

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, veintisiete (27) de diciembre de dos mil siete (2007).-

V I S T O S :

El Licenciado Gabriel Ariel Lawson Blanco, actuando en su propio nombre y representación, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad del numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, “Por el cual se reforma el Régimen Bancario y se crea la Superintendencia de Bancos”.

De la demanda de inconstitucionalidad se corrió traslado a la Señora Procuradora de la Administración y por devuelto el expediente con la respectiva Vista de Traslado se fijó en lista por el término de Ley, para que el demandante y las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso, cumpliéndose de esa manera los trámites de la sustanciación establecida en la Ley.

104

I.- NORMA JURÍDICA IMPUGNADA.

La disposición legal acusada de inconstitucional la constituye el numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, que es del tenor siguiente:

"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 y 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, el avalúo a que se refiere este numeral habrá de ser efectuado por un (1) o dos (2) peritos.

2.- Tratándose de bienes muebles o inmuebles, derechos u otros bienes cuyo valor excede 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 artículos 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". (Énfasis suprido por la Corte).

105

II.- NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y SUS CONCEPTOS DE INFRACCIÓN.

El demandante estima como primera disposición violada, el artículo 19 de la Constitución Política, cuyo texto se transcribe seguidamente:

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, **discapacidad**, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

(Modificado por el Artículo 3 del Acto Legislativo No. 1 de 2004).

El demandante manifiesta que la violación de la norma constitucional citada se da de manera directa por comisión, ya que otorga a un ente estatal la facultad de cobrar judicialmente y a favor de Bancos privados en liquidación, créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, que pertenecen a los mismos, otorgándoles un tratamiento especial, frente a los otros entes particulares o privados existentes en la sociedad. Agrega que, estos entes aunque sean Bancos en Liquidación, no dejan de ser entes privados o particulares, por tanto se otorga un privilegio por motivos socioeconómicos a estos entes particulares.

En segundo lugar, la parte actora manifiesta que el numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, infringe el artículo 32 de la Constitución Política, cuyo contenido dice así:

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, **administrativa**, policiva o disciplinaria.”

(Modificado por el Artículo 6 del Acto Legislativo No. 1 de 2004.)

La violación del artículo 32 de la Carta Magna, según el demandante, se produce en forma directa por omisión, ya que en el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 1998, no se establece el procedimiento a seguir en los casos en que la Superintendencia de Bancos decida cobrar judicialmente, a favor de Bancos privados en liquidación, los créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, pertenecientes a los mismos.

Agrega el accionante, que si se intenta aplicar por analogía las normas relativas al proceso de jurisdicción coactiva, vigentes en el Código Judicial, nos encontramos con el dilema de que las mismas tratan sobre el cobro de deudas de entidades del Estado.

Finalmente señala el accionante, que la norma acusada de inconstitucional, omite establecer el procedimiento a seguir en estos casos y además, no aplica la imparcialidad procesal que debe existir, violándose así el artículo 32 de la Constitución Política.

En tercer lugar, y por último, el postulante estima que el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 1998, infringe el artículo 199 (hoy Artículo 202) de la Constitución Política, el cual a la letra expresa lo siguiente:

“Artículo 202. El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca.
....”

Al explicar el concepto de la infracción el recurrente señala que la norma anteriormente transcrita, ha sido violada de manera directa por comisión, toda vez que el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 1998, otorga a un ente estatal diferente al Órgano Judicial la facultad de

101

cobrar judicialmente y a favor de Bancos Privados en liquidación, créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, pertenecientes a los mismos.

III.- OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Una vez admitida la acción de inconstitucionalidad, se corrió traslado al Ministerio Público, correspondiéndole a la Señora Procuradora de la Administración opinar, lo que hizo mediante Vista No. 53 de 22 de enero de 2003, de conformidad con el Artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley No. 38 de 2000.

En esta oportunidad, la Procuradora de la Administración en su Vista señaló lo siguiente:

“Esta Procuraduría considera que le asiste parcialmente el derecho al demandante, toda vez que la redacción del numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 crea una situación de desigualdad entre las entidades bancarias en liquidación por la Superintendencia de Bancos para la enajenación de todos los bienes, derechos y la recuperación de créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier otra naturaleza y los bancos que deseen realizar esas operaciones comerciales por su propia cuenta; en consecuencia, se vulnera el artículo 19 de la Constitución Política. Aunado a lo anterior, 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 ejercen el negocio de banca. En consecuencia, abarca los bancos que operan con capital público y privado. En el numeral 3, de la norma acusada no se distingue la potestad del liquidador para recuperar fondos; es decir, si son de procedencia estatal o privada; siendo ello así, el liquidador podría utilizar

el proceso por jurisdicción coactiva para recuperar fondos privados, lo que riñe con la naturaleza de ese proceso.

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

En cuanto a la infracción del artículo 32 constitucional, esta Procuraduría considera que el mismo no es vulnerado por la norma acusada, toda vez que la misma no contempla el juzgamiento de persona alguna en el que deba mediar las garantías procesales del debido proceso.

Finalmente, consideramos que no se transgrede el artículo 199 de la Carta Política, porque la norma acusada no contiene disposiciones en la que la Superintendencia de Bancos se esté subrogando funciones del Órgano Judicial o sus dependencias. Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar la inconstitucionalidad del numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 1998, por ser violatorio del artículo 19 constitucional." (fs. 83-88).

IV.- ARGUMENTOS DE LAS PERSONAS INTERESADAS.

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial, se abrió un término de diez días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso presentaran sus argumentos por escrito.

En esta etapa procesal se allega a la Corte, los alegatos finales del licenciado Gabriel Ariel Lawson Blanco, en los que insiste en la procedencia de declarar inconstitucional el numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998.

Finalmente, dicha etapa procesal fue aprovechada por la Superintendencia de Bancos, quien a través de su apoderado judicial, presentó escrito de oposición a la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 3, del Decreto Ley No. 9 de 1998, solicitando que se rechace por improcedente la demanda de inconstitucional impetrada.

En lo medular de dicha oposición, la Superintendencia de Bancos, señala que si bien el Decreto Ley No. 9 de 1998, otorgó jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos existentes a favor de los bancos en liquidación, esto no puede considerarse como un privilegio a los bancos de capital privado. Es más, manifiesta la opositora, que al ordenarse la liquidación de un Banco, la entidad bancaria queda sumergida en una condición jurídica en la cual quedan rescindidos todos los contratos, teniendo como consecuencia la exigibilidad de las obligaciones tal como lo dispone el citado Decreto Ley.

Seguidamente expresa que, al ordenarse la liquidación de un Banco, ésta es dirigida por el liquidador, quien actúa a favor o beneficio de la masa de la liquidación, integrada, no por accionistas del Banco, sino por acreedores y depositarios del Banco, siendo la igualdad de estos acreedores el interés jurídico que se pretende tutelar.

Por otro lado, asegura la opositora, que la liquidación responde a normas de orden público, que tutelan el interés de una mayoría, en la que se cuentan los acreedores y depositantes que confiaron en el sistema bancario supervisado por un ente estatal.

Precisa además, que el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 1998, no otorga fuero ni privilegio a un Banco en particular, sino todo lo

contrario, ya que a través de esta disposición se tutela un interés público o general. Agrega, que la norma en estudio sólo se aplica a los bancos privados en liquidación, es decir, a los que presentan problemas de operabilidad.

Afirma la opositora, que la jurisdicción coactiva que se aplica al Banco en liquidación no implica ninguna ventaja para ese Banco frente a los otros bancos, pues el mismo está en vías de desaparición física y jurídicamente, procedimiento que está regulado en una Ley especial, adoptada de conformidad con lo que dispone la Constitución.

Por otro lado, con respecto a la violación del artículo 32 de la Constitución, señalada por el accionante, plantea la opositora, que la misma norma impugnada dispone específicamente que el cobro coactivo se hará aplicando para ello las normas sobre procesos ejecutivos contenidas en el Código Judicial, por lo que no puede existir ninguna confusión en cuanto a la autoridad y normas aplicables para estos casos.

Finalmente, en cuanto a la invocación de la violación del artículo 199 de la Constitución Política, por parte del accionante, considera que el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 1998, no viola dicha norma constitucional, ya que en ninguna forma dispone que la Superintendencia de Bancos forma parte del Órgano Judicial, ni esta institución se abroga funciones que no le están atribuidas por Ley.

V.- CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO.

Encontrándose, por tanto, la presente acción constitucional en etapa de su decisión en cuanto al fondo, a ello se aboca el Pleno de la Corte Suprema,

previa las consideraciones que se dejan expuestas.

Observa el Pleno, que la norma acusada de inconstitucional la constituye el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, "por el cual se Reforma el Régimen Bancario y se crea la Superintendencia de Bancos".

El Decreto Ley No. 9, de 26 de febrero de 1998, en su artículo 129, numeral 3, señala y confiere Jurisdicción Coactiva a la Superintendencia de Bancos, **sólo dentro de los Procesos por Liquidación Forzosa**, en los siguientes casos:

- a.- Tratándose de Créditos Hipotecarios;
- b.- Créditos Prendarios; o
- c.- Cualquier otra naturaleza.

La parte actora considera que el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, es inconstitucional, ya que otorga a la Superintendencia de Bancos, jurisdicción para cobrar judicialmente a favor de bancos privados en liquidación, créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, pertenecientes a los mismos, otorgándole un tratamiento especial frente a los otros entes particulares o privados existentes en la sociedad.

Previo al examen de la acción constitucional que nos ocupa, resulta necesario analizar lo pertinente a la Liquidación Forzosa Administrativa, implementada con el Decreto Ley No. 9 de 1998, y a la Jurisdicción Coactiva que tiene la Superintendencia de Bancos, para ejercerla, con base a la normativa existente.

La Liquidación Administrativa de las instituciones bancarias en Panamá, se implementa como tal, con el Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998. Se establecen dos tipos de liquidación; una voluntaria y otra forzosa. Procede destacar que con dicha Ley se sustrae de la competencia judicial el proceso de liquidación forzosa de los Bancos, el cual pasa a ser competencia de la esfera administrativa, bajo la responsabilidad de la Superintendencia de Bancos. Así pues, la liquidación forzosa como la liquidación voluntaria de los Bancos son de carácter administrativo.

Al decretarse la Liquidación Forzosa Administrativa de un Banco, que viene siendo el proceso a través del cual se pretende una pronta realización de los activos del banco con el objeto de lograr un rápido pago de los pasivos, se da inicio a una serie de procedimientos y consecuencias o efectos que el Decreto Ley No. 9 de 1998, ha dispuesto en el Capítulo XVI, decisión que se da por parte de las autoridades de supervisión y vigilancia.

Considera el Pleno de la Corte Suprema importante pasar a describir el concepto general de Jurisdicción Coactiva.

Al respecto, el ilustre Dr. Pedro A. Barsallo, se pronuncia en los siguientes términos:

"La Jurisdicción Coactiva, desde ese punto de vista de jurisdicción especial que es, constituye una situación extraordinaria por razón de un privilegio que se le confiere a organismos estatales por la recaudación de impuestos, contribuciones o tasas, produciéndose así, el raro fenómeno en el Derecho procesal de un juicio dentro del procedimiento civil sin el ejercicio de la Acción; de un proceso contencioso sin la figura del demandante y de un auténtico ejercicio de la jurisdicción a cargo de un funcionario administrativo, al cual se coloca en la

singular situación de ejercer las funciones de juez y tener derecho de ejecutante." (Revista Lex, sep-dic de 1975, p. 152).

Por otro lado, el Doctor Jorge Fábrega Ponce, anota:

"JURISDICCIÓN COACTIVA. Viene a ser la jurisdicción coactiva una jurisdicción privilegiada (que Hariou denominaría exuberante) y que sólo se entiende a ciertas especies de causas o a ciertas clases de personas (cobro de crédito fiscal) con inhibición de la jurisdicción ordinaria o común. La facultad de la que está investida la administración para hacer efectivas las obligaciones o créditos que tengan contra las personas, es denominada en algunos ordenamientos bajo la discutida y dudosa denominación "jurisdicción coactiva". Se trata en el fondo de una jurisdicción fiscal –distinta de la función administrativa." (Diccionario de Derecho Procesal Civil por el Doctor Jorge Fábrega Ponce y Diccionario de Derecho Procesal Penal por el Doctor Carlos H. Cuestas G., Plaza & Janés, Editores Colombia, S.A., p. 642).

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 22 de julio de 1998, se pronunció de la siguiente manera: "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 vencidos 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 utilizada en la recaudación de deudas propias".

De la norma acusada de inconstitucional, transcrita en párrafos precedentes, se desprende que la Superintendencia de Bancos tendrá

jurisdicción coactiva para el cobro de las sumas que le adeuden, sea la de naturaleza que fuere, pero solamente dentro de los procesos por liquidación forzosa de los bancos, dada la especialidad de las funciones que realiza la Superintendencia de Bancos.

Así pues, la Ley ha investido a la Superintendencia de Bancos con la Jurisdicción Coactiva, y ésta tiene la facultad para delegar dicha jurisdicción en el funcionario público de esa institución, siempre que el mismo sea idóneo para ejercer la función de Juez Ejecutor.

Tomando en cuenta, que la Superintendencia de Bancos, es un ente autónomo, descentralizado e independiente del gobierno central, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se constituye en un ente de vigilancia y fortalecimiento del sistema bancario, con una serie de funciones y atribuciones que no se limitan al orden administrativo, sino que, en alguna medida, consideramos, tienen carácter jurisdiccional, tiene un ámbito de aplicación que comprende a las personas naturales o jurídicas que ejercen el negocio de banca en o desde Panamá y a las Oficinas de Representación, por lo tanto, incluye bancos que operan con capital público y privado.

Es importante anotar que, la Superintendencia de Bancos tiene como visión primordial, mantener un centro bancario internacional competitivo, que contribuye significativamente a la economía del país, garantizando la estabilidad de su sistema económico y monetario.

A juicio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el ejercicio de la Jurisdicción Coactiva que se le confiere a la Superintendencia de Bancos, a través del numeral 3, del artículo 129, del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero

de 1998, no es un privilegio que se les da a estas entidades bancarias sujetas a liquidación forzosa con relación a otros bancos, ya que para que exista discriminación o privilegio se requiere, como bien lo ha señalado la Corte Suprema, que se dé un trato desfavorable a determinada persona que se encuentre en la misma situación que otra, que sin embargo recibe un trato favorable, o el establecimiento de excepciones que excluyen a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias. En el caso en estudio, aquellos bancos en liquidación no están en igual situación que los otros bancos no sujetos o regulados de manera especial, ni sometidos al régimen de una liquidación forzosa. Estos últimos, continúan operando en condiciones normales y excluidos de un proceso que tiende, como el concepto lo indica, a su liquidación forzosa.

Es más, si bien se confiere jurisdicción coactiva a la Superintendencia de Bancos para la recuperación de los créditos de los bancos en liquidación, esto no se hace en beneficio o a favor del Banco como tal, sino que atiende el interés público de la liquidación, teniendo en cuenta que las entidades bancarias, son empresas que movilizan ahorros de la comunidad, por lo que su liquidación atiende principios de orden público.

Otra norma de rango constitucional que se considera infringida es el artículo 32 de la Carta Magna, el que consagra el principio del debido proceso.

Alega el recurrente que la violación de dicha normativa, se da en virtud que el numeral 3 del artículo 129, no establece el procedimiento a seguir en los casos en que la Superintendencia de Bancos decida cobrar judicialmente y

a favor de bancos privados en liquidación, los créditos hipotecarios, prendarios o de cualquier naturaleza, pertenecientes a los mismos.

Según el análisis realizado, el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 1998, no viola el artículo 32 de la Constitución Nacional, ya que para efecto del procedimiento el Decreto Ley dispone específicamente que para la ejecución de dichos créditos, se aplicarán las normas sobre procesos ejecutivos contenidas en el Código Judicial, es decir no mediante la aplicación del proceso por cobro coactivo o procesos por jurisdicción coactiva regulado por los artículos 1777 al 1785 del Código Judicial, por lo que no debe haber confusión en cuanto a la autoridad y las normas para estos casos. Señalando además dicho Decreto Ley que, las excepciones, tercierias, incidentes y recursos de apelación y de hecho, son recurridos ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

A este respecto es importante traer a colación el fallo de 23 de noviembre de 2004 de la Sala Tercera, en el que se declaró que no es ilegal la delegación del ejercicio de la jurisdicción coactiva, realizada por la Superintendencia de Bancos mediante Resuelto No. 014-2002 de 1 de julio de 2002, para la ejecución de créditos hipotecarios, etc., de Bancos sobre los cuales se haya ordenado liquidación administrativa, ello con fundamento en el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 1998.

Sobre el mencionado fallo, nos permitimos transcribir lo siguiente.

“... Importante resulta anotar que en el ejercicio de la jurisdicción coactiva, ni el Superintendente de Bancos, ni el Juez Ejecutor que delegue, van administrar justicia en la forma prevista en el artículo 3 del Código Judicial, que hace referencia a “la administración de justicia en lo

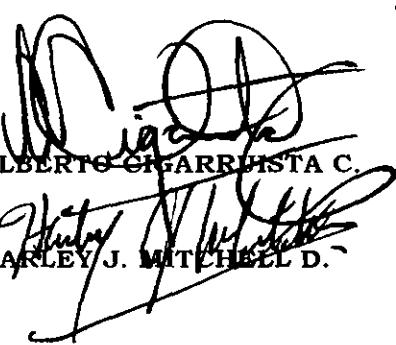
judicial". No obstante, para la ejecución de los créditos, sí serán aplicables disposiciones de este cuerpo legal sobre procesos ejecutivos, tal como preceptúa el mencionado artículo 129 del Decreto Ley 9 de 1998, y las decisiones serán revisables por esta Sala Tercera para asegurar el debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial."

En cuanto a la infracción del artículo 199 constitucional, el Pleno de esta Corporación considera que el mismo no es vulnerado por la norma acusada, ya que la Superintendencia de Bancos no se está subrogando funciones que no le están atribuidas por Ley.

Por consiguiente, el Pleno de esta Corporación considera que el numeral 3 del artículo 129 del Decreto Ley 9 de 1998, no contravine los artículos 19, 32 y 199 ni ninguna otra disposición de nuestra Carta Magna.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 3, del artículo 129 del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, "Por el cual se reforma el Régimen Bancario y se crea la Superintendencia de Bancos", dentro de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la citada disposición legal por el Licenciado Gabriel Ariel Lawson Blanco, quien actúa en su propio nombre y representación.

Notifíquese.-



ALBERTO CIGARRISTA C.
HARLEY J. MITCHELL D.

Víctor L. Benavides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
Graciela Dixon C.
GRACIELA J. DIXON C.
Aníbal Salas Cespedes
ANÍBAL SALAS CESPEDES