

ENTRADA N° 577-11

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN IINTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE GUILLÉN & ASOCIADOS, EN REPRESENTACIÓN DE ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, HEREDEROS DECLARADOS DE GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (Q.E.P.D.), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° J.D. 0018-2011-A DE 18 DE MAYO DE 2011, EMITIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

La firma forense Guillén & Asociados, que actúa en nombre y representación de ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción a fin de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto administrativo demandado, la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá revoca en todas sus partes la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá, mediante la cual se sancionaba a la fiduciaria MMG TRUST, S.A. (antes MMG FIDUCIARY & TRUST CORP.) por la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00), por incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 22 y 24 de la Ley N° 1 de 1984.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula por ilegal, la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y que producto de esa declaratoria de ilegalidad se ordene a la Superintendencia de Bancos imponer la sanción administrativa que corresponda a MMG TRUST, S.A., así como que suspenda y cancele su licencia fiduciaria. Agregan los apoderados judiciales de los demandantes que, en caso que se desestime la pretensión anterior, se ordene a la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos que declare que no es competente para pronunciarse respecto a temas relacionados con el fideicomiso irrevocable objeto del proceso, pues dichas materias son de competencia de los jueces de la jurisdicción ordinaria civil. Igualmente solicitan que se ordene a la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos que se pronuncie respecto a los asuntos de su competencia en la denuncia administrativa formulada, admitiendo las ampliaciones de la denuncia presentada por la señora ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, así como todos los medios de prueba que fueron negados durante el curso del proceso administrativo seguido ante la Superintendencia de Bancos.

En ese sentido, la parte actora estima infringidos los artículos 52 (numerales 2 y 4), 73, 201 (numeral 1), 146, 155 (numeral 2) de la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general; el artículo 205 del Decreto Ejecutivo N° 52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley N° 9 de 1998, tal como fuere modificado por el Decreto Ley N° 2 de 2008; el Parágrafo del artículo 9 y los artículos 21, 22, 24, 27 de la Ley N° 1 de 1984; los artículos 261 (numeral 3) y 877 del Código Judicial; y, el artículo 5 del Acuerdo N° 12-2005 de 14 de diciembre de 2005, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos.

En primer lugar, la firma forense Guillén & Asociados, apoderados de los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), estimó infringido el artículo 73 de la Ley N° 38 de 2000, por considerar que el acto administrativo atacado fue expedido a pesar que estaba pendiente una advertencia de ilegalidad dentro del proceso administrativo adelantado ante la Superintendencia de Bancos.

Por otra parte, los apoderados de los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), estiman infringidos los artículos 201 (numeral 1), 146, y 155 (numeral 2), todos de la Ley N° 38 de 2000, por considerar que la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos emitió el acto administrativo atacado sin exponer razonadamente en su decisión, el examen de los elementos probatorios y el mérito que les correspondía, así como las razones de hecho y de derecho de su decisión, violentándose así el deber de motivar, que constituye un elemento esencial de todo acto administrativo.

En tercer lugar, la parte demandante señala como infringidos los numerales 2 y 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que establece los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos.

A criterio de los demandantes, el Superintendente de Bancos era incompetente para emitir el acto administrativo contenido en la decisión de primera instancia, lo cual no fue examinado por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos al resolver el recurso de apelación, omitiendo cumplir con el debido proceso legal lo cual constituye una causal de nulidad del acto administrativo.

Por otro lado, se alega la violación del artículo 205 del Decreto Ejecutivo N° 52 de 30 de abril de 2008, por considerar que dicha norma es clara en establecer que no es facultad de la Superintendencia de Bancos declarar nulidad

alguna en los contratos de los bancos con sus clientes, y la Junta Directiva de dicha entidad no se pronunció sobre la falta de competencia del inferior al momento de resolver el recurso de apelación en contra de la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá.

Seguidamente, los apoderados judiciales de los demandantes señalan como transgredido el artículo 9 de la Ley N° 1 de 1984, al estimar que la misma fue aplicada “al reconocer que se formularon cargos por su incumplimiento a la empresa MMG, desconociendo un derecho en ella consagrado en forma perfectamente claro”. Así, indican que la formalidad-solemnidad para la constitución de un fideicomiso en documento privado, son requisitos de orden público, cuyo incumplimiento es sancionado con nulidad.

