

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO**

PANAMÁ, VEINTE (20) DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS (2016).

Exp N°1259-15 (1167182015) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
PRESENTADA POR LA LICENCIADA MARÍA TERESA WALD DE OSORIO, EN  
NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CARLO JAVIER OSORIO WALD, CONTRA UNA  
FRASE DEL ARTÍCULO 52 DEL TEXTO ÚNICO QUE COMPRENDE EL DECRETO  
LEY 1 DE 1999 Y SUS LEYES REFORMATARIAS 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.

**Vistos:**

La licenciada María Teresa Wald de Osorio, actuando en nombre y representación de CARLO JAVIER OSORIO WALD, ha presentado acción de Inconstitucionalidad contra una frase del artículo 52 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.

El contenido completo del artículo donde se encuentra la frase impugnada, es del tenor siguiente:

"Artículo 52. Suspensión y revocación de licencia y otras medidas. Mediante resolución del superintendente y según lo amerite la gravedad de cada caso, la Superintendencia podrá (A) suspender o revocar la licencia concedida a una casa de valores, a un asesor de inversiones, a un 31 ejecutivo principal, a un corredor de valores o a un analista, (B) restringir las transacciones en valores que una casa de valores, un asesor de inversiones, un ejecutivo principal, un corredor de valores o un analista pueda realizar, (C) prohibir que un ejecutivo principal, un corredor de valores o un analista tenga asociación alguna con una casa de valores o con un asesor de inversiones y/o (D) amonestar a una casa de valores, a un asesor de inversiones, a un ejecutivo principal, a un corredor de valores o a un analista, siempre que, después de darle aviso a la parte afectada y la oportunidad de ser escuchada (salvo en el caso de que la actuación inmediata de la Superintendencia fuese necesaria para evitar un daño sustancial inminente e irreparable), la Superintendencia determine que dicha persona:

1. Presentó a la Superintendencia una solicitud de licencia que contenía información falsa o engañosa en algún aspecto de importancia o que omitía información de importancia;
2. Con conocimiento del hecho, presentó a la Superintendencia informes o documentos que contenían información falsa o engañosa en algún aspecto de importancia o que omitían información de importancia, o dejó de presentar a la Superintendencia información correctiva una vez que se hubiere percatado de la inexactitud en la información previamente presentada a la Superintendencia;
3. Dejó de cumplir con alguno de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la correspondiente licencia;
4. Entró en proceso o estado de liquidación voluntaria, disolución, insolvencia, intervención, reorganización, liquidación forzosa, concurso de acreedores, quiebra o en un proceso similar;
5. Cometió prácticas deshonestas o contrarias a la ética en la industria bursátil;
6. Dejó de fiscalizar adecuadamente a sus directores, dignatarios o empleados, como lo requieren este Decreto Ley y sus reglamentos; o
7. Violó o incumplió las disposiciones de este Decreto Ley o sus reglamentos que le sean aplicables o las reglas internas de las organizaciones autorreguladas a que pertenezca". (lo resaltado es de la Corte y es lo impugnado).

A juicio del recurrente, esta frase contraviene los artículos 4, 17, 22 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, en base a criterios como los que a continuación se detallan.

En relación al artículo 4 constitucional señala:

"... le otorga al Superintendente la facultad de decidir la suspensión y revocación de las licencias otorgadas por la Superintendencia del Mercado de Valores, omitiendo Garantías Fundamentales como son la de Presunción de Inocencia, permitiéndole actuar inclusive 'in oída parte', sin haber iniciado y concluido una investigación formal".

Respecto al artículo 17 de la Carta Magna se indica:

"... cuando se ha comprobado la violación de otros derechos institucionales por parte de la Superintendencia del Mercado de Valores, se entiende violado el artículo al que hacemos referencia".

Al referirse al artículo 22 constitucional plantea:

"La frase acusada viola la norma constitucional cuando se autoriza al Superintendente para que desconozca la presunción de inocencia, con base a una discreta apreciación, sin fundamento probatorio alguno, inclusive sin haber indicado y/o (sic) concluido una investigación formal como lo indica la misma Ley de valores. Esa amplia discrecionalidad en cuanto a la apreciación, es lo que rebasa los límites de lo normado, de lo tangible, y lo probatorio en el proceso, que en consecuencia se traduce en negación del principio de presunción de inocencia".

Por último, se refiere la contravención del artículo 32 de la Norma Fundamental en los siguientes términos:

121

“El artículo 52 de la Ley del Mercado de Valores, faculta al Superintendente a suspender o revocar las Licencias otorgadas, sin haber cumplido los trámites del debido proceso, establecidos en la Ley de Valores, en su artículo 262 contenido en el Capítulo II del Título XII, de la precitada Ley del Mercado de Valores...”

Admitida esta acción y surtidos los trámites de rigor, correspondió al Procurador de la Administración dictaminar en torno a los argumentos planteados en el libelo, concluyendo que la frase impugnada no contraviene la Carta Política, en virtud de argumentos como los siguientes:

“... la referida norma dispone que el Superintendente podrá adoptar cualquiera de las medidas contempladas en el artículo 52 del texto legal en mención, sin correrle traslado a la parte afectada, siempre y cuando ello sea necesario para evitar un daño sustancial, inminente e irreparable, pero esta decisión, según se desprende de la citada disposición, debe encontrarse debidamente motivada, esto es, constar en una resolución en la que de manera clara y precisa se exponga las razones de hecho, de Derecho y la valoración de las pruebas que conducen a la adopción de alguna de las medidas mencionadas; lo que, a nuestro juicio, garantiza el principio de motivación de los actos administrativos, el cual, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, es uno de los elementos integrantes del debido proceso, ...

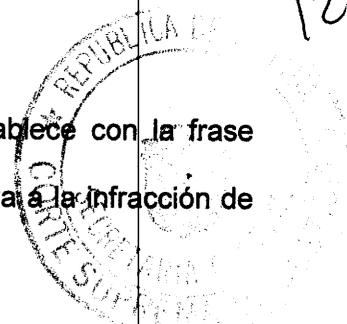
... también se constata que la resolución emitida por el Superintendente, mediante la cual se adopte cualquiera de las medidas contempladas en el artículo 52... debe ser debidamente notificada a la parte afectada (principio de publicidad de los actos administrativos), quien, a su vez, podrá impugnar dicha decisión a través de los recursos procedentes (principio de contradicción), tal como lo establece el artículo 22 del citado cuerpo normativo...

... se colige que todo el que se sienta afectado con una de las medidas contempladas en la primera de las normas citadas, podrá interponer los recursos de reconsideración ante el Superintendente, y/o el de apelación ante la Junta Directiva de esta 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 resulta conforme al principio del debido proceso.

... Por consiguiente, en opinión de este Despacho, cuando el artículo 52 ... permite que el Superintendente del Mercado de Valores, de manera discrecional e in oída parte, pueda adoptar una serie de medidas... lo hace con el exclusivo propósito de evitar un perjuicio notoriamente grave para los operadores del mercado de valores, es decir, un daño sustancial inminente e irreparable que puede sobrevenir si el ente regulados no actúa de manera inmediata; circunstancia ante la cual surge la imperiosa necesidad de aplicar con carácter de urgencia las referidas medidas, de tal suerte que se garantice la protección al público inversionista... “. (Lo resaltado es del Procurador de la Administración).

Concluída esta etapa procesal, inició el período a través del cual se pueden presentar los alegatos a favor o en contra de lo formulado. Precisamente, en ocasión de ello, el recurrente a través de su apoderada judicial reiteró los criterios expuestos en el libelo

de la demanda, entre ellos, el hecho que la excepción que se establece con la frase impugnada, permite omitir el procedimiento establecido, lo que conlleva a la infracción de garantías fundamentales.



**Consideraciones y decisión del Pleno:**

Luego de expuestos los argumentos de quienes han intervenido en esta acción constitucional, se procede a decidir el fondo de lo planteado, es decir, determinar si la frase impugnada contraviene o no la Constitución Política de la República de Panamá.

Para ello, es necesario recordar el contenido de lo impugnado, y que es del tenor siguiente: *"(salvo en el caso de que la actuación inmediata de la Superintendencia fuese necesaria para evitar un daño sustancial inminente e irreparable)"*.

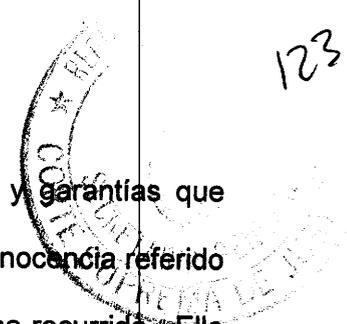
Esta frase, se encuentra inserta en el artículo 52 del Texto Único que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas, y el Título II de la Ley 67 de 2011, sobre el Mercado de Valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores, el cual establece la *"Suspensión y revocación de licencia y otras medidas"*.

Partiendo de estos aspectos, iniciamos este análisis haciendo referencia a la supuesta vulneración del artículo 4 constitucional, mismo que se alude como vulnerado, en virtud del reconocimiento a través de normas internacionales del principio de la presunción de inocencia.

Frente a este argumento, lo que se observa es que el actor pierde de vista, que la frase impugnada no le atribuye a quien se amonesta o impone la sanción, la comisión de una falta o un hecho delictivo, sino que establece una circunstancia especial y excepcional a través de la cual es permisivo la omisión de ciertos procedimientos establecidos en la ley.

También se observa que la norma internacional a la que se remite el actor cuando alude al artículo 4 de la Carta Magna Panameña, al momento de desarrollar otros aspectos del principio de inocencia, se refiere a criterios y principios que contempla el artículo 32 constitucional patrio.

123



En ese sentido, observa esta Colegiatura, que los derechos y garantías que componen el debido proceso y, con ello, el principio de presunción de inocencia referido por el actor, no se encuentran descartados o desconocidos con la frase recurrida. Ello es así, porque las medidas que establece el artículo 52 citado, y dentro del que se encuentra la frase impugnada, no se adoptan o son consecuencia de una decisión arbitraria, subjetiva o antojadiza como pretende hacer ver el recurrente. Por el contrario, su establecimiento, y con ello la frase impugnada, son consecuencia del haber incurrido en actos regulados y prohibidos por la ley y, además, que atenten contra los derechos de otras personas.

En atención a esto, es que se establece la excepción contenida en la frase recurrida, y que claramente dispone que tiene como fin u objeto evitar un daño de mayor envergadura. Si esto es así, ¿cómo puede atribuírsele un carácter arbitrario o subjetivo y, con ello, desconocer su planteamiento de salvaguardar los derechos de otras personas?

A nuestro juicio y contrario a lo planteado, estas premisas iniciales reconocen aspectos importantes del debido proceso, así como del contenido del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos invocada por el recurrente, por lo que en un primer plano no pueden verificarse las vulneraciones constitucionales señaladas en la presente acción.

Pero además de lo planteado, se observa que la excepción establecida con la frase impugnada, no elimina o desconoce la existencia de una resolución que debe dictar el superintendente para tal fin. Misma que implica o conlleva a que con su emisión se ponga en conocimiento del afectado, aspectos y criterios relativos a la sanción y los hechos que la producen.

Adicional a lo señalado, debemos indicar que al analizar la redacción de la frase impugnada, lo que se plantea es una alteración en el orden de ciertos factores para la imposición de la sanción, más no así el desconocimiento o eliminación de las garantías y derechos del sancionado.

Afirmamos lo anterior, porque además de haberse determinado que para la aplicación de la sanción se dictará una resolución donde ellas se establezcan, así como el hecho de que son consecuencias de conductas antijurídicas, la persona mantiene salvaguardado su derecho a recurrir. Y ello es así, porque la existencia de la frase en mención no desconoce ni elimina el derecho a impugnar las resoluciones que dicta el superintendente, tal y como lo reconoce el artículo 22 del mencionado texto único, y que no sólo establece el recurso de reconsideración y los propios de la vía contencioso administrativa, sino el de apelación.

Pero si aún estos aspectos son pocos para demostrar que se respetan los elementos del debido proceso y el principio de presunción de inocencia, observamos que esa potestad de sanción también está sujeta a determinados tipos o formas para ello, al establecimiento de los entes o personas a las que se les pueden aplicar, así como las distintas causas o circunstancias por las cuales se "podrán" aplicar las mismas.

Con todo esto, se demuestra con claridad que las alegadas vulneraciones constitucionales en torno a los artículos 4 y 32 de la Carta Magna, no se concretan. Y menos aún, si se considera que el análisis y conclusión que antecede, encuentra sustento no sólo en los planteamientos del actor con respecto a la Constitución Política, sino también en definiciones y explicaciones jurisprudenciales sobre el alcance del debido proceso y sus elementos que, como hemos adelantado, está íntimamente relacionado con los planteamientos que se realizan en torno al artículo 4 constitucional.

En relación a la alegada contravención del artículo 17 de la Constitución Política, es importante destacar que sobre ello no se plantean mayores argumentos en el libelo. Se señala únicamente que la norma atacada autoriza vulnerar la Norma Fundamental, agregando que cuando se comprueba la violación de derechos institucionales por parte del superintendente, también se debe entender contravenida la disposición que nos ocupa.

Sin embargo, y frente a este argumento, observa esta Colegiatura que la interpretación que realiza el actor no sólo es incorrecta en cuanto a la supuesta vulneración de procedimientos, sino que pierde de vista o soslaya que en su contexto y

redacción, se advierte que la actuación inmediata del superintendente, es *"para evitar un daño sustancial inminente e irreparable"*.



Este planteamiento expuesto en la frase acusada, lejos de contravenir el artículo 17 de la Carta Magna, atiende a su contenido y aspiración, toda vez que busca evitar daños irreparables e inmediatos, pero sin que con ello se desconozcan los derechos más elementales del debido proceso de las personas o pretenda colocarla en estado de indefensión, tal y como hace ver el recurrente.

Todas estas consideraciones, son aspectos propios y encaminados a proteger a los nacionales y extranjeros en su vida, honra y bienes, tal y como preceptúa la norma constitucional que se considera infringida.

Adicional a esto, observa este Tribunal que las disposiciones constitucionales invocadas por el actor y sus correspondientes argumentos, guardan una gran similitud entre sí, ya que lo señalado respecto a los artículos 4 y 32 de la Constitución Nacional, también se asemejan al querer del artículo 22 constitucional, toda vez que en éste, al igual que en las mencionadas disposiciones, se alude a la presunción de inocencia y al respeto de los derechos y garantías de las personas para hacer frente a los señalamientos que se le realizan. Haciendo la salvedad, que en el artículo 22 de la Carta Magna, la referencia es específica para aquellas personas que cometen hechos delictivos, que no es la materia que regula ni plantea la frase recurrida. Igualmente, el mencionado artículo se refiere al tema de las garantías dentro de un juicio, que es otra circunstancia no contemplada ni regulada en la norma que nos ocupa. Por lo que en este sentido, menos aún puede evidenciarse la contravención de su contenido.

Dicho esto, lo que puede comprobarse de los argumentos desarrollados en este libelo, es que el recurrente pierde de vista lo que encierra o conlleva el establecimiento de excepciones dentro de las normas jurídicas y, que en términos amplios, implica apartarse de aquellas reglas o circunstancias generales, sin que ello conlleve el desconocimiento de derechos, sino que regula situaciones particulares que requieren de un enfoque distinto al general.

Por lo tanto, de aceptarse el criterio del actor, se tendrían que eliminar todas las excepciones desarrolladas en el ordenamiento jurídico, soslayando que con ellas se regulan particularidades que no sólo requieren de una visión distinta, sino que en casos como el que nos ocupa, pretenden salvaguardar otros derechos y evitar mayores consecuencias.

Ante esta realidad, y verificado que con la excepción establecida en la frase impugnada no se restringen derechos constitucionales, no puede ser otra la decisión de este Tribunal de Justicia, que la de concluir que lo atacado no vulnera la Carta Política nacional.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "salvo en el caso de que la actuación inmediata de la Superintendencia fuese necesaria para evitar un daño sustancial inminente e irreparable", inserta en el artículo 52 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.

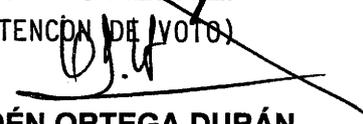
  
MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

  
MAG. WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ

  
MAG. LUIS R. FÁBREGA S.

  
MAG. JERÓNIMO MEJÍA E.  
(CON ABSTENCIÓN DE VOTO)

  
MAG. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

  
MAG. OYDÉN ORTEGA DURÁN

  
MAG. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

  
MAG. JOSÉ E. AYUPRADO CANALS

  
MAG. CECILIO CEDALISE RIQUELME

  
LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

panamá, 3 de abril de 2017  
  
Secretario General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
*Oficial Mayor*

1259-15

PONENTE: MGDO. HERNAN DE LEON

127

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA LICENCIADA MARIA TERESA WALD DE OSORIO, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CARLO JAVIER OSORIO WALD, CONTRA EL ARTÍCULO 52 DEL DECRETO LEY 1 DE 1999 Y SUS LEYES REFORMATORIAS Y EL TÍTULO II DE LA LEY 67 DE 2011.

**ABSTENCIÓN DE VOTO DEL  
MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.**

Respetuosamente, debo manifestar que firmaré la Resolución que decide sobre la demanda de resuelve sobre la solicitud presentada por la licenciada **MARIA TERESA WALD DE OSORIO**, en nombre y representación de **CARLO JAVIER OSORIO WALD**, contra el artículo 52 del Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformatorias y el título II de la Ley 67 de 2011, bajo la anotación de que *me abstengo de votar.*

Lo antes expuesto tiene como fundamento lo acordado en las Reuniones del Pleno del 27 y 28 de agosto y 4 de diciembre de 2014.

Fecha *ut supra*,

  
MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

marzo 3 de abril de 2014

  
Secretario General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
*Oficial Mayor*