CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELOS C/ RES. Nº 16, ACTA 55 DEL 23/07/2019 DICT. POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO.-------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO cuatrocientos veintisiete. –

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días veintinueve del mes de octubre 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: *"MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELOS C/ RES. Nº 16, ACTA 55 DEL 23/07/2019 DICT. POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO"*, a fin de resolver los Recursos de Nulidad y Apelación interpuestos contra el Acuerdo y Sentencia Nº 369 de fecha 27 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 resolución 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, la Abogada Carolina Lebrón Paredes, en representación de la actora, María José Hamuy Mongelos, al fundamentar el recurso de nulidad interpuesto, en los términos del extenso escrito de fs. 245/259, sostuvo medularmente que se vulneró el principio de congruencia, que la resolución recurrida no se halla debidamente fundada y es arbitraria, ya que no ha considerado los argumentos y puntos sobre los cuales se fundó la demanda ni hizo una valoración de los mismos. Agregó que la Resolución Nº 16 Acta Nº 55 del 23/07/2019 dictada por el Directorio del BNF fue dictada extemporáneamente, por lo que no pudo haber sido aplicada a su parte, además de ser producto de un proceso sumarial viciado. Luego de una profusa perorata, terminó solicitando se declare la nulidad del Acuerdo y Sentencia Nº 369 de fecha 27 de diciembre de 2022.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

QUE, la nulidad de una sentencia o resolución debe interpretarse de manera restrictiva, procede cuando se observan errores en la propia sentencia por violar formas o solemnidades establecidas por la ley. Es decir, cuando la sentencia adolece de vicios o defectos de forma o construcción que la descalifican como acto jurisdiccional, pues la nulidad es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescriptas para ello.----------

QUE, en numerosos casos esta Magistratura ha sostenido el criterio de que no existe la nulidad por la nulidad misma y que el perjuicio sufrido debe estar debidamente probado. Y 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, al respecto de la incongruencia, Casco Pagano expresa con relación al Principio de Congruencia, cuanto sigue: *"El Juez debe observar el Principio de Congruencia que consiste en la obligada conformidad de la sentencia con la demanda en cuanto a las personas, el objeto y la causa. El Juez no puede apartarse de los términos en que ha quedado planteada la litis en la relación procesal. Como expresa el aforismo, el juez debe resolver "secundum allegata et probata". La decisión debe, además, resolver todas las pretensiones fundamentales y conducentes a la solución del pleito; es decir, debe ser plena".* ----------

Que, por otro lado, en el campo jurídico, el término incongruencia se refiere al contenido de las resoluciones judiciales, que no guardan correlación. Es decir, una sentencia judicial incurre en incongruencia, cuando se produce una descoordinación, desajuste o ausencia de relación lógica entre el pronunciamiento judicial y las peticiones de las partes, ya sea porque no se resuelven todas las cuestiones planteadas en el juicio o porque se extralimita el contenido de la decisión. Como dice en el diccionario de la Lengua Española *"una sentencia es incongruente cuando no existe conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio".* ----------

Ahora bien, esa correlación no comprende los razonamientos o fundamentaciones que se hagan en esos escritos de pretensiones, sino que está condicionada por los hechos que sustentan la pretensión y por el concreto petitum que solicitan las partes. Consiguientemente, para determinar si existe incongruencia en una resolución judicial se hace preciso contrastar su parte dispositiva con el objeto del proceso delimitado por sus elementos subjetivos (las partes) y objetivos (petitum). Esto no impide que los órganos judiciales puedan fundamentar sus

RECIBIDO 29-10-2024

decisiones en argumentos jurídicos distintos de los alegados por las partes, siempre que no suponga una alteración o desviación de sus pretensiones.----------

Así, contrastando lo precedentemente argumentado para contextualizar la incongruencia con los agravios de la nulidicente para pretender se califique la sentencia recurrida nula por incongruente, se concluye que el Acuerdo y Sentencia Nº 369 de fecha 27 de diciembre de 2022, no puede calificarse de incongruente, por el solo hecho que el Tribunal sentenciante no se haya referido puntualmente a cada cuestión ocurrida en sede administrativa o citada en el escrito de demanda. De la lectura y análisis del mencionado acuerdo y sentencia, se constata que el mismo trata sobre las pretensiones de las partes y reúne los recaudos para ser considerada una sentencia judicial acorde con el marco legal aplicable al caso (Artículos 159, 160 y 423 del CPC).----------

Así las cosas, debemos convenir que cuando los agravios puedan subsanarse mediante el recurso de apelación, como en el caso que nos ocupa no debe hacerse lugar al recurso de nulidad. Consecuentemente, luego de analizar cuidadosamente las actuaciones de autos, las pruebas arrimadas, los antecedentes administrativos y el Acuerdo y Sentencia recurrido, concluyo que corresponde NO HACER LUGAR al recurso de nulidad interpuesto por la parte actora, contra el Acuerdo y Sentencia Nº 369 de fecha 27 de diciembre de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, 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 prosiguió diciendo: Por Acuerdo y Sentencia Nº 369 de fecha 27 de diciembre de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala resolvió: *1)* ***NO HACER LUGAR*** *a la presente demanda contencioso administrativa promovida por la Sra. MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS y, en consecuencia corresponde, 2)* ***CONFIRMAR*** *la Resolución Nº 16, Acta Nº 55 del 23 de julio de 2019 dictada por el BANCO NACIONAL DE FOMENTO, 3)* ***IMPONER*** *las costas a la parte perdidosa, 4)* ***ANOTAR****, registrar, notificar y remitir copia a la Excma. Corte Suprema de Justicia.*----------

Que, sintetizando la cuestión sometida a estudio, tenemos que la Sra. MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS, funcionaria del Banco Nacional de Fomento, fue sometida

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

a un sumario administrativo, en averiguación y esclarecimiento de hechos citados en el Informe AI Nº 786/2018 del 19/12/2018 de la Gerencia de Área Auditoría Interna, referente al débito irregular de una cuenta habilitada por un cliente del BNF. Luego de los trámites de rigor, la citada entidad bancaria dictó la *Resolución Nº 16, Acta Nº 55 del 23 de julio de 2019* por la cual resolvió: *"...Art. 3º TENER por comprobada la existencia de la falta administrativa y calificar la conducta de la sumariada MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS como falta grave de conformidad a lo previsto en el Artículo 62 inc. e) del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento...Art. 4º) APLICAR a la funcionaria MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS la sanción de SUSPENSIÓN EN EL CARGO SIN GOCE DE SUELDO POR 10 (DIEZ) DÍAS prevista en el inciso b) del Artículo 64 del Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento...Art. 9º) ENCOMENDAR a la Gerencia de Área de Talento Humano a INTIMAR a los funcionarios MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS...a la devolución de la suma de Gs. 95.000.000 (noventa y cinco millones de guaraníes)...Art. 11º) AGREGAR la presente resolución a la carpeta de legajos de los funcionarios MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS...".* Ahora bien, entre los tantos agravios de la apelante, esgrimidos contra el Acuerdo y Sentencia Nº 369 de fecha 27 de diciembre de 2022, se cita que el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, obvió referirse la extemporaneidad en la cual fue dictada la resolución administrativa demandada *(Resolución Nº 16, Acta Nº 55 del 23 de julio de 2019)* y, antes de cualquier otro agravio, debemos avocarnos a resolver éste, ya que de su definición depende la suerte de los demás.----------

Que, en primer lugar debemos puntualizar cual es el marco legal aplicable al caso que nos ocupa, tanto en las actuaciones administrativas como jurisdiccionales. En ese sentido, resultan aplicables el Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento, instituido por Resolución Nº 7, Acta Nº 20 de fecha 11/02/2013, y el Reglamento del Procedimiento para Instrucción de Sumario Administrativo del Banco Nacional de Fomento, establecido por Resolución Nº 3, Acta 100 de fecha 14/07/2014. Esto obedece a que en febrero de 2014 el Banco Nacional de Fomento planteó una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Nº 1626/00 De la Función Pública. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictó en primer término el AI Nº 232 del 26/02/14, por el cual hacia lugar a la medida cautelar de suspensión de los efectos de la Ley Nº 1626/00 con respecto al Banco Nacional de Fomento. Posteriormente, dicha Sala dictó el Acuerdo y Sentencia Nº 1738 de fecha 11/12/17 por el cual resolvió hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad planteada y en consecuencia, la inaplicabilidad de la Ley Nº 1626/00 De la Función Pública al Banco Nacional de Fomento. Es decir, las previsiones de la Ley Nº 1626/00 resultan inaplicables a los funcionarios del Banco Nacional de Fomento, debiendo regirse dichas cuestiones de la banca estatal por el Estatuto del Personal del Banco Nacional de Fomento y el Reglamento del Procedimiento para Instrucción de Sumario Administrativo del Banco Nacional de Fomento, arriba mencionados.----------

Entonces, según la línea de tiempo, la cuestión transcurrió de la siguiente manera:----------

1) Resolución Nº 11 Acta 23 del 21/03/2019 ordena la instrucción de sumario,
2) Conclusión Final del Juzgado de Instrucción Sumarial de fecha 9/07/2019,---
3) Providencia Nº 270 de fecha 11/07/2019 de Secretaría del Directorio a Asesoría Jurídica, solicitando dictamen y borrador de resolución,----------
4) Dictamen Nº 362 de fecha 22/07/2019 de la Asesoría Jurídica,----------
5) Resolución Nº 16, Acta Nº 55 del 23 de julio de 2019, que concluye sumario y sanciona a la funcionaria actora.----------

Que, el Reglamento del Procedimiento para Instrucción de Sumario Administrativo del Banco Nacional de Fomento, en el artículo 25 in fine establece: *"...Para aplicar las sanciones previstas en el Artículo 62º del Estatuto del Personal, se observarán las disposiciones del presente Reglamento, que una vez culminada en todas sus etapas, el Juez Sumariante emitirá un dictamen, conforme al Artículo anterior, que será elevado al Consejo de Administración, que resolverá en un plazo de* ***cinco días hábiles****. En caso que el Consejo de Administración se aparte del dictamen del Juez Sumariante, deberá dictar resolución fundadamente. Esta resolución definitiva deja expedita la acción contencioso administrativa"* (negritas y subrayado son propios). Entonces, entre el dictamen del que habla el artículo transcripto (en el caso que nos ocupa la Conclusión Final del Juzgado de Instrucción Sumarial de fecha **9/07/2019**) hasta la Resolución del Consejo de Administración del BNF que concluye el sumario y sanciona a la funcionaria (Nº 16, Acta Nº 55 del **23/07/2019**), transcurrieron nueve días hábiles, excediendo el plazo establecido para dicho menester en el artículo arriba leído (cinco días hábiles). Nótese que el reglamento aplicable no menciona ni establece otros trámites ni asigna otros plazos entre el dictamen del juez sumariante y la decisión final del Consejo de Administración, por lo que la resolución definitiva emanada de dicho consejo debe emitirse en el expreso plazo de cinco días hábiles. Si el BNF considera que deben existir otros pasos administrativos antes de dicho menester, los mismos deben desarrollarse de manera a que el plazo establecido en el transcripto artículo 62 del Estatuto de Personal no se vea afectado. Es decir, el artículo vigente aplicable del Reglamento del Procedimiento para Instrucción de Sumario Administrativo del Banco

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cand
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Nacional de Fomento es claro y preciso, el plazo (5 días) para que la autoridad administrativa dicte resolución definitiva comienza a correr desde la finalización del sumario, con el documento emitido por el Juez Instructor. Siendo así, en base a este retraso de la Administración para dictar la resolución final que sanciona a la funcionaria sumariada, es que se puede sostener que la misma carece de valor y fuerza y, por lógica consecuencia, corre la misma suerte todo el proceso sumarial previo.----------

Que, en base a lo precedentemente analizado y a las previsiones legales vigentes y aplicables, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la Abogada Carolina Lebrón Paredes, en representación de la Sra. María José Hamuy Mongelós, revocar in totum el Acuerdo y Sentencia N° 369 de fecha 27 de diciembre de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala y, en consecuencia, hacer lugar a la demanda instaurada y, en ese sentido, revocar los artículos 2º, 3º, 4º, 9º y 11º de la Resolución Nº 16, Acta Nº 55 de fecha 23/07/2019, dictada por el Consejo de Administración del Banco Nacional de Fomento, en lo que hace referencia a la Sra. MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELÓS. En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas a la parte perdidosa en ambas instancias, en base a lo que prescriben los artículos 192 y 203 inc. b) del CPC. ES MI VOTO.----------

A su turno el Ministro **DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA dijo:** Me adhiero al voto del Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, por los mismos fundamentos. En cuanto a las costas, considero que deben ser impuestas a los funcionarios emisores del acto administrativo anulado, por imperio del artículo 106 de la Constitución, que en lo pertinente dispone que *"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, serán personalmente responsables..."*.----------

En efecto, cuando el acto administrativo se declara nulo por la autoridad judicial competente, es porque fue dictado en violación a los requisitos de regularidad, por lo que corresponde imponer las costas al funcionario emisor del acto administrativo irregular y no cargar al Estado, pues dicha situación implica hacer soportar al contribuyente las consecuencias económicas de la actuación irregular de un funcionario.----------

En el sentido señalado, resulta oportuno recordar las reflexiones del autor Rafael Bielsa al respecto al señalar que: *"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: MARÍA JOSÉ HAMUY MONGELOS C/ RES. Nº 16, ACTA 55 DEL 23/07/2019 DICT. POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO.-------

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 certifica quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

ANTE MI:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Asunción, 29 de octubre 2.024.-

VISTOS los méritos del Acuerdo que antecede, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PENAL

RESUELVE:

1) **NO HACER LUGAR** al recurso de nulidad interpuesto por la parte actora, por improcedente.----------
2) **HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por la Abogada Carolina Lebrón Paredes, en representación de la Sra. María José Hamuy Mongelós, y en consecuencia,----------
3) **REVOCAR IN TOTUM** el Acuerdo y Sentencia N° 369 de fecha 27 de diciembre de 2022, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala y, en consecuencia, hacer lugar a la demanda instaurada y, en ese sentido, revocar los artículos 2º, 3º, 4º, 9º y 11º de la Resolución Nº 16, Acta Nº 55 de fecha 23/07/2019, dictada por el Consejo de Administración del Banco Nacional de Fomento, en lo que hace referencia a la Sra. MARÍA JOSE HAMUY MONGELÓS.----------
4) **IMPONER LAS COSTAS** de ambas instancias a la parte perdidosa, en base a lo que prescriben los artículos 192 y 203 inc. b) del CPC.----------
5) **ANOTAR**, registrar y notificar.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

ANTE MI:

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