Por otra parte, la firma forense Guillén & Asociados, apoderados de los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), estima infringido el artículo 24 de la Ley N° 1 de 1984, por considerar básicamente que la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos no declaró la nulidad de las declaratorias hechas en la parte motiva de la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá.

Seguidamente, se considera violado el artículo 27 de la Ley N° 1 de 1984, al indicar que la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos no sancionó a la sociedad fiduciaria MMG Trust, S.A. por incumplimiento de la formalidad-solemnidad constitutiva del fideicomiso irrevocable 9 del 24 de noviembre de 1993, ni tampoco sancionó a dicha empresa por no exigir que debía acudir a un juez competente, para que autorizara la designación y aceptación de la sustitución del referido fideicomiso.

En décimo lugar, la parte demandante señala como infringido el artículo 877 del Código Judicial, que se refiere a los documentos extendidos en el

extranjero. Así, plantea que dicha disposición legal reconoce formalidades y requisitos que deben revestir los documentos privados provenientes del extranjero, para que tengan eficacia de prueba y pueda ser valorada en un proceso administrativo, lo cual fue desconocido por la Superintendencia de Bancos al estimar y asignar valor probatorio a los certificados médicos presuntamente recibidos en una sucursal del Dresdner Bank Lateinamerika AG en Costa Rica.

Por último, se denuncia violado el artículo 5 del Acuerdo 12-2005 de 14 de diciembre de 2005, expedido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, por estimar que la fiduciaria no mantuvo actualizado ni a disposición de los funcionarios de la entidad, la información "Conoce a tu Cliente" relacionada con el fideicomiso irrevocable 9 del 24 de noviembre de 1993, lo cual la hacía acreedora a una sanción ejemplar por parte de la Superintendencia de Bancos.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Presidente de la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota SBP-SB-N-0989-2014 de 10 de febrero de 2014, que consta de fojas 137 a 150 del dossier, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

"El Licenciado Manuel A. Guillén M., en representación de la señora ANA ISABEL VENEGAS ARCE, en calidad de representante legal de la sucesión intestada de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.) y de su menor hijo (a esa fecha) JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, interpuso denuncia administrativa ante esta Superintendencia de Bancos contra MMG TRUST, S.A. (antes MMG Fiduciary & Trust Corp.), la cual fue admitida mediante Resolución FID-No.002-2008 de 18 de febrero de 2008. En dicha Resolución, se dispuso formular cargos contra la entidad MMG FIDUCIARY & TRUST CORP. por:

a) Posible incumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 9, párrafo final, 10, 22, 24 de la Ley 1 de 5 de enero de 1984, por la cual se regula el negocio de Fideicomiso en Panamá y se adoptan otras disposiciones, y b) del Artículo 5 del Acuerdo 12-2005 de esta Superintendencia de Bancos.

En el proceso se dispuso, además, tener a la denunciante, en atención a su petición, como parte en este proceso.

Luego de la decisión sobre el Recurso de Reconsideración promovido por la empresa Fiduciaria contra la Resolución que acogió la denuncia, y resuelto un incidente propuesto también por los apoderados de la

Fiduciaria, el Licenciado Manuel A. Guillén, en su condición de apoderado especial de la denunciante, presentó ampliación de denuncia, la cual fue admitida mediante Resolución FID N°002-2009 de 20 de enero de 2009.

En cumplimiento del procedimiento administrativo, la Superintendencia de Bancos, mediante Resolución S.B.P. No. 106-2009 de 21 de abril de 2009, resolvió admitir parte de las pruebas aducidas y negar la práctica de otras pruebas, por considerarlas inconducentes, para probar los cargos por posible incumplimiento de la normativa fiduciaria endilgados a MMG FIDUCIARY & TRUST CORP. contra esta negativa de la práctica de las pruebas, la parte denunciante interpuso Recurso de Apelación, el cual fue resuelto por esta Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, mediante Resolución J.D. No.09-2010 de 27 de enero de 2010, confirmándose la decisión de primera instancia.

El Licenciado Manuel A. Guillén, en su condición de apoderado especial de la denunciante, después de vencido el término de práctica de pruebas, luego de resolverse dos solicitudes que fueron negadas por extemporáneas y vencido además el término de alegatos, presentó una nueva y segunda ampliación de denuncia, la cual le fue rechazada por extemporánea, mediante Resolución S.B.P.No. 216-2009 de 25 de septiembre de 2009.

Contra esa decisión contenida en la Resolución S.B.P.No. 216-2009 de 25 de septiembre de 2009, el Licenciado Manuel A. Guillén M., interpuso Recurso de Reconsideración, mismo que fue resuelto mediante Resolución S.B.P. No.277-2009 de 16 de diciembre de 2009, negándosele el Recurso de Reconsideración y concediéndosele el Recurso de Apelación anunciado.

El Recurso de Apelación contra la citada Resolución S.B.P.No. 216-2009, fue negado por esta Junta Directiva mediante Resolución J.D. No.008-2010 de 27 de enero de 2010, señalándose además que la segunda ampliación de denuncia fue presentada después del período de alegatos, estando pendiente de decisión varios recursos de apelación propuestos por la parte denunciante. Advirtió esta instancia, en dicha Resolución, que la segunda ampliación de denuncia, por ser extemporánea, ni siquiera debió ser recibida, confirmándose así la decisión del Superintendente, como primera instancia.

Posteriormente, esta Junta Directiva, mediante Resolución J.D.No.009-2010, de 27 de enero de 2010, resolvió respecto al Recurso de Apelación promovido por el Licenciado Manuel A. Guillén, apoderado especial de la denunciante, propuesto contra la Resolución S.B.P. No.106-2009 de 21 de abril de 2009, mediante la cual el Superintendente resolvió abrir a pruebas el proceso, admitir pruebas y ordenar la práctica de aquellas que habían sido admitidas, al tiempo que se negaron algunas pruebas por considerarlas inconducentes.

La Resolución J.D. No.009-2010 negó el Recurso de Apelación propuesto y confirmó en todas sus partes la Resolución S.B.P. No. 106-2009 de 21 de abril de 2009, emitida por el Superintendente.

Cumplidas todas las etapas procesales, el Superintendente de Bancos emitió su decisión y mediante Resolución S.B.P. No.024-2011 de 17 de marzo de 2011, resolvió sancionar a MMG TRUST, S.A. (antes MMG FIDUCIARY & TRUST CORP) con la suma de CINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.5,000.00) por incumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 22 y 24 de la Ley 1 de 1984.

Contra la decisión del Superintendente, ambas partes anunciaron Recurso de Apelación, mismos que fueron sustentados oportunamente, a la vez que presentaron memorial de oposición al Recurso de la parte opositora. Dichos recursos fueron decididos por esta Junta Directiva mediante Resolución J.D.No.0018-2011-A de 18 de mayo de 2011 ...”.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 206 de 14 de abril de 2015, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que declare la nulidad de la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, pues a su criterio, todas las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso legal, lo cual exige la motivación del acto administrativo que resulta del cumplimiento del debido trámite. Añade que en el proceso contencioso administrativo que nos ocupa, el organismo directivo revocó la actuación del inferior sin mayores motivaciones en el contenido de su decisión.

IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.

De la demanda instaurada por los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), a través de apoderados judiciales, se corrió traslado a la sociedad MMG TRUST, S.A., por el término de cinco (5) días, tal como se ordenara en la Resolución de 27 de enero de 2014.

En ese sentido, la sociedad MMG TRUST, S.A. otorgó poder especial a la firma forense Morgan & Morgan, la cual en su contestación de la demanda indicó que desde el 20 de junio de 2005, el fiduciario Dresdner Bank Lateinamerika AG renunció a su cargo y designó como fiduciario sustituto a la sociedad MMG FIDUCIARY & TRUST CORP. (ahora MMG Trust, S.A.), cumpliéndose con todos los requisitos y autorizaciones legales correspondientes.

Añaden los apoderados judiciales de la sociedad MMG TRUST, S.A. que toda vez que el beneficiario principal GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), falleció en el mes de diciembre de 1997, la fiduciaria sustituta continuó ejecutando el fideicomiso de conformidad con las cláusulas del mismo.

Seguidamente indican que a raíz de la ejecución de dicho fideicomiso, han surgido diferencias con la representante legal del beneficiario sucesor (JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS), por considerar que las sumas de

dinero entregadas a este último, en concepto de manutención, no se ajustaban a lo establecido en la cláusula octava del contrato de fideicomiso.

Concluyen señalando que el acto administrativo demandado revocó la sanción impuesta a la sociedad MMG TRUST, S.A., pues quedó evidenciado que la fiduciaria “no ha incumplido deber contractual o legal alguno”. (foja 180 del dossier)

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), a través de apoderados judiciales, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, los demandantes son personas naturales que comparecen en defensa de un interés particular en contra de la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, razón por la cual se encuentran legitimados para promover la acción examinada.

Por su lado, la Superintendencia de Bancos es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la

cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, en virtud de la cual se revoca en todas sus partes la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá, mediante la cual se sancionaba a la fiduciaria MMG TRUST, S.A. (antes MMG FIDUCIARY & TRUST CORP.) por la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00), por incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 22 y 24 de la Ley N° 1 de 1984.

Ahora bien, la demanda interpuesta por los apoderados judiciales de los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), se sustenta básicamente en los siguientes planteamientos: que la decisión de la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos fue emitida sin exponer razonadamente en su decisión las razones de hecho y de derecho de su decisión, violentándose así el deber de motivar, que constituye un elemento esencial de todo acto administrativo; y, que la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos no se pronunció sobre la falta de competencia del inferior al momento de resolver el recurso de apelación en contra de la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá.

En este punto, la Corte procede a realizar el examen de los cargos de ilegalidad imputados, para lo cual la Sala Tercera estima oportuno hacer un análisis de la situación que motivó la expedición del acto administrativo impugnado.

En ese sentido, y de acuerdo a las constancias que reposan en el expediente administrativo se advierte que, el proceso administrativo seguido a la sociedad MMG Trust, S.A. (antes MMG Fiduciary & Trust Corp.) tuvo su origen en la denuncia administrativa presentada ante la Superintendencia de Bancos por los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), por no cumplir con el procedimiento establecido en la Ley N° 1 de 1984, para el nombramiento de la figura del fiduciario sustituto en el fideicomiso 9 de 24 de noviembre de 1993 (ahora fideicomiso TP-05-063), que fuere constituido por GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), en calidad de fideicomitente.

En atención a la denuncia formulada, la Superintendencia de Bancos acogió la misma y formuló cargos en contra de la sociedad fiduciaria sustituta, por posible incumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 1 de 1984 y el Acuerdo N° 12-2005 de la Superintendencia de Bancos.

En virtud del procedimiento administrativo anterior, y luego de analizar la denuncia presentada, el Superintendente de Bancos profirió la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, mediante la cual sancionaba a la fiduciaria MMG TRUST, S.A. (antes MMG FIDUCIARY & TRUST CORP.) con multa por la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00), por incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 22 y 24 de la Ley N° 1 de 1984.

Ahora bien, cabe indicar que posteriormente, mediante la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y que constituye precisamente el acto administrativo impugnado ante la Sala Tercera, se revocó la sanción por la suma Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00), que había sido impuesta por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 22 y 24 de la Ley N° 1 de 1984.

En este punto, resulta relevante transcribir el contenido de la referida Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta

Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, lo que permitirá a esta Corporación de Justicia valorar adecuadamente los cargos de violación aducidos por la parte demandante. En ese sentido, la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011 decidió lo siguiente:

“Resolución J.D. No. 0018-2011-A
(de 18 de mayo de 2011)

LA JUNTA DIRECTIVA

En uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Mediante Resolución FID-No. 002-2008 de febrero de 2008 se resolvió acoger la denuncia presentada por la señora ANA ISABEL VENEGAS ARCE y su hijo JOHANN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS contra M.M.G. TRUST, S.A. solicitando en la misma que se sancione pecuniariamente, así como la suspensión y cancelación de la licencia fiduciaria otorgada a M.M.G. TRUST, S.A.

A. ANTECEDENTES

PRIMERO: El señor GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.) (Fideicomitente) realizó un fideicomiso con el DRESDNER BANK LATINOAMERICA, A.G. (Fiduciario) en noviembre de 1993.

SEGUNDO: El señor GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.) murió en el año 1997.

TERCERO: Que en el mes de diciembre de 2005 a solicitud del DRESDNER BANK LATINOAMERICA, A.G. la Superintendencia de Bancos de Panamá canceló la licencia fiduciaria de dicho banco en junio de 2005.

CUARTO: El DRESDNER BANK LATINOAMERICA, A.G. renunció al cargo de Fiduciario a M.M.G. TRUST, S.A., la cual se convirtió a partir de ese momento, en el fiduciario del fideicomiso del señor GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.).

B. CARGOS

1. Incumplimiento del Artículo 9, párrafo final de la Ley 1 de 1984 que regula el fideicomiso en Panamá.

2. Incumplimiento del Artículo 10 de la Ley de Fideicomiso; en este el demandante estaba equivocado pues si (sic) se cumplió con los requisitos de dicho artículo.

3. Incumplimiento del Artículo 22 de la Ley de Fideicomiso.

4. Incumplimiento del Artículo 24 de la Ley de Fideicomiso.

5. Incumplimiento del Artículo 5 del Acuerdo 12-2005 de la Superintendencia de Bancos.

El Superintendente de Bancos mediante Resolución S.B.P. No. 24-2011 del 17 de marzo de 2011 sancionó con la suma de cinco mil balboas (B/5,000.00) a M.M.G. TRUST, S.A. (antes M.M.G. FIDUCIARY AND TRUST CORP.) la cual fue apelada.

Luego de considerar las disposiciones legales y reglamentarias, así como los argumentos y circunstancias expuestas por el apelante, así como del acusador y de la administración, esta Junta Directiva después de amplia deliberación.

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar en todas sus partes la Resolución S.B.P. No. 24-2011 de 17 de marzo de 2011.

SEGUNDO: Señalar, que contra esta Resolución no procede recursos alguno en la vía administrativa.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 11, Ordinal 2do, Numeral 4, y Artículo 224 de la Ley Bancaria, Artículo 171 y siguientes de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Dada en la Ciudad de Panamá, a los dieciocho (18) días del mes de mayo de dos mil once (2011).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,
El Presidente,
Antonio Dudley A.
El Secretario, a.i.
Jorge Altamirano-Duque”

De una lectura pausada y serena del contenido de la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, se evidencia –tal como lo alegan los apoderados judiciales de los señores ANA ISABEL VENEGAS ARCE y JOHAN GUNTER SCHNITTJER VENEGAS, herederos declarados de GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.)-, que el acto administrativo atacado adolece de uno sus elementos esenciales, como lo es la motivación o explicación razonada de los hechos y fundamentos jurídicos que sustentan la decisión.

En ese sentido, el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, modificada por la Ley N° 45 de 2000, define el acto administrativo de la siguiente forma:

“Artículo 201. ...

1. Acto administrativo. ...

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite ...”.

Así, es una cuestión indiscutible que solamente puede existir un debido proceso legal, en la medida en que la autoridad administrativa al decidir la petición, consulta o queja, o resolver algún recurso, exponga en forma clara los motivos o razones de carácter jurídico que sustentan o pretenden sustentar dicha decisión.

De esta garantía también se ocupa la Ley N° 38 de 2000, al establecer en su artículo 155 que los actos administrativos deben ser motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho en los siguientes casos:

- a. Cuando el acto afecte derechos subjetivos.
- b. Cuando se decida un recurso.
- c. Cuando la decisión se aparte del criterio que ha seguido la entidad en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o desconozca el dictamen de organismos consultivos; y
- d. Cuando así lo disponga la Ley expresamente.

De igual manera, la doctrina especializada señala que en la actuación de la Administración, la motivación del acto es un elemento esencial del debido proceso. En ese sentido, la autora española ROCÍO M. NAVARRO GONZÁLEZ puntualiza que, “a través de la motivación los destinatarios podrán comprobar y valorar si concurren los supuestos de hecho previstos en la norma y de qué manera el órgano administrativo actuante los ha apreciado y valorado, al igual que podrán saber en qué medida se utilizó de forma correcta el Derecho aplicable y se interpretaron los hechos de forma adecuada y razonable”. (NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío. La motivación de los actos administrativos, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2017, página 52).

Por lo tanto, a la vista de las normas aludidas en párrafos anteriores, y que fueren denunciadas como infringidas por la parte demandante, no debe dársele validez al acto administrativo que adolece de la debida motivación, indistintamente de que la decisión se encuentre amparada por una facultad legal.

Lo anterior resulta aún más relevante, pues del expediente administrativo se desprende que tanto la sociedad fiduciaria denunciada, como los demandantes-fideicomitentes, interpusieron sendos recursos de apelación contra la decisión Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá, circunstancia que ni siquiera se analiza o menciona en el acto administrativo atacado, y se limita únicamente a señalar que se revoca la decisión primaria luego deliberar ampliamente y “considerar las disposiciones legales y reglamentarias, así como

los argumentos y circunstancias expuestas por el apelante, así como del acusador y de la administración”. (fojas 78 y 79 del dossier)

De esta forma, con relación a la infracción de los artículos 201 (numeral 1) y 155 de la Ley N° 38 de 2000, la Sala estima que conforme a lo planteado por la parte demandante, la Administración incumplió lo relativo a la motivación de las decisiones administrativas.

Ahora bien, resulta necesario hacer una aclaración con respecto al cargo de infracción endilgado al artículo 73 de la Ley N° 38 de 2000. En ese sentido, dicha disposición legal establece el marco legal que comprende las advertencias de ilegalidad e inconstitucionalidad, materia que no puede ser objeto de análisis en estos momentos por la Sala Tercera a través de la acción de plena jurisdicción que nos ocupa, por tratarse de una incidencia que se rige por reglas procesales distintas a aquellas que regulan lo atinente a la reparación de derechos subjetivos.

Por último, frente al resto de las pretensiones planteadas por la parte actora en su libelo de demanda, a través de las cuales solicita que con la declaratoria de ilegalidad del acto demandado se ordene a la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos que sancione, suspenda y cancele la licencia fiduciaria de la sociedad MMG TRUST, S.A., y que aquélla a su vez haga declaraciones sobre su competencia en relación con el fideicomiso irrevocable del señor GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.), esta Corporación de Justicia debe aclararle a los demandantes que la Sala Tercera solo puede examinar una actuación administrativa que es sometida al control de legalidad en atención a la acción de plena jurisdicción ensayada, y por tanto, no puede sustituir las funciones atribuidas a la Administración Pública.

Esta Superioridad estima prudente resaltar que en el presente caso, el acto administrativo atacado lo constituye la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, en virtud de la cual se revoca en todas sus partes la

Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, emitida por el Superintendente de Bancos de Panamá, mediante la cual se sancionaba pecuniariamente a la fiduciaria MMG TRUST, S.A. (antes MMG FIDUCIARY & TRUST CORP.).

En ese sentido, debe indicarse que la Sala Tercera no constituye un tribunal de segunda o tercera instancia, sino una revisora de la legalidad del acto administrativo atacado, y por tanto, no puede suplir las competencias y atribuciones del organismo técnico en la vía gubernativa al cual le corresponden hacer dichas revisiones que pretende la parte actora. Así, debe señalarse que en el acto administrativo contenido en la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, no están las consideraciones del primer acto contenido en la Resolución S.B.P. N° 24-2011 de 17 de marzo de 2011, proferida por el Superintendente de Bancos de Panamá, y como este último no es objeto de demanda ante la justicia contencioso-administrativa, mal podría la Sala Tercera examinar si la sanción pecuniaria aplicada a la sociedad fiduciaria era la que procedía (así como el resto de las pretensiones relacionadas con el fideicomiso del GUNTER JOHAN ADOLF SCHNITTJER (q.e.p.d.)), correspondiéndole únicamente a esta Corporación de Justicia verificar la legalidad de la actuación administrativa demandada.

Por razón de lo anterior, no pueden ser analizados por la Sala Tercera los artículos 52 (numerales 2 y 4) y 146 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general; el artículo 205 del Decreto Ejecutivo N° 52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley N° 9 de 1998, tal como fuere modificado por el Decreto Ley N° 2 de 2008; el Parágrafo del artículo 9 y los artículos 21, 22, 24, 27 de la Ley N° 1 de 1984; los artículos 261 (numeral 3) y 877 del Código Judicial; y, el artículo 5 del Acuerdo N° 12-2005 de 14 de diciembre de 2005, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N° J.D. 0018-2011-A de 18 de mayo de 2011, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y NIEGA el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA