

Vista N° 362

26 de julio de 2002

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto.

Propuesto por el Lcdo.
Francisco Vásquez Quintero,
en representación de **Bolívar
Pariente Castellero**, quien
recurre en contra los
artículos 2, 4 y 5 del
Acuerdo 1-2000 de 16 de
febrero de 2000, dictado por
la Junta Directiva de la
Superintendencia de Bancos.

**Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia, Pleno.**

Con fundamento en el artículo 2563 del Código Judicial,
en concordancia con el artículo 5, numeral 1, del Libro
Primero de la Ley N°38 de 2000 concurrimos respetuosos ante
su Despacho, con la finalidad de emitir concepto en torno a
la Demanda de Inconstitucionalidad descrita en el margen
superior de la presente Vista Fiscal.

I. Las normas que se acusan de inconstitucionales.

El abogado del demandante considera que los artículos 2,
4 y 5 del Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero de 2000, dictado
por la Junta Directiva de la **Superintendencia de Bancos** son
inconstitucionales.

Para una mejor visual transcribimos el texto del aludido
Acuerdo; veamos:

"ACUERDO No. 1-2000 (De 16 de febrero de
2000)

LA JUNTA DIRECTIVA en uso de sus
facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 69 del Decreto Ley 9 de
1998 prohíbe a los bancos adquirir bienes
inmuebles para sí, salvo cuando procedan

las excepciones establecidas en dicho artículo;

Que mediante el Acuerdo No. 3-74 de 14 de junio de 1974 de la Comisión Bancaria Nacional, se estableció plazo de seis (6) meses para la enajenación de los bienes inmuebles adquiridos por los Bancos en compensación por créditos pendientes;

Que en sesiones de trabajo de esta Superintendencia se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar el plazo vigente de enajenación de estos bienes inmuebles, actualizándolo a las circunstancias del mercado inmobiliario; y

Que, de conformidad con el Numeral 7 del Artículo 16 del Decreto Ley 9 de 1998, corresponde a la Junta Directiva fijar, en el ámbito administrativo, la interpretación y alcance de las disposiciones reglamentarias en materia bancaria.

ACUERDA:

ARTICULO 1: PLAZO DE NOTIFICACION DE ADJUDICACIÓN. Todo Banco deberá notificar a la Superintendencia la adquisición de bienes inmuebles en compensación de créditos pendientes, dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de dicha adquisición. El plazo, empezará a contarse desde la fecha de inscripción de la adquisición en el Registro Público.

ARTICULO 2: PLAZO PARA ENAJENACION DE BIENES INMUEBLES.- Fíjese en un (1) año el plazo a que se refiere el Artículo 69 del Decreto Ley 9 de 1998 para enajenar bienes inmuebles adquiridos en compensación de créditos pendientes. Dicho plazo podrá prorrogarse una (1) vez, hasta por seis (6) meses, por solicitud del Banco y aceptación de la Superintendencia, previa comprobación de las causas que ameriten dicha prórroga.

ARTICULO 3: SUBSIDIARIAS.- Los Bancos informarán a la Superintendencia cuando la adquisición de los bienes inmuebles a que se refiere el Artículo anterior se lleve a cabo por subsidiarias que consolidan con él.

El Superintendente establecerá la forma y periodicidad de dicha comunicación,

ARTICULO 4: PROVISION.- Vencido el plazo autorizado según el Artículo 2 del presente Acuerdo sin que el bien inmueble haya sido enajenado, y, sin perjuicio de la multa según el artículo siguiente, el Banco deberá constituir una provisión por el valor en libros de dicho bien.

La provisión se mantendrá mientras el bien se mantenga en los libros del Banco. El Banco continuará en todo momento las gestiones para la venta del bien.

ARTICULO 5: MULTA POR MORA.- La mora del Banco en disponer del bien inmueble en el plazo autorizado según el Artículo 2 del presente Acuerdo será sancionada con multa de Mil Balboas (B./1,000.00) hasta Cinco Mil Balboas (B/.5,000.00), por cada bien inmueble, por año.

Sin perjuicio de la multa impuesta según el párrafo anterior, la constitución tardía o insuficiente de la provisión requerida según el Artículo 4 del presente Acuerdo, será sancionada con multa de Mil Balboas (B./1,000.00) por mes.

ARTICULO 6: COMPETENCIA.- Corresponderá a la Superintendente resolver sobre las solicitudes de prórroga, así como la imposición de las multas autorizadas según el presente Acuerdo.

ARTICULO 7: DEROGACION DEL ACUERDO 3-74.- Déjase sin efecto, a partir de la fecha, el Acuerdo No.3-74 de 14 de junio de 1974 de la Comisión Bancaria Nacional.

ARTICULO 8: VIGENCIA.- El presente acuerdo comenzará a regir a partir de su fecha. Dado en la Ciudad de Panamá, a los dieciséis (16) días del mes de febrero de 2000. PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

EL PRESIDENTE, Rogelio Miró
El SECRETARIO, a.i. Félix B. Maduro."

II. Las normas constitucionales que se dicen infringidas.

El demandante estima que se han infringido los artículos 44, 287, 32 y 33 de la Carta Política, cuyos textos indican:

"Artículo 44. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales."

"Artículo 287. No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 58 y 123. Sin embargo valdrán hasta término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones."

"Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria."

"Artículo 33. Pueden penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la Ley:

1. Los servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, quienes pueden imponer multas o arrestos a cualquiera que los ultraje o falte al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas.

2. Los Jefes de la Fuerza Pública, quienes pueden imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación, un motín o por falta disciplinaria.

3. Los capitanes de buques o aeronaves quienes estando fuera de puerto tienen facultad para contener una insubordinación o motín o mantener el orden a bordo, y para detener provisionalmente a cualquier delincuente real o presunto."

Concepto de la infracción.

"Primer Concepto: El Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Panamá ha sido infringido, por los Artículos Segundo, Cuarto y Quinto del Acuerdo 1-2000, en concepto de violación directa por omisión, por el hecho de que universalmente el derecho de propiedad le atribuyen a su titular "la facultad de gozar y disponer ampliamente una cosa" (Diccionario jurídico elemental, Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Rep. Argentina, Edición de Febrero de 1980). Este concepto doctrinal se encuentra recogido en el Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Panamá, al señalar este

Artículo que se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.

El criterio doctrinal que hemos citado, igualmente se encuentra recogido en el Artículo 337 del Código Civil que preceptúa que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin mas limitaciones que las establecidas por la Ley. Al establecer el Artículo Segundo del Acuerdo 1-2000 plazo para la venta de los bienes inmuebles que los Bancos adquieran de sus respectivos deudores, dicho plazo desconoce la propiedad privada que garantiza la norma Constitucional, por que coarta el derecho de gozar y disponer libremente de inmuebles en propiedad que ha sido adquirido conforme a los términos de la Ley, pues nadie puede negar que los acreedores y en particular los Bancos, puedan perseguir los bienes de sus deudores y adquirirlos para cobrar su acreencia.

Por lo anterior, reiteramos que la frase impugnada del Decreto Ley omitió considerar esa garantía Constitucional y por tanto violó en forma directa el Artículo 44 de la Carta Magna, ya que este artículo no permite que la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, mediante Acuerdo reglamentario limite o restrinja esa Garantía Fundamental.

Lo afirmado evidencia que la frase que impugnamos viola directamente por omisión la garantía fundamental contemplada en el Artículo 44 de la Constitución Política, pues si esta norma Constitucional garantiza a Bancos y a particulares en general, la propiedad privada, la norma constitucional no permite que mediante Acuerdo, determinadas autoridades puedan fijar plazos dentro del cual esa propiedad deberá ser enajenada, pues de admitirse que se imponga al propietario de un inmueble la obligación de enajenarlo, queda insubsistente la garantía Constitucional.

Segundo Concepto: A su vez, el párrafo primero del Artículo 287 de la Constitución Nacional ha sido infringido en concepto de violación directa por comisión, ya que según esa norma no habrá bienes que no sean de libre enajenación; y al permitir el Artículo Segundo del Acuerdo 1-2000 que impugnamos, que la Superintendencia de Bancos fije plazo para

la venta de bienes inmuebles, coarta la libertad de enajenación contenida en el Artículo 287; dicho de otra forma si la Superintendencia de Bancos fija el plazo de un año para la venta de bienes inmuebles, la libertad consagrada en el Artículo 287 resulta infringida, por cuanto que el plazo que fije la Superintendencia deja insubsistente el derecho Constitucional para que libremente, los Bancos dispongan de esos bienes de acuerdo a sus intereses económicos, lo cual además contradice el principio universal de la libertad de contratación, pues la frase impugnada obliga a sujetarse al plazo que fije la Superintendencia de Bancos para la venta de los bienes inmuebles.

Tercer Concepto: Además, el Artículo Segundo del Acuerdo impugnado también viola directamente por comisión, el párrafo segundo del Artículo 287 de la Constitución Política, pues ese párrafo lo único que permite, es que se establezcan limitaciones temporales al derecho de enajenar. Contrario a lo permitido por este párrafo, el artículo impugnado del Decreto, obliga a los Bancos a enajenar en un determinado plazo, lo cual la norma Constitucional no admite ni autoriza, pues congruentemente con la propiedad privada que garantiza el Artículo 44 de la Constitución, lo único que permite es que se establezcan limitaciones temporales que impidan ese derecho de enajenar.

Cuarto Concepto: El artículo Cuarto del Acuerdo 1-2000 infringe en el concepto de violación directa por omisión el Artículo 44 de la Constitución Política, pues el artículo impugnado obliga a los Bancos del sistema a constituir una provisión que según dicho artículo, debe ser igual al valor en libro de dichos bienes, una vez se venza el plazo fijado por el Artículo Segundo del mismo Acuerdo, sin que el bien inmueble haya sido enajenado.

Al obligar la norma impugnada a hacer una provisión o reservas para pérdidas, igual al valor en libros de los bienes inmuebles, dicha provisión o reserva para pérdidas, califica como gasto de reserva para la entidad bancaria respectiva y por tanto, deja inexistente el valor de esos inmuebles en los libros del Banco, por lo que ese activo, que garantiza la Constitución Política deja de existir económicamente en libros, ya que contra

ese registro existirá en los libros del Banco una contrapartida equivalente a reserva para pérdidas por el 100% del mismo valor que posean en libros, los referidos inmuebles que no hayan sido vendidos dentro del plazo de enajenación que fija el Artículo Segundo del mismo Acuerdo, por lo que el Artículo Cuarto del Acuerdo impugnado, se contrapone por omisión al Artículo 44 de la Constitución Política.

A este respecto vale señalar que mediante Resolución N° 4 del 10 de febrero de 1998, la Junta Técnica de Contabilidad de la República de Panamá, adoptó como propias y de aplicación en Panamá, las Normas Internacionales de Contabilidad promulgadas por la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad y mediante Resolución 2-98 de 30 de septiembre de 1998, la Superintendencia de Bancos adoptó, a partir del 1 de enero de 1999, como normas técnicas de contabilidad, para los registros contables de los Bancos, las Normas Internacionales de Contabilidad, resolviendo en dicha Resolución que las normas de aplicación vigentes en todos los Bancos van desde la número 1 a la número 33 de esas Normas Internacionales de Contabilidad.

Las Normas Internacionales de Contabilidad establecen en la regla número 16 un método especial, según el cual se requieren que los activos, incluyendo los inmuebles representen a su valor razonable o a su costo de adquisición, entendiéndose que en cuanto a activos fijos, éstos se mantengan en libros a su costo, menos la depreciación acumulada, sujeto a una reducción en el valor en libros si la cantidad recuperable ha bajado por debajo del valor en libros. De decretarse la inconstitucionalidad del Artículo Cuarto del Acuerdo 1-2000, el método aplicable para hacer la provisión o reserva que exige la Superintendencia de Bancos, sería el que establecen las Normas Internacionales de Contabilidad, por lo que con este método se le daría el valor del mercado a los inmuebles, y se mantendría la garantía Fundamental contemplada en el Artículo 44 de la Constitución Política.

Hacer una reserva o provisión por el 100% del valor en libros de los inmuebles que los Bancos no hayan vendido dentro del plazo de enajenación fijado por la

Superintendencia de Bancos, sería atentar contra el patrimonio de los Bancos e implicaría una reducción en las utilidades anuales que obtienen los Bancos, con lo cual a parte de perjudicar al Fisco, hace nugatoria la garantía fundamental que consagra el Artículo 44 de la Constitución Política, cuyo texto no lo permite.

Quinto Concepto: El Artículo Quinto del Acuerdo 1-2000 infringe el Artículo 44 de la Constitución Política en el concepto de violación directa por omisión, ya que el Artículo impugnado, en lugar de reconocer la garantía Constitucional, convierte esa garantía en una sanción, en tanto que los bienes inmuebles no se vendan dentro del plazo que consigna el Artículo Segundo del mismo Acuerdo, por lo que en lugar de reconocer la garantía Constitucional, agrava su infracción al imponer una sanción, lo cual no es permitido por la norma Constitucional invocada.

Sexto Concepto: El Artículo Segundo del Acuerdo 1-2000 de la Superintendencia de Bancos, también infringe en el concepto de violación directa por omisión, el Artículo 287 de la Constitución Política, pues la primera frase de dicho artículo contempla para los bienes de cualquier naturaleza, la libertad de enajenación, garantía que es violentada por el artículo impugnado, desde el momento en que fija plazo para la enajenación de los bienes inmuebles que adquieran los Bancos. La norma Constitucional invocada prohíbe que se coarte esa libertad de enajenación.

Séptimo Concepto: También resulta infringido por el Artículo Quinto del Acuerdo 1-2000, el Artículo 287 de la Constitución Política en el concepto de violación directa por omisión, ya que el Artículo que impugnamos actúa coercitivamente y en contra de la libertad de enajenación que contempla la norma Constitucional, pues impone una sanción a los Bancos que no cumplan con la enajenación de los inmuebles dentro del plazo establecido en el mismo Acuerdo. La coacción que impone a los Bancos el Artículo Quinto del Acuerdo, atenta contra la libertad de enajenación, lo cual está prohibido por la Norma Constitucional.

Octavo Concepto: El Artículo Quinto del Acuerdo 1-2000, infringe en el concepto de violación directa por comisión, el Artículo 32 de la Constitución Política,

el cual establece que nadie será juzgado en causa penal, policiva o disciplinaria, sino por autoridad competente y "conforme a los trámites legales". A pesar de que el Artículo 69 del Decreto Ley 9 de 1998, en el cual se funda la expedición del Acuerdo 1-2000, indica que para la venta de los bienes inmuebles, se tendrá en cuenta los intereses económicos del Banco, este Artículo del Acuerdo impone sanción para los Bancos, sin trámite legal alguno, basta que transcurra el tiempo para la aplicación de la sanción o multa, infringiendo de esta forma, en el concepto de violación directa por comisión el Artículo 32 de la Constitución Política.

Además, el artículo impugnado del Acuerdo establece una doble sanción por una misma causa, pues primero establece una sanción por la falta de venta de los bienes inmuebles adquiridos por los Bancos, después una sanción por tardanza en la "provisión" en los libros del Banco para los inmuebles no vendidos, y finalmente cuando el Banco realiza la provisión resulta castigada su utilidad del período por lo que la propia provisión constituye una tercera sanción, lo cual no es permitido por el Artículo 32 de la Constitución Política, ya que este artículo prohíbe que nadie sea sancionado mas de una vez por la misma causa.

Obsérvese que en la forma que está redactado el Artículo impugnado, admite que esa sanción sea simultánea, pues la multa es por año por la falta de venta del inmueble, mientras que la multa por el registro tardío de la provisión, es por mes, de manera que en un mismo caso se pueden aplicar ambas sanciones, pero lo más importante es, que la norma impugnada del Acuerdo no establece trámite legal alguno para la imposición de las multas, lo cual no es permitido por la Norma Constitucional invocada, y por tanto resulta violada en el concepto de violación directa por omisión.

Noveno Concepto: También infringe el Artículo Quinto del Acuerdo 1-2000, en el concepto de violación directa por comisión, el Artículo 33 de la Constitución Política, pues este determina en que caso las autoridades pueden penar o imponer sanciones sin juicio previo, refiriéndose el numeral primero de este Artículo a los servidores públicos, quienes en caso de ultraje o falta de

respeto en el acto en que estén desempeñando funciones de su cargo, podrán imponer multas o arrestos sin necesidad de juicio previo; por lo que debe entenderse, que en este único y exclusivo caso, es que los servidores públicos pueden imponer sanciones sin juicio o trámite legal alguno.

Como viene redactado al Artículo Quinto del Acuerdo 1-2000, la Superintendencia de Banco no tiene que realizar trámite alguno o abrir proceso administrativo en contra de los Bancos que no hayan cumplido con el plazo de enajenación de inmuebles, pues la sanción se impone, por el sólo transcurso del tiempo, y sin verificar si el Banco ha hecho gestiones oportunas de venta. El Artículo 33 de la Constitución Política no permite que las autoridades impongan sanciones sin trámite legal alguno, y por tanto esta norma resulta infringida en el concepto de violación directa por omisión.

Décimo Concepto: Al interpretarse en conjunto los Artículos Segundo, Cuarto y Quinto del Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero del 2002, dictado por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, estos artículos violan e infringen en el concepto de violación directa por omisión los Artículos 44, 287, 32 y 33 de la Constitución Política de la República de Panamá, motivo por el cual solicito a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que declaren INCONSTITUCIONAL los citados artículos del Acuerdo 1-2000."

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el abogado del Banco Nacional de Panamá recurre en contra de los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero de 2000, dictado por la Junta Directiva de la **Superintendencia de Bancos**, por considerarlos inconstitucionales.

Sin embargo, nos llama la atención que no se hubiera recurrido anteriormente el texto del Acuerdo No. 3-74 de 14 de junio de 1974 de la Comisión Bancaria Nacional, que estableció un plazo de seis (6) meses para la enajenación de los bienes inmuebles adquiridos por los Bancos en

compensación por créditos pendientes, cuando dicho término es menor al establecido en el Acuerdo que ahora se impugna.

Ciertamente el artículo 44 de la Constitución Política garantiza la propiedad privada adquirida conforme a la Ley.

El Código Civil Panameño desarrolla el precepto Constitucional al disponer, en su artículo 337, que: "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley."

En el proceso que nos ocupa, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos (Decreto- Ley 9 de 26 de febrero de 1998) establece la prohibición a las entidades bancarias de comprar, adquirir o arrendar bienes inmuebles para sí mismas.

Siendo ello así, no hay violación alguna del artículo 44 de la Constitución Política.

El propio Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 contiene algunas excepciones a la prohibición indicada en el párrafo precedente: salvo que se utilicen para realizar sus operaciones, albergue o recreo de su personal, adquirir terrenos para construir viviendas o urbanizaciones con el propósito de venderlas atendiendo a lo establecido en el artículo 67 y cuando ocurran circunstancias excepcionales y previa autorización de la Superintendencia de Bancos.

Los bienes inmuebles a los que se refiere el acto impugnado no se identifica con ninguna de las excepciones descritas.

El artículo 69 de la Ley Orgánica de la Superintendencia Bancaria es claro al indicar: "los bancos que hayan aceptado bienes inmuebles en garantía de sus créditos podrán, en caso de falta de pago, adquirir tales bienes inmuebles para

venderlos **en la más pronta oportunidad dentro del término que al efecto disponga la Superintendencia**, teniendo para ello en cuenta los intereses económicos del Banco.” (Lo resaltado es nuestro)

A nuestro entender, el Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero de 2000, dictado por la Junta Directiva de la **Superintendencia de Bancos** se ha limitado a establecer el término con el que cuentan los bancos para efectuar las aludidas ventas.

Como puede observarse, el Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero de 2000 se expidió conforme a los trámites legales; por tanto, no se vulnera el Principio del Debido Proceso consignado en el artículo 32 de la Constitución Política.

El artículo 69 del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 también dice: “Cuando lo considere conveniente, la Superintendencia podrá establecer, con carácter general, los límites a la capacidad de los Bancos de concentrar riesgos en determinadas áreas o sectores de la economía.”

Ello es así, porque la finalidad de los Bancos no radica en la especulación con bienes muebles o inmuebles; aunado al hecho que la propiedad debe cumplir la función social (hacia la comunidad), tal como lo preceptúa el artículo 45 de la Constitución Política.

El artículo 16, numeral 7, de la Ley Orgánica de la Superintendencia Bancaria constituye el fundamento legal para que esa entidad estatal pueda “fijar, en el ámbito administrativo, la interpretación y alcance de las disposiciones legales o reglamentarias en materia bancaria.”; por tanto, no se ha vulnerado el artículo 33 de la Constitución Política; ya que ello de ninguna manera afecta

el derecho de los bancos para la libre enajenación de los bienes inmuebles a los que se refiere el Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero de 2000, dictado por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, por lo que no se vulnera el artículo 287 Constitucional.

Otro aspecto que consideramos debe destacarse es que con la Demanda de Inconstitucionalidad que analizamos a través de la presente Vista Fiscal, el Banco Nacional de Panamá pretende que se desconozcan las normas contenidas en Leyes patrias para proceder a aplicar las Normas Internacionales de Contabilidad que fueron acogidas mediante Resolución, tal como lo explica el demandante en el concepto de la violación.

Si eso es así, el demandante debió ensayar, entonces, la posible inconstitucionalidad del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, que constituye el fundamento legal del acto impugnado.

Finalmente, del citado concepto esgrimido por el demandante se colige que las Normas Internacionales de Contabilidad también contienen limitaciones para que las entidades bancarias mantengan en propiedad bienes inmuebles.

De ser aceptable la tesis del demandante en su libelo de inconstitucionalidad, las Normas Internacionales de Contabilidad también serían violatorias de los artículos 32, 33, 44 y 287 del Estatuto Fundamental.

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar la Constitucionalidad de los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo 1-2000 de 16 de febrero de 2000, dictado por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, porque no vulnera

la Constitución Política, tal como se ha observado en el análisis que hemos efectuado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General