

26 de febrero de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto

Propuesto por el **Licdo. Gabriel Ariel Lawson Blanco**, quien actúa en su propio nombre y representación para que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. N° 34-2002 de 11 de julio de 2002, expedida por la Junta Directiva de la **Superintendencia de Bancos.**

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la Demanda de Nulidad descrita en el margen superior de la presente Vista.

Fundamenta nuestra intervención el artículo 5, numeral 3, de la Ley N°38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. La pretensión del demandante.

El demandante solicita a la Honorable Sala Tercera que se declare la nulidad, por ser ilegal, la Resolución N° J.D.-34-2002 del 11 de julio de 2002, expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos.

II. Las normas que se dicen infringidas y sus conceptos, son las que a seguidas se analizan:

a. Artículo 3 del Código Judicial.

"Artículo 3. (3) La administración de justicia en lo judicial se ejerce de una manera permanente por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito, los Jueces Municipales, el Tribunal Tutelar de Menores, los Tribunales Marítimos, los Tribunales

Superiores de Trabajo, los Juzgados Seccionales de Trabajo y cualesquiera otros tribunales que se creen dentro del Órgano Judicial.

También se ejerce en casos especiales, por personas particulares que, en calidad de jurados, arbitradores o árbitros, o por razón de cualesquiera otros cargos de esta misma naturaleza, participen en las funciones jurisdiccionales, sin que ello incluya a tales personas como parte del Órgano Judicial.

Los agentes del Ministerio Público participan en la administración de justicia en calidad de funcionarios de instrucción mediante el ejercicio de la acción penal. También tendrán la representación de intereses nacionales, municipales y sociales, en los casos que señala la Ley."

Concepto de la infracción:

"La violación de la norma citada se da de manera directa por comisión, dado que la Resolución J.D. # 34-2002 de 11 de julio de 2202 expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, contrario a lo expuesto en la norma, concede jurisdicción permanente a un ente no perteneciente al Órgano Judicial, que a pesar de denominarse jurisdicción coactiva en el Resuelto impugnado, no constituye una jurisdicción coactiva, dado que se ejerce para resolver o cobrar judicialmente deudas existentes entre particulares, y aunque uno de los particulares sea una institución bancaria en liquidación, esto no justifica que sea coactiva la jurisdicción que se pretende instituir..." (Fs. 58)

b. Artículo 469 del Código Judicial.

"Artículo 469. (464) El Juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial y con este criterio se deben interpretar las disposiciones del presente Código. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas de este Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales

del Derecho Procesal, de manera que se observe el debido proceso, la igualdad procesal de las partes, la economía y la lealtad procesal."

Concepto de la infracción:

"La violación de la norma citada se da de manera directa, por comisión, dado que la Resolución J.D. # 34-2002 de 11 de julio de 2202 expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, contrario a lo dispuesto en esta norma, otorga a un ente estatal la facultad de cobrar judicialmente y en beneficio de Bancos privados en liquidación, créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, pertenecientes a los mismos, otorgándoles por ende un tratamiento especial y muy ventajoso frente a los otros entes particulares o privados existentes en la Sociedad..." (Fs. 59)

c. Artículo 1777 del Código Judicial.

"Artículo 1777. (1801) Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la Ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma, de conformidad con las disposiciones de los Capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia.

- En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de Juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.

- En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.

- En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar."

Concepto de la infracción.

"La violación de esta disposición se da de manera directa por comisión, dado que la Resolución J.D. # 34-2002 de 11 de julio de 2002 expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, contrario a lo dispuesto en esta norma, otorgan a un ente estatal distinto al Órgano Judicial la facultad de cobrar judicialmente y a favor de Bancos Privados en liquidación, créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, pertenecientes a los mismos, y no para cobrar deudas existentes a favor de entidades estatales..." (Fs. 60)

d. Artículo 1779 del Código Judicial:

"Artículo 1779. (1803) Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones de impuestos contenidas en resoluciones ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, y la copia de la declaración privada del impuesto sobre la renta y complementarios para el cobro de las sumas adeudadas;
2. Las copias de los reconocimientos y estados de cuenta a cargo de los deudores por créditos a favor del Tesoro Nacional, de los municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado;
3. Los alcances líquidos definitivos deducidos contra los responsables por la oficina encargada de examinar y fenecer dichos estados de cuenta, acompañados en todo caso del documento público o privado legalmente constitutivo de la obligación por la cual se deducen;
4. Las resoluciones ejecutoriadas de las cuales surjan créditos a favor del Tesoro Nacional, de los municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado;
5. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios judiciales, administrativos o de policía que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo;
6. Los documentos privados reconocidos por el deudor ante entidades públicas del Estado a las cuales la Ley atribuye el ejercicio del cobro coactivo; y

7. Cualquier otro documento que la Ley expresamente le atribuya mérito para el proceso por cobro coactivo."

Concepto de la infracción:

"La violación en este caso se da también de manera directa por comisión, la Resolución impugnada, contrario a lo expuesto en esta norma, sirve para el cobro de deudas pertenecientes a particulares, aunque sean éstos bancos privados en liquidación..." (Fs. 62)

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Antes de externar nuestro criterio en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, esta Procuraduría desea expresar las siguientes consideraciones:

Primero, la Resolución que se acusa de ilegal tiene su sustento en el artículo 129 del Decreto-Ley 9 de 26 de febrero de 1998, que puntualiza:

"Artículo 129. LIQUIDACIÓN DE ACTIVOS.

El liquidador gestionará la enajenación y realización de todos los bienes, derechos y demás activos del banco en las condiciones más ventajosas posibles, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Tratándose de muebles o inmuebles, derechos u otros bienes cuyo valor sea menor de veinte mil balboas (B/.20,000.00), el liquidador podrá venderlos por un valor que no podrá ser inferior a aquél que resulte de un avalúo practicado por hasta dos (2) peritos idóneos independientes. El liquidador determinará, según las circunstancias, si el avalúo a que se refiere este numeral habrá de ser efectuado por uno (1) o dos (2) peritos.

2. Tratándose de bienes muebles o inmuebles, derechos u otros bienes cuyo valor exceda de veinte mil balboas (B/.20,000.00), el liquidador podrá venderlos mediante subasta privada, siguiendo al efecto el procedimiento de remate o venta judicial contemplado en los artículo 1732 y siguientes del Código Judicial, en la medida en que sean aplicables.

3. Tratándose de créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier otra naturaleza, se confiere a la Superintendencia jurisdicción coactiva para la ejecución de dichos créditos aplicando para ello las normas sobre procesos ejecutivos contenidas en el Código Judicial. La Superintendencia podrá delegar sus atribuciones en uno de sus funcionarios, siempre que sea abogado idóneo, para que actúe como Juez Ejecutor.

Lo anterior es sin perjuicio de la facultad del liquidador de ceder los créditos a otros Bancos."

En su momento, la Procuraduría de la Administración emitió criterio en torno a una Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el Licdo. Gabriel Lawson, quien recurrió en contra **del numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998**, por el cual se reforma el régimen bancario en la República de Panamá y crea la Superintendencia de Bancos.

En dicha oportunidad explicamos que la Superintendencia de Bancos es una entidad que tiene entre sus fines velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario, así como fortalecer y fomentar las condiciones para el desarrollo de Panamá como centro financiero internacional, cuyo ámbito de aplicación comprende a las personas naturales o jurídicas que ejerzan el negocio de banca; y que, en consecuencia, regula a los bancos que operan con capital público y privado.

Indicábamos que, en el numeral 3, de la norma acusada en ese momento, no se distinguía la potestad del liquidador para recuperar fondos; es decir, si los mismos eran de procedencia estatal o privada; siendo ello así, el liquidador podría utilizar el proceso por jurisdicción coactiva para recuperar

fondos privados, lo que a nuestro juicio reñía con la naturaleza de ese proceso.

En esa ocasión, para respaldar nuestra posición citamos un pronunciamiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, fechado 22 de julio de 1998, que decía:

"La jurisdicción coactiva la ejercen determinadas entidades administrativas que forman parte del engranaje gubernamental a las que la ley les atribuye la facultad de administrar justicia para el cobro de créditos vencido contraídos a su favor, no a favor de otras instituciones. Ello significa que la prerrogativa legal de ejercer jurisdicción coactiva que tienen ciertas entidades (vgr. Banco Nacional de Panamá), sólo puede ser utilizado en la recaudación de deudas propias."

Con sustento en ello, concluíamos que era evidente que la potestad coactiva otorgada al Liquidador en el numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 no tenía como finalidad la recuperación de activos o fondos pertenecientes a la Superintendencia de Bancos, sino de bancos de naturaleza pública o privada mayoritaria.

Lo anterior nos llevó a solicitar a los Honorables Magistrados que conforman el Pleno de la Corte, **la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998**, por el cual se reforma el régimen bancario en la República de Panamá y crea la Superintendencia de Bancos.

No obstante lo anterior, y volviendo al proceso que hoy nos ocupa, este Despacho es del criterio que mientras no se decrete la ilegalidad o inconstitucionalidad del numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 1998, la Resolución acusada a través de la demanda de nulidad in examine y contenida en el artículo primero del Resuelto No. 014-2002

del 1 de julio de 2002, expedida por la Superintendencia de Bancos, debe considerarse legal, debido a que al momento de expedirse la misma, su fundamento jurídico aún estaba vigente.

Sumado a lo anterior, la Procuraduría de la Administración observa que el demandante desconoce la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva, al afirmar que la frase acusada: "...concede jurisdicción permanente a un ente no perteneciente al Órgano Judicial, que a pesar de denominarse jurisdicción coactiva en el Resuelto impugnado, no constituye una jurisdicción coactiva, dado que se ejerce para resolver o cobrar judicialmente deudas existentes entre particulares..."

Dicho criterio fue reiterado para todas las normas invocadas que, desde nuestra perspectiva, no son aplicables al caso sub júdice, toda vez que la Superintendencia de Bancos ni la persona en quien se delega la jurisdicción coactiva, va a administrar justicia en la forma como se expresa en el artículo 3 del Código Judicial; tampoco va a proferir decisiones en calidad de Juez según se describe en el artículo 469 del Código judicial.

Es el propio artículo 1777 del Código Judicial, citado por el demandante, el que señala quiénes son los sujetos que pueden ejercer la jurisdicción coactiva: "Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la Ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo..."

En el proceso que analizamos, se observa claramente que **el numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998**, por el cual se reforma el régimen bancario

en la República de Panamá y crea la Superintendencia de Bancos, dispone: "Tratándose de créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier otra naturaleza, se confiere a la Superintendencia jurisdicción coactiva para la ejecución de dichos créditos aplicando para ello las normas sobre procesos ejecutivos contenidas en el Código Judicial. La Superintendencia podrá delegar sus atribuciones en uno de sus funcionarios, siempre que sea abogado idóneo, para que actúe como Juez Ejecutor."

Con fundamento en la norma citada, la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros procedió a delegar en la Licenciada Merilyn Cedeño Herrera la potestad coactiva, designándola como Jueza Ejecutora.

En cuanto al artículo 1779 del Código Judicial, el mismo no se ha vulnerado con la expedición de la frase acusada, porque esa norma establece cuáles son los documentos que prestan mérito ejecutivo y ello será objeto de análisis en cada uno de los procesos que se le presenten a la Jueza Ejecutora en el ejercicio de sus funciones.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar legal la Resolución acusada, expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos.

Pruebas:

Tachamos la Gaceta Oficial que se aporta como prueba en este proceso, porque no cumple con el requisito exigido por el Código Judicial.

Derecho:

Negamos el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:
Jurisdicción Coactiva (su delegación)