señalar, que la Resolución Nº 5, Acta Nº 25 de fecha 16 de abril de 2020, y su confirmatoria la Resolución Nº 8 dl 17 de junio de 2020, ambas emitidas por el Directorio del Banco Central del Paraguay, calificaron la conducta de ZAFRA CAMBIOS S.A. y de sus directivos incursa en lo establecido por el art 89 numeral 12 de la Ley Nº 489/95 amp iada y modificada por la Ley Nº 6.104/18, aplicándosele a esta firma una multa de 101 salarios mín mos mensuales, prevista en el art. 94 inc. c) dela Ley Nº 489/95 ampliada y modificada por la Ley Nº 6.104/18, para faltas graves y, a sus directivos les impusieron la sanción de apercibimiento por escrito prevista en el art.95 inc. a) de los citados plexos legales.----------

Que en ese orden de cosas, hay que hacer la salvedad que tanto el hecho denunciado y al consecuente calificación como falta grave no están en juego, dado que los sumariados admitieron que la citada entidad ha incurrido en una conducta que contravino lo instituido el art. 53 de la Ley Nº 2794/05 "De Entidades Cambiarias y/o Casas de Cambio". El nudo gordiano de la presente litis se centra en la pretensión de los accionantes en que según su parecer correspondería una sanción menos gravosa no pecuniaria. Así pues, advierto que la falta grave admitida y aceptada por los administrados consistió en un exceso del límite en la posición de sobre compra, infracción ésta que se prolongó a lo largo de 56 días abarcando los meses de junio, julio y agosto del año 2018, infringiendo las normas que regulan el funcionamiento de este tipo de entidades, la cual consiste en que esa posición de sobre compra se regularice al día siguiente hábil, lo que no ocurrió, evidenciándose la falta de controles adecuados por parte de esa Casa de Cambios. Dado el tipo de infracción en que incurrió ZAFRA CAMBIOS S.A. y su persistencia a lo largo de varios meses del año 2018, existe una adecuada correspondencia entre los hechos reales demostrados en el sumario, reconocidos por los sumariados, y la multa que se aplicara a la administrada, que es la multa mínima prevista en el art. 94 de la Ley Nº 489/95 ampliada y modificada por la Ley Nº 6.104/18. El Directorio del Banco Central del Paraguay, tiene la facultad discrecional de determinar las sanciones que correspondan, siempre y cuando esta discrecionalidad se adecue a los márgenes de razonab lidad y proporcionalidad, lo que en el caso sub exámine ocurrió, teniendo en consideración que la penalidad pecuniaria de aplicada es la mínima prevista en el art. 94 de los nombrados cuerpos legales. Todo lo que afirmara en el presente párrafo, resulta aplicable igualmente a la sanción de apercibimiento por escrito prevista en el art. 85 inc. a) de la Ley Nº 489/95 ampliada y modificada por la Ley Nº 6.104/18, que le fuera atribuida a los Sres. Julio Cesar Duarte Servián, Alfredo Daniel Cuevas Sánchez y Selva Verilde Duarte Ayala.----------

Que en conclusión, las sanciones aplicadas por el Directorio del Banco Central del Paraguay a la firma ZAFRA CAMBIOS S.A. y a sus directivos, son proporcionales a la gravedad de la falta cometida, existiendo una adecuada correspondencia entre el hecho real y el tipo disciplinario aplicado. Asimismo, ha sido respetado el principio de tipicidad que impone la identidad entre los

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes C.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

presupuestos fácticos de la conducta realizada y la descripta en la norma jurídica. En la presente litis, el hecho ha existido, siendo la firma administrada y sus directivos merecedores de una sanción como la que les fuera aplicada. Consecuentemente no cabe el menor género de dudas que sanción que les fuera adjudicada por el Directorio del B.C., fue la más adecuada frente el disvalor antijurídico perpetrado por la accionante y sus directivos, fijando una penalidad que se encuentra prevista en los cuerpos legales citados precedentemente.----------

Que en vista de las consideraciones expuestas en los parágrafos precedentes, soy del parecer que el Acuerdo y Sentencia Nº 269 de fecha 07 de octubre de 2.021, emanado del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, debe ser confirmado, lo cual trae aparejado la ratificación en esta instancia de la Resolución Nº 5, Acta Nº 25 de fecha 16 de abril de 2020 y su confirmatoria la Resolución Nº 8, Acta Nº 36 del 17 de junio de 2020, ambas dictadas por el Directorio del Banco Central del Paraguay. En cuanto a las costas, deben ser impuestas a la parte perdidosa, los actores, en virtud del principio contenido en el art. 192 del C.P.C.ES MI VOTO.----------

A su turno, el Dr. **RAMIREZ CANDIA, A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, PROSIGUIÓ DICIENDO**: Que se adhiere a la opinión del Ministro Luis María Benítez Riera, en cuanto a **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por la firma Zafra Cambios S.A. contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 269/21 dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por compartir los mismos fundamentos, agregando lo siguiente:

Por Acuerdo y Sentencia Nro. 269/21, el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, rechazó la demanda contenciosa administrativa interpuesta por la firma Zafra Cambios S.A. y, en consecuencia, confirmó la sanción impuesta a la parte accionante, consistente en una multa de 101 salarios mínimos mensuales establecidos para trabajadores de actividades diversas no especificadas de la Capital, prevista en el artículo 94, inciso c) de la Ley Nro. 489/95, ampliada y modificada por la Ley Nro. 6104/18 para faltas graves.----------

La firma Zafra Cambios S.A. solicita la revocación del Acuerdo y Sentencia Nro. 269/21 pues considera que resolución del Tribunal no está debidamente fundada, manifestando –*en resumen*- que no explicó por qué no corresponde una sanción no económica en el presente caso, considerando que existen elementos atenuantes ya que la firma reconoció expresamente los hechos (artículo 89 de la Ley Nro. 6104/18).----------

En ese contexto, corresponde indicar en primer lugar, que los hechos reconocidos por la parte actora en sede sumarial y jurisdiccional, que dieron lugar a la sanción aplicada, consisten en falta administrativa grave *(transgresión del artículo 53 de la Ley Nro. 2794/05)*. Dicha falta administrativa grave da lugar a que se apliquen las sanciones establecidas en el **artículo 94 de la Ley Nro. 489/95, texto modificado por la Ley Nro. 6104/18**, el cual expresa: *"Sanciones a Entidades Infractoras. La comisión de las faltas previstas dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones: Por faltas graves: a) Limitación del ejercicio de determinadas actividades u operaciones; b) Prohibición temporal de distribución de dividendos o de apertura de nuevas oficinas, por un período no superior a dos ejercicios; c) Multa de ciento uno hasta cinco mil salarios mínimos mensuales establecidos para actividades diversas no especificadas de la Capital de la República; d) Suspensión o inhabilitación de hasta 1 (un) año; y, e) Revocación de la autorización o licencia para operar.."*.---

PODER JUDICIAL

18-04-2024

Expediente: "ZAFRA CAMBIOS S.A. Y OTROS C/RES. Nº 8/2020, ACTA 36/2020 DE JUNIO Y OTRA, DICT. POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY".----------

En el caso examinado, se aplicó la sanción de multa de 101 salarios mínimos mensuales establecidos para trabajadores de actividades diversas no especificadas de la Capital (*artículo 94, inciso c) de la Ley Nro. 489/95, texto modificado por la Ley Nro. 6104/18*), estando la sanción dentro del marco fijado por la ley, habiendo sido determinada por la Administración considerando los hechos acontecidos.----------

Es oportuno mencionar que la norma antes transcripta y aplicada por el BCP, determina un marco mínimo y máximo para imponer la sanción de multa, por lo que se está ante un acto discrecional de la Administración, con la limitación de que la sanción debe guardar razonabilidad y proporcionalidad con la infracción cometida.----------

Igualmente, es importante señalar que el principio de proporcionalidad no implica que necesariamente se deba aplicar la sanción menos grave entre todas las posibles, sino en la graduación de la sanción cuando se establece un mínimo y un máximo, y la subsunción de la conducta entre varias posibles. Finalmente, corresponde indicar que la multa impuesta por el BCP, fue aplicada considerando los elementos atenuantes establecidos en el artículo 96 de la Ley Nro. 489/95, texto modificado, conforme se observa la Resolución Nro. 08, Acta Nro. 36 de fecha 17 de junio del 2020[1].----------

Por las consideraciones señaladas, se llega a la conclusión que la sanción impuesta por el BCP y confirmada por el Tribunal de Cuentas, se ajustó a derecho. Es **mi voto**.----------

A su turno la Dra. **LLANES**, se adhiere al voto que antecede por los mismos fundamentos.---

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

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

ACUERDO Y SENTENCIA Nº 98

Asunción, 18 de abril 2.024

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

---

[1] Véase la Resolución Nro. 08, Acta Nro. 36 de fecha 17 de junio del 2020, en la parte atinente al "CONSIDERANDO"; "Del quantum de la multa aplicada" (fs. 20/21).

RESUELVE:

1.- **TENER por desistido** el Recurso de Nulidad.----------

2.- CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia Nº 269 de fecha 07 de octubre de 2.021, emitido por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, **Y EN CONSECUENCIA RATIFICAR LA VIGENCIA DE LA RESOLUCIÓN Nº 5, ACTA Nº 25 DE FECHA 16 DE ABRIL DE 2020 Y SU CONFIRMATORIA LA RESOLUCIÓN Nº 8, ACTA Nº 36 DEL 17 DE JUNIO DE 2020, AMBAS EMITIDAS POR LA DIRECTORIO DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**, de conformidad con la expuesto en el exordio de la presente Resolución.----------

3.- IMPONER las costas en ambas instancias a la parte perdidosa, los actores, de conformidad a lo dispuesto en el art. 192 del C.P.C.----------

4.) **ANOTAR** y notificar.----------

Sobre borrado dos mil veinticuatro. 2024. Vale

Abg. Norma Dominguez V.
Secretaria

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Dominguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA