

29-16 I

29-16 I
115

REPUBLICA DE PANAMA



ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO



PANAMA, DIECINUEVE (19) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECIESEIS (2016).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Acción de Inconstitucionalidad propuesta por la licenciada **MARÍA TERESA WALD DE OSORIO**, en nombre y representación de **CARLO JAVIER OSORIO WALD**, contra los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores.

NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

"Artículo 262. Etapas del procedimiento sancionador. El procedimiento sancionador comprende las siguientes etapas:

- 1. Período de averiguaciones previas. La información recabada en este período es de carácter reservado y de uso exclusivo de la Superintendencia y, una vez concluya, la Dirección encargada emitirá un informe que permita determinar la viabilidad del inicio de una investigación administrativa a sujetos registrados o con licencia y a sujetos no regulados por la Superintendencia que participen o afecten, directa o indirectamente, el mercado de valores panameño.*
- 2. Inicio de una investigación. Se iniciará formalmente la investigación, de oficio o a petición de parte, mediante resolución motivada del superintendente. Dicha resolución será de mero obedecimiento.*

- 2 114
3. *Desarrollo e instrucción del expediente. Se recabarán todos los documentos, declaraciones y evidencias necesarias con la finalidad de determinar si se ha incurrido o no en violaciones de la Ley del Mercado de Valores. Una vez se recabe toda la información necesaria, se emitirá una vista de cargos en la cual se señalará a todas las personas naturales o jurídicas que han resultado vinculadas en el proceso. Dicho documento no será sujeto a recurso o incidente.*
 4. *Práctica de pruebas. Posterior a la notificación de las personas vinculadas en el proceso, se realizará la práctica de pruebas, en la cual resultarán admisibles las pruebas que aporten información adicional en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.*
 5. *Alegatos. Una vez concluido el período para la práctica de pruebas, el expediente quedará a disposición del sujeto vinculado por la Superintendencia, quien podrá solicitar copias de este, para que en un plazo común de cinco días hábiles pueda presentar sus alegaciones por escrito.*
- ...



NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Afirma la demandante que los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores, violan el artículo 4 de la Constitución Política de la República en cuanto infringen el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, reconocida y acatada por Panamá, al otorgar a la Superintendencia la facultad de impedir a las personas vinculadas en el proceso pronunciarse sobre las pretensiones de la Superintendencia en el período de averiguación previa, por ser información de carácter exclusiva de la Superintendencia.

Igualmente objeta el demandante que la norma impida recurrir la resolución que inicia la investigación ante el juez o tribunal superior, por ser de mero obediencia; faculte a la Superintendencia a no enunciar las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación; e impida de manera expresa que la vista de cargos, en la cual se

señalará a todas las personas naturales o jurídicas que han resultado vinculadas al proceso, sea sujeto a recurso o incidente.

Repara además que el artículo demandado establezca una etapa de práctica de pruebas, pero no señale una etapa para aportar y aducir pruebas, ni contradecir las aportadas, circunstancia que afirma viola las garantías del debido proceso, dejando a la persona afectada en completa indefensión.

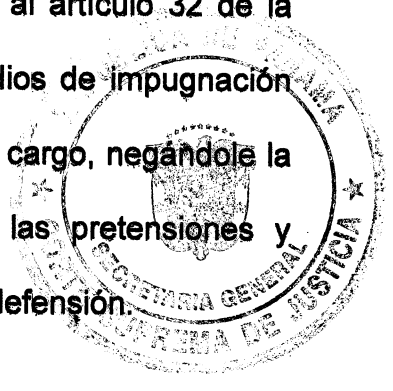


Arguye el pretensor que los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999 infringen además de manera directa por omisión el artículo 17 de la Constitución Política, pues facultan al Superintendente a infringir la Constitución y la Ley pese a que de acuerdo a la norma constitucional está obligado a cumplirla.

Refiere también que los numerales citados del artículo 262 del Texto Único en mención violan de forma directa el artículo 32 de la Carta Política de la República pues, al prescribir que la *"información recabada en este período será de carácter reservado y de uso exclusivo de la Superintendencia"*, impide que el sujeto afectado conozca de forma previa y detallada de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, para tener así la oportunidad razonable de ser oída, de pronunciarse, de contradecir lo recabado, en tiempo oportuno, quedando así en completa indefensión.

Sobre el numeral 2 del artículo 262, plantea el demandante que, al establecer este que la resolución que da lugar al inicio de la investigación es de mero obedecimiento, se impide al sujeto afectado conocer de forma previa y detallada de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria y que tenga la oportunidad razonable de ser oída, de pronunciarse en contra de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de contradecir lo recabado, quedando así en indefensión.

En cuanto al numeral 3 de la misma norma, plantea que la frase "*dicho documento no será sujeto a recurso o incidente*" es violatoria al artículo 32 de la Constitución Nacional, por cuanto impide la utilización de medios de impugnación legalmente establecidos por la parte afectada contra la vista de cargo, negándole la oportunidad razonable de ser oída, de pronunciarse de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, quedando en completa indefensión.



Sobre el numeral 4 del artículo 262 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011, afirma que infringe de manera directa el artículo 32 de la Constitución Política, por cuanto si bien establece que practicarán pruebas, solo serán aquellas las recabadas por la Superintendencia de forma "*confidencial*" y solo serán admisibles las que aporten información adicional, lo que determina la propia Superintendencia. Agrega que la no existencia de la etapa para aducir y presentar pruebas impide la bilateralidad y contradicción del proceso e incide en que la parte afectada no tenga la oportunidad razonable de ser oída, de conocer de forma previa y detallada las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de pronunciarse contra las mismas, quedando así en completa indefensión.

Por último, en cuanto al numeral 5 del artículo 232, la infracción directa del artículo 32 de la Norma Fundamental se produce, a decir del postulante constitucional, en que al establecer que *una vez concluido el período para la práctica de pruebas, el sujeto vinculado podrá solicitar copias del expediente*, se faculta a la Superintendencia a mantener en estricta reserva el expediente, lo que igualmente impide que el sujeto afectado tenga la oportunidad razonable de ser oído, de conocer de forma previa y detallada las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

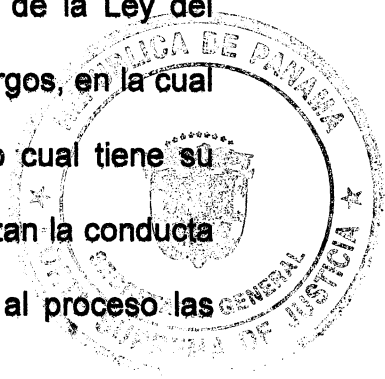
Consultado respecto a la inconstitucionalidad planteada, el Señor Procurador General de la Administración sostiene que los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores no infringen la garantía fundamental del debido proceso, consagrada tanto en la Carta Política, como en distintas excertas del derecho internacional, reconocidas por la República de Panamá, ni representa un desconocimiento del deber que tienen las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Al sustentar su parecer, el funcionario expresa que la primera de las etapas de dicho procedimiento administrativo sancionador es el de averiguaciones previas; período en el cual no existe una investigación formal y, por ende, no hay persona natural o jurídica alguna vinculada a la misma, de allí que mal pudiera trastocarse la garantía fundamental del debido proceso, como expresa el activador constitucional.

En cuanto a la segunda fase del procedimiento administrativo sancionador, plantea el Señor Procurador General de la Administración, que esta determina el inicio de la investigación, que será decretado por el Superintendente mediante una resolución de mero obedecimiento que deberá motivarse, precepto del cual tampoco se infiere una vulneración al debido proceso puesto que, al igual que en la etapa anterior, aún no se ha acreditado una conducta violatoria de la Ley del Mercado de Valores, ni mucho menos la participación de sujetos en la misma. Agrega el funcionario que lo que realmente se advierte es que, con la finalidad de garantizar dicho principio constitucional y legal, se le exige a la referida autoridad motivar, esto es, exponer las razones de hecho y derecho para arribar a la decisión de ordenar la apertura de una investigación.

Sigue diciendo el consultado que, en la siguiente etapa del procedimiento "desarrollo e instrucción del expediente", la Superintendencia del Mercado de

Valores recabará todos los documentos, las declaraciones y las evidencias que sean necesarias para determinar si se ha incurrido o no en violaciones de la Ley del Mercado de Valores y, en caso afirmativo, se emitiría una vista de cargos, en la cual se nombrarán a las personas naturales y jurídicas involucradas, lo cual tiene su razón de ser, pues, en atención a los medios probatorios que sustentan la conducta que les ha sido atribuida, los sujetos afectados podrán incorporar al proceso las pruebas que estimen conducentes para su defensa.

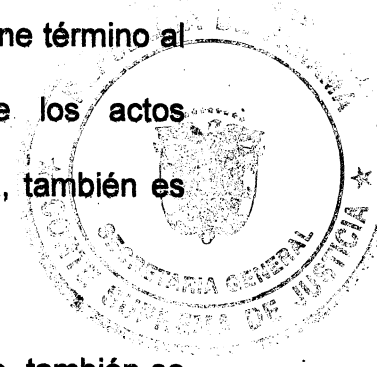


Arguye además que el Procurador General de la Administración, que la quinta etapa del procedimiento administrador sancionador, en lugar de quebrantar el debido proceso, evidencia su aseguramiento, en cuanto se les permite a las partes tener la oportunidad de ser oídas, antes de que el ente regulador adopte la decisión que le pone fin al proceso. Destaca el hecho que luego de la presentación de alegatos, la Superintendencia del Mercado de Valores deberá confeccionar un informe de consideraciones finales, en el que establecerán los hechos probados, esto es, que le corresponde expedir la resolución que le pone término al proceso, que debe ser notificada a las partes, quienes además podrán impugnarla mediante los recursos previstos.

Afirma el consultado que lo anterior permite afirmar que durante el procedimiento administrativo sancionador, todas las personas naturales y jurídicas que resulten vinculadas al proceso, tendrán las oportunidades de ser oídas, de aportar y de aducir las pruebas que consideren convenientes a su defensa, y de presentar sus alegatos, lo que, sin duda alguna, pone de manifiesto el respeto por los principio de bilateralidad y contradicción, como elementos integrantes de la garantía fundamental del debido proceso.

Subraya el funcionario que todas las resoluciones expedidas por el Superintendente en el curso del procedimiento administrativo sancionador deben encontrarse debidamente motivada, esto es, constar en una resolución en la que de

manera clara y precisa se expongan las razones de hecho, de Derecho y la valoración de las pruebas que conducen a la adopción de alguna decisión, tal como el inicio de la investigación, la vista de cargos y la resolución que le pone término al proceso, situación que garantiza el principio de motivación de los actos administrativos, el cual de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, también es uno de los elementos integrantes del debido proceso.

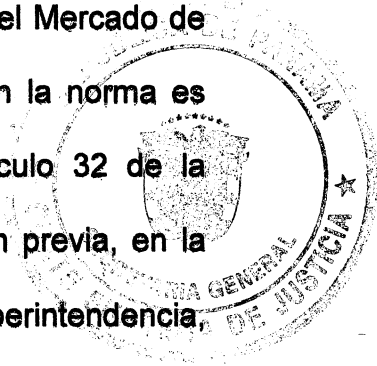


Precisa además que la garantía fundamental del debido proceso, también se constata cuando la resolución emitida por el Superintendente, mediante la cual se pone término al proceso, debe ser debidamente notificada a los sujetos afectados quienes, a su vez, podrá impugnar dicha decisión a través de los recursos procedentes (principio de contradictorio), como lo establece el artículo 22 del Texto Único de la Ley de Mercado de Valores, norma que, en concordancia con el artículo 262 del mismo cuerpo legal, permite colegir que todo el que se sienta afectado con la decisión que le pone término al procedimiento administrador sancionador podrá interponer los recursos de reconsideración ante el Superintendente y/o el de apelación ante la Junta Directiva de esa entidad y, luego del agotamiento de la vía gubernativa, tendrá acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a través de una demanda de plena jurisdicción, escenario ante el cual es evidente que la ley suministra a aquél los mecanismos necesarios para que pueda ejercer su derecho de defensa frente a un acto de la Administración, lo que indiscutiblemente resulta conforme al principio del debido proceso.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Cumplido el procedimiento que el Código Judicial reserva a esta acción constitucional y luego de reseñar las posiciones vertidas a propósito de esta acción constitucional, procede el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver el fondo de la controversia, como tribunal al que la Norma Fundamental le encomienda su guarda e integridad.

De la exposición de cargos efectuada por el postulante se desprende que la infracción de las disposiciones 4, 17 y 32 de la Carta Magna que se le imputa a los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, se apoyan en su convicción que el procedimiento fijado en la norma es contrario a la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política, en cuanto contempla una fase de averiguación previa, en la que se recaba información confidencial y de uso exclusivo de la Superintendencia, en la que se impide que el sujeto afectado conozca de forma previa y detallada de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, en la que la resolución de inicio de investigación es mero cumplimiento, en el que la vista de cargos, que señala a todas las personas naturales o jurídicas vinculadas al proceso, no es sujeto a recurso o incidentes; en la que no se establece un período para que los administrados aporten pruebas y en la que estos no tienen acceso al expediente administrativo sino una vez finalizada la etapa de práctica de pruebas.



La garantía del debido proceso y ello resulta de su consagración en el artículo 32 de la Constitución Política, no solo se extiende al ámbito penal, policivo, también atañe al ámbito administrativo, no siendo el proceso sancionador una excepción.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 8 del Pacto de San José en el Caso Baena y otros contra la República de Panamá, dejó en claro que las garantías judiciales contempladas en esta norma son reclamables en sede administrativa, erigiéndose así en un auténtico límite a la discrecionalidad que caracteriza a la administración. Sobre este particular, este Tribunal Supranacional indicó lo siguiente:

"Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal."

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

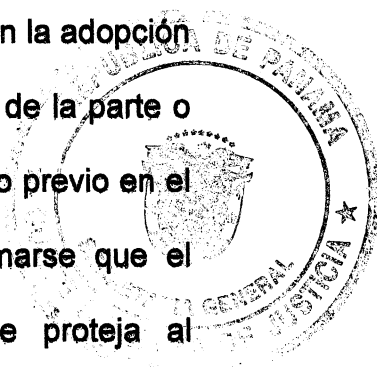
Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. (Énfasis suplido por el Pleno



La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado además de precisar el contenido de la garantía del debido proceso integrado, como comenta el Doctor Néstor Pedro Sagüéz en su artículo "El Procedimiento Administrativo. Perspectivas Constitucionales", por:

- "a) audiencia para la determinación de hechos y derechos, previa al comienzo de las actuaciones administrativas, a fin de que el administrado conozca el marco del debate, ofrezca la prueba del caso y formule los alegatos que correspondan. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso Loren Riebe y otros).
- b) derecho a la representación legal, libremente escogida, a fin de preparar idóneamente la defensa del caso. La infracción a esta regla importa violar el art. 25 del Pacto de San José de Costa Rica. (Idem caso anterior).
- c) notificación previa sobre la existencia de un procedimiento administrativo, lo que implica, además, información sobre los cargos, derecho a comparecer, de presentar pruebas y de acceder al expediente (doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ivcher Bronstein).
- d) Derecho a una decisión fundada, que atienda los planteos del administrado y exponga los argumentos esgrimidos por la administración para resolver la controversia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Claude Reyes y otros vs. Chile).
- e) Publicidad de las actuaciones administrativas, para garantizar el acceso a la información del administrado (Idem caso anterior).
- f) Cumplimiento de la administración de plazos razonables para tramitar y resolver, en función de tres elementos: comportamiento del administrado, complejidad del caso, diligencia en la conducta de la administración (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. República del Paraguay).
- g) Revisión judicial de las actuaciones administrativas, en consonancia con los arts. 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, casos Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, y Loren Riebe y otros vs. México)" Sagüéz, Néstor Pedro. "El Procedimiento Administrativo. Perspectivas Constitucionales". FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, A.C. Procedimiento y justicia administrativa en América Latina, 2009. p.29-30)

De lo anterior se desprende que la integración del debido proceso al procedimiento administrativo sancionador se traduce necesariamente en la adopción de reglas dirigidas a evitar que la emisión de sanciones sin audiencia de la parte o sanciones de plano, esto es, que no sea resultado de un procedimiento previo en el que participe el administrado, de tal manera que bien puede afirmarse que el proceso sancionador se encuentra diseñado de manera que se proteja al administrado de cualquier arbitrariedad.



El artículo 262 del Texto Único, que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 "Sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores", cuyos numerales se acusan como inconstitucionales, fija precisamente el procedimiento sancionador que se surte ante dicha institución con motivo de las infracciones establecidas en ese estatuto legal y que, según consigna su disposición 263, se fundamenta entre otros principios en el de debido proceso – *"el procedimiento de investigación y sanción se desarrollará bajo los derechos y garantías inherentes al debido proceso"* – siguiendo así el postulado contenido en el artículo el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, según el cual las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo a las normas legales, sin menoscabo del debido proceso legal.

Repara el accionante constitucional, respecto al numeral 1 del artículo 262 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, que en el período de averiguaciones previas, se priva al afectado de conocer de antemano y en forma detallada de las pretensiones y manifestaciones de la administración y con ella de la oportunidad de ser oído.

Como resulta diáfano del texto normativo, se trata de una fase anterior – aun cuando necesaria – del proceso de sancionador en la que además de recabar información y a partir de esta, el ente administrativo deberá emitir la viabilidad del

11/25

inicio de una investigación administrativa "a sujetos registrados o con licencia y a sujetos no regulados por la Superintendencia que participen o afecten, directa o indirectamente, el mercado de valores panameño". Es pues evidente – y ello resulta además de su propia denominación – que a este momento no se ha iniciado el procedimiento en contra de los sujetos antes detallados que amerite el reconocimiento de ese derecho que le asiste a todo aquel sometido a los rigores de un proceso administrativo sancionatorio, el de ser oído. De hecho, puede ocurrir que en esta fase previa, la información recabada no justifique dar inicio a la investigación administrativa, es por ello que la doctrina mayoritaria se decanta por estimar que tales investigaciones no son parte integral del expediente administrativo, antes bien, se trata de actuaciones que el legislador permite adelantar a la administración y en virtud de sus resultados, proceder al archivo de las actuaciones o a la apertura del expediente administrativo sancionador. Por consiguiente, las averiguaciones previas – aun cuando figuran como una etapa del procedimiento sancionador – no figura como una fase del proceso sancionador *per se*, habida cuenta que apunta únicamente a que la administración compruebe *prima facie* si, en efecto, han ocurrido los hechos de los que tuvo conocimiento, en cuyo caso le corresponderá iniciar el citado proceso.

En cuanto al carácter reservado y de uso exclusivo que distingue a la información que se recabe la Superintendencia en esta fase previa, es evidente que su obtención se surte sin conocimiento ni participación del posible investigado, sin embargo, esta circunstancia se justifica en el hecho de evitar que la intervención del ente administrativo sea del conocimiento público y, consecuentemente, del sujeto o sujetos investigados y con ello se genere la frustración del procedimiento sancionador. Por consiguiente, es la convicción de esta Alta Magistratura que lo dispuesto al efecto por el numeral 1 del artículo 262 no produce un estado de indefensión en la persona del eventual sujeto investigado, menos aún, compromete el derecho que constitucionalmente le asiste de ser oído y de contradecir los

12124

elementos de convicción incorporados al expediente administrativo, si advertimos que, en este momento, aun no se ha perfeccionado su imputación. Se desprende de lo anterior que, una vez imputado, le corresponderá a la ley asegurar que el sujeto o sujetos investigados cuenten con la posibilidad de hacer valer los derechos antes enunciados.



Otra de las objeciones formuladas por el demandante, recae en el inicio de la investigación, específicamente, en el hecho que la resolución motivada que a tales efectos dicte el Superintendente sea de mero obedecimiento y no pueda ser recurrida (art.262, num.2). Sobre el particular, debe esta Magistratura destacar que en esta fase procesal, en la que se da inicio a la investigación, aun no existen personas naturales o jurídicas vinculadas formalmente al proceso sancionador — esto se colige del numeral 3 del artículo 262 —, de allí que se entienda que la resolución en comentario sea de mero obedecimiento.

Ahora bien, respecto al cargo de inconstitucionalidad efectuado al numeral 3 del artículo 262, relativo al desarrollo e instrucción del expediente, el accionante efectúa un reparo similar al antes abordado, al indicar la norma que la vista de cargos que emita la autoridad una vez se recabe la información necesaria y en la que está llamada a señalar a todas las personas naturales o jurídicas que han resultado vinculadas al proceso, no será sujeto a recurso o incidente.

La objeción del accionante, observa esta Colegiatura, parte de la premisa que contra toda resolución el ordenamiento legislativo que organiza el procedimiento jurisdiccional debe prever la utilización de recursos y que, de no ser, así la norma sería inconstitucional, por violación al debido proceso.

Frente a esta convicción, corresponde decir que la jurisprudencia de esta Magistratura a establecido, a propósito de los recursos contra las resoluciones judiciales, que *"la opción del legislador de discriminar los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales, en la elaboración de leyes que organicen*

18 127

procedimientos jurisdiccionales, constituye parte de la política legislativa del Estado, por lo que un ordenamiento jurídico que restringiese el uso de un recurso determinado, no resulta violatorio per se del debido proceso" (Fallo de 25 de octubre de 1996. Mgdo. Fábrega Zarak), afirmación esta que resulta también aplicable respecto a la discriminación que pueda efectuar el legislador en cuanto a los recursos procedentes contra las decisiones administrativas.

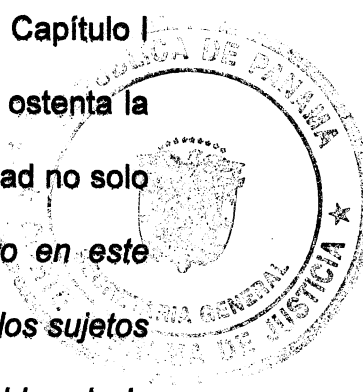
Y es que no cualquier restricción de ejercer medios de impugnación produce un estado de indefensión reprochable constitucionalmente. En este sentido, el legislador, al impedir la interposición de recurso alguno contra la resolución de vista de cargo, no afecta la garantía constitucional del debido proceso que les asiste a los administrados, en cuanto no les priva de conocer del proceso que se adelanta en su contra – nótese a este respecto que la resolución le debe ser notificada (art.262, num.4) –, de ser oídos durante su trámite, de presentar pruebas y controvertir aquellas que se aportan al proceso administrativo sancionador y de que la causa se surta ante la autoridad competente.

El carácter irrecurrible de la decisión en comentario, establecida en uso de sus facultades legales por el legislador patrio, considera esta Corporación de Justicia, en resumen, no violenta el derecho al debido proceso, máxime cuando se establecen otros medios en aras de asegurar el derecho de los administrados a controvertir las decisiones adoptadas por la administración, lo que se constata en el numeral 8 del propio 262 que reconoce al administrado en estos procesos *"...interponer los recursos establecidos en la Ley del Mercado de Valores, sin perjuicio de las acciones que se puedan interponer en la vía gubernativa"*, haciendo clara referencia a la decisión que da por terminado el proceso.

Corresponde ahora atender la lesión que, a criterio del demandante, significa el numeral 4 del artículo 262 al debido proceso, en cuanto se alude a una fase para la práctica de pruebas, sin ofrecer la oportunidad al procesado de aportar pruebas,

al tiempo que solamente serán admisibles aquellas que, a juicio, de la Superintendencia *"aporten información adicional en cualquier momento de la tramitación del procedimiento"*.

Ante este argumento, se hace necesario indicar que el párrafo segundo del artículo 260 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores (Título XII, Capítulo I "Procedimiento Sancionador") – que desarrolla sobre la competencia que ostenta la Superintendencia para imponer sanciones – establece con suprema claridad no solo que el *"El Órgano Ejecutivo reglamentará, con sujeción a lo dispuesto en este Capítulo, el procedimiento sancionador que será de aplicación respecto a los sujetos regulados, registrados y a las terceras personas que resulten responsables de la violación de las normas de la Ley del Mercado de Valores"*, sino además que *"los vacíos, de haberlos, se llevarán con las normas del procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000"*. En ese mismo sentido, contempla la norma que *"Hasta que el Órgano Ejecutivo emita el reglamento respectivo, la Superintendencia regirá sus procesos sancionatorios de con lo dispuesto en el presente Capítulo, siempre que no sean contrarios a la Ley 38 de 2000"*.



Ante la inexistencia, a la fecha de este pronunciamiento constitucional, de reglamentación del proceso sancionador contenido en el Capítulo II, Título XII del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores es evidente – y así será mientras el Órgano Ejecutivo no la expida – que los vacíos advertidos en él deberán ser suplidos, por mandato legal, con las normas de procedimiento establecidas en la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que, de hecho, priman por sobre las consagradas en el mencionado capítulo, cuando estas contradigan a aquellas.

A no dudarlo, el numeral 4 del artículo 262 tal como aparece redactado evidencia un vacío, esto por cuanto, si bien deja sentada la necesidad de notificar a quienes aparecen vinculados al proceso administrativo sancionador, inmediatamente hace referencia a una fase de práctica de pruebas *"en la cual"*

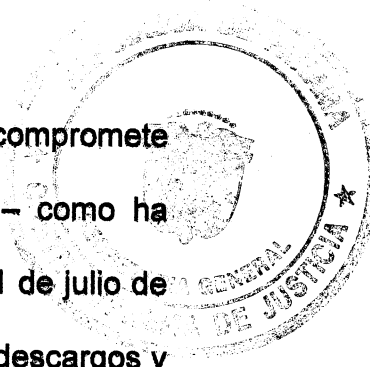
resultarán admisibles las pruebas que aporten información en cualquier momento de la tramitación del procedimiento" que conduce a pensar, como lo hace el demandante, que en el proceso solo ha de contarse con las pruebas recabadas por la Superintendencia.

La redacción que guarda el numeral en comentario, empero, no compromete el debido proceso, habida cuenta que el vacío que afecta su texto – como ha quedado expuesto – debe ser suplido por las normas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que reconoce la oportunidad con la que cuenta de manifestar sus descargos y aportar y/o aducir a tales efectos las pruebas que estime pertinentes y para cuya práctica corresponderá – una vez evacuada la audiencia de que trata el artículo 138 de la ley en comentario, dirigida a la simplificación del proceso – a la Superintendencia del Mercado de Valores, establecer un período que no debe ser menor de ocho ni mayor de veinte días (art.139).

Respecto a la admisibilidad de las pruebas en el proceso administrativo sancionatorio, de "aquellas pruebas que aporten información adicional en cualquier momento de la tramitación", no encuentra esta Magistratura afectación del debido proceso en el hecho que esta calificación recaiga en la autoridad administrativa ante la cual se surte el procedimiento, máxime cuando se asegura la utilidad de la prueba, en cuanto esta deberá consistir en información adicional a la ya recabada.

Descartándose la afectación a la bilateralidad y contradicción que, a criterio del demandante, produce la norma contenida en el numeral 4, artículo 262 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, debe esta Sala Plena pronunciarse sobre el cargo que, en idénticos términos, hace a su numeral 5, específicamente cuando establece que *"Una vez concluido el período para la práctica de pruebas, el expediente quedará a disposición del sujeto vinculado por la Superintendencia..."*

Precisa el actor que esta disposición faculta a la Superintendencia a mantener el expediente en estricta reserva en desmedro del sujeto vinculado, sin



embargo, la lectura integral de la norma, no permite prohiar esta interpretación. Y es que, aun cuando la confidencialidad es uno de los principios aplicables a el procedimiento sancionador bajo análisis (art.263, num.2), nada impide las personas que han sido vinculadas al proceso accedan al expediente desde el momento mismo en que surge tal vinculación. En ese sentido, estima esta Alta Magistratura que la norma se limita a enfatizar el derecho que le asiste al administrado de acceder al expediente y de obtener copias, una vez concluida la práctica de pruebas, a los efectos de que pueda preparar sus alegaciones por escrito y así hacer pleno uso de su derecho de defensa. Esta interpretación se compadece con el claro mandato del legislador de suplir todo vacío de este proceso administrativo sancionador con las normas de la Ley 38 de 2000, estatuto legal que en su disposición 70 garantiza el acceso al expediente a las partes interesadas y a sus apoderados.

Por ser la convicción del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que el Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, no es contrario a los artículos 4, 17 y 32 de la Carta Política, ni al de otra disposición del texto fundamental, se pronunciará en consecuencia.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único, que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 "Sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores".

Notifíquese.


MGDO. JOSE E. AYU PRADO CANALS



[Signature]
MAGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

[Signature]
MAGDO. SECUNDINO MENDIETA

[Signature]
MAGDO. HARRY A. DÍAZ

[Signature]
MAGDO. LUIS R. FÁBREGA S.

[Signature]
MAGDO. LUIS MARIO CARRASCO

[Signature]
MAGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

[Signature]
MAGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

[Signature]
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

[Signature]
LCDA. YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 28 días del mes de diciembre de
año 2016 a las 11:10 de la mañana
Notifico a' Procurado de la resolución anterior

[Signature]
Firma del Notificado
Procurador del Administración

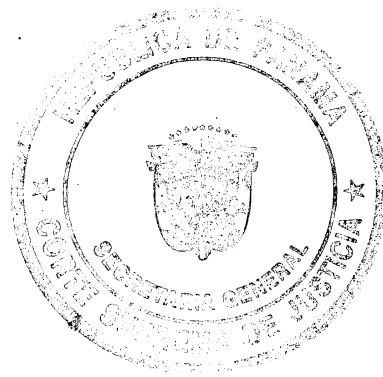
/6

/AAJ

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 3 de agosto de 2017

[Signature]
LCDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia



REPÚBLICA DE PANAMA



**ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO**



PANAMA, CUATRO (4) DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE (2017)

VISTOS:

La licenciada MARÍA TERESA WALD DE OSORIO, en nombre y representación de CARLO JAVIER OSORIO WALD, ha sometido a la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, solicitud de aclaración de la resolución de diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) dictada dentro de la Acción de Inconstitucionalidad contra los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores.

Al sustentar su petición, la accionante constitucional afirma que en todos los actos que profiera, promulgue o adopte la Superintendencia del Mercado de Valores, como entidad pública, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas son la Constitución Política, las leyes, los Decretos con valor de ley y los reglamentos. Agrega que, en virtud de ello, el Decreto Ley 1 de 1999 está supeditado a la Ley 38 de 2000, lo que se verifica en el propio texto de la ley de valores, específicamente, en el párrafo segundo del artículo 260 y

que, en ese sentido, el artículo 262 infringe etapas fundamentales de todo proceso administrativo, por lo que no solo es ilegal, sino también inconstitucional, por violentar los artículos 4, 17 y 32 de la Carta Magna.

Sostiene la letrada que el numeral 1 del artículo 262 de la Ley de Valores faculta al ente regulador a no incorporar documentos, pruebas o informes al expediente contentivo del proceso, lo que lo torna inconstitucional, en cuanto impide que el sujeto afectado, en el momento procesal oportuno pueda manifestarse sobre los hechos que le fueren imputados, y, en consecuencia, tener acceso a las piezas del expediente que le interesan, a fin de conocer de forma oportuna y detallada las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, para tener así la oportunidad razonable de ser oída, de pronunciarse, de contradecir lo recabado, para no quedar en una completa indefensión y que se cumpla el debido proceso, como una máxima constitucional y legal.

Solicita la jurista a esta Magistratura la aclaración de las motivaciones relacionadas con el análisis del numeral 2 del artículo 262, acotando que, a raíz de esta norma, se pueden dar dos situaciones generales *"la no viabilidad o iniciación de una investigación administrativa, que conllevaría al archivo del expediente"* y la *"viabilidad del inicio de una investigación administrativa a sujetos registrados o con licencia y a sujetos no regulados, que es en este momento procesal, en el que se da inicio, mediante una resolución motivada, al procedimiento administrativo"*. Precisa que la aclaración es necesaria en cuanto que el inicio de toda investigación dialécticamente y conforme a la lógica, está vinculado directamente con los supuestos de hechos que se investigan y la persona que incurre en ellos.

Expone la solicitante que, de seguirse la tesis del Pleno, se violaría el principio de motivación y no se entendería qué van a investigar o quiénes serían

149

los investigados. Añade que esta Sala Plena pierde de vista que el período de averiguaciones previas ha concluido y es en la siguiente fase que amerita el inicio formal de una investigación, cuando se emite una resolución motivada, que da inicio a una investigación administrativa a sujetos, sobre supuestos documentos hasta el momento confidenciales y de uso exclusivo de la superintendencia.

Pretende además la licenciada WALD DE OSORIO que se aclare el análisis del numeral 3 del artículo 262, por cuanto señala que la jurisprudencia citada en este apartado, resulta incongruente con las motivaciones del Pleno, pues reconoce que la norma impide la interposición de recurso alguno, violando el contenido esencial del derecho a recurrir, derecho que integra la garantía constitucional del debido proceso.

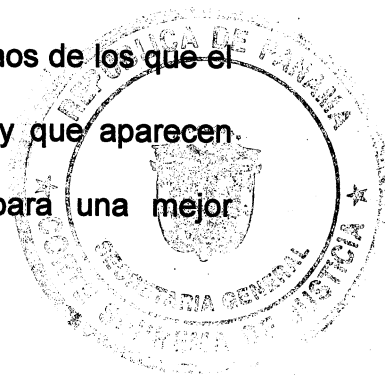
En esa misma línea, la letrada solicita se le aclare, a propósito del criterio externado por este Tribunal Colegiado respecto al numeral 4 del artículo 262, la forma cómo se logra establecer y cumplir con el debido proceso con los criterios expuestos en la sentencia, si desde el inicio del proceso el investigado está indefenso y condenado antes la inexistencia de la etapa para aducir y presentar pruebas.

Por último, solicita la promotora del recurso de inconstitucionalidad que el Pleno aclare la afirmación efectuada al analizar el numeral 5 del artículo 262, a fin de establecer si la norma faculta a la Superintendencia a mantener en reserva el expediente hasta una vez concluido el período de práctica de pruebas.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Vistos los argumentos que ofrecen soporte a la solicitud de aclaración de sentencia presentada por la representación judicial de CARLO JAVIER OSORIO

WALD, corresponde verificar el cumplimiento de aquellos extremos de los que el Código Judicial hace depender la viabilidad de esta petición y que aparecen descritos en su artículo 999 que se cita seguidamente, para una mejor ilustración:



"Artículo 999. La sentencia no puede revocarse ni reformarse por el Juez que la pronuncie, en cuanto a lo principal; pero en cuanto a frutos, intereses, daños y perjuicios y costas, puede, completarse, modificarse o aclararse, de oficio, dentro de los tres días siguientes a su notificación o a solicitud de parte hecha dentro del mismo término.

También puede el Juez que dictó una sentencia aclarar las frases oscuras o de doble sentido, en la parte resolutive, lo cual puede hacerse dentro de los términos fijados en la primera parte de este término.

..."

Como resulta en forma diáfana de la norma, la aclaración de sentencia sólo procede para modificar o corregir la parte resolutive en cuanto a los frutos, intereses, daños y perjuicios y costas, así como también, para explicar frases oscuras o de doble sentido, esto es, que la figura no constituye un mecanismo idóneo a los efectos de que esta Magistratura modifique, reforme o revoque la decisión principal o haga nuevas valoraciones en cuanto a las motivaciones plasmadas en el fallo.

Profusa jurisprudencia de este Alto Tribunal de Justicia – Sentencia de 22 de junio de 1992, Sentencia de 13 de abril de 2009, Sentencia de 5 de enero de 2011, por mencionar algunas – ha establecido que la solicitud de aclaración de sentencia no puede ser entendida como instancia adicional, en la cual puedan debatirse las motivaciones de las resoluciones, puntos en desacuerdo con la misma o las razones por las cuales se negaron las pretensiones del demandante.

Señala el Pleno lo anterior, pues de la lectura de los argumentos expuestos por la solicitante y promotora de la presente acción constitucional, se desprende que esta no pretende que se aclare una frase oscura contenida en

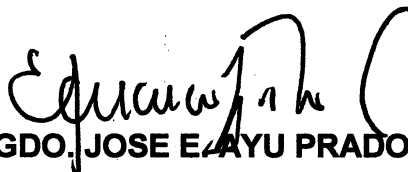
la parte resolutive del fallo de 19 de diciembre de 2016 (fs.115-130), antes bien, aspira a que esta Corporación Judicial revise las motivaciones o consideraciones que le llevaron a declarar que no son inconstitucionales las disposiciones demandadas y que revierta la decisión adoptada, esto es, que declare su inconstitucionalidad.

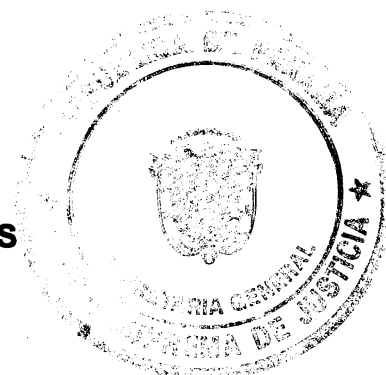
Nótese en ese sentido que, si bien la letrada de manera recurrente deja sentado su interés en que este Tribunal Constitucional aclare la decisión, tal petición no se dirige a lo dispositivo del pronunciamiento, antes bien, a su parte motiva, al tiempo que deja sentada su disconformidad con los argumentos allí expuestos.

Como quiera que la solicitud bajo análisis desborda el propósito de la figura de la aclaración de sentencia, corresponde su rechazo y a ello se procede.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, RECHAZA la solicitud de aclaración de la sentencia de diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), presentada por la licenciada MARÍA TERESA WALD DE OSORIO, en nombre y representación de CARLO JAVIER OSORIO WALD, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad contra los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 262 del Texto Único que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores

Notifíquese.


MGDO. JOSE E. AYU PRADO CANALS



[Signature]
MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

[Signature]
MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN
BATISTA

[Signature]
MGDO. HARRY A. DÍAZ

[Signature]
MGDO. EFREN C. TELLO C.

[Signature]
MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

[Signature]
MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

[Signature]
MGDO. OYDÉN ORTEGA D.

[Signature]
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

[Signature]
LCDA. YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

16/dxbj.-

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 12 días del mes de julio
del año 2017 a las 11:17 de la tarde
Vencida en cumplimiento de la resolución anterior

[Signature]
Procurador de la Administración

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 3 de agosto de 2017

Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

[Signature]
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.

Secretaria General

Corte Suprema de Justicia

