

1324-18 A

INCIDENTE DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO (INCIDENTE DE NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA, INCIDENTE DE LITISPENDENCIA E INCIDENTE POR INEPTA DEMANDA), INTERPUESTA POR EL LCDO. ARCELIO VEGA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ, DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS, PRESENTADA POR LA FIRMA BRITTON & IGLESIAS Y LA DOCTORA GRACIELA DIXON, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE FUNDACIÓN R.F.Q., CONTRA LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS (ESTADO PANAMEÑO), PARA QUE SE LE CONDENE AL PAGO DE LA SUMA DE TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTISÉIS CON DIEZ CENTAVOS (B/.39,626.10), MÁS INTERESES, COSTAS Y GASTOS, EN CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado Arcelio Vega, apoderado especial sustituto de la Superintendencia de Bancos de Panamá, interpone ante esta Sala los incidentes de nulidad por falta de competencia, impedimento procesal de litispendencia e impedimento procesal por inepta demanda, dentro de la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios presentada por la firma Britton & Iglesias y la Doctora Graciela Dixon, actuando en nombre y representación de Fundación R.F.Q contra la Superintendencia de Bancos para que se le condene al pago de la suma de treinta y nueve mil seiscientos veintiséis balboas, con diez centavos (B/.39,626.10), más intereses, costas y gastos.

I. ARGUMENTOS DE LA INCIDENTISTA.

La incidentista fundamenta sus pretensiones de la siguiente manera:

1. Incidente de Nulidad por Falta de Competencia: fundamenta el mismos en la causal tipificada en el numeral 1 del artículo 90, complementado con

el numeral 1 del artículo 91 de la Ley No.135 de 1943 y en el hecho vigésimo de la demanda contencioso administrativa de indemnización de daños y perjuicios, en donde se afirma que la Superintendencia de Bancos de Panamá “ejerció todo tipo de presiones y coacciones verbales, personalmente y mediante llamadas de teléfono y celular” para que la demandante suscribiera la aceptación voluntaria del documento titulado “consentimiento expreso de depositantes de Balboa Bank & Trust.”

También indica que en el hecho vigésimo quinto de la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta se afirma que “En virtud de la suscripción forzada y por tanto nada voluntaria del documento titulado “Consentimiento Expreso de Depositantes de Balboa Bank & Trust”, la demandante perdió la suma demandada por haberse aplicado la “quita” obligada impuesta por la Superintendencia de Bancos de Panamá; en ese sentido, señala la incidentista que el trasfondo de la impugnación recae sobre un acto jurídico de naturaleza civil privada, que está regulado en el artículo 1116 del Código Civil, sino que las normas de organización judicial le asignan competencia para conocer de este tipo de proceso a los jueces de circuito del ramo civil.

De igual forma, aduce que el artículo 159 del Código Judicial, literales a y b, determinan que los jueces de circuito civiles tienen competencia para conocer, en primera instancia, de los procesos civiles cuya cuantía sea superior a cinco mil balboas (B/.5,000.00) y los procesos civiles en que figure como parte el Estado y las entidades autónomas y por competencia residual, también son competentes para conocer de los procesos civiles que no estén expresamente asignados por Ley especial a otra autoridad, sin embargo, sucede que en este caso la Demanda Contencioso Administrativa de indemnización de daños y perjuicios, cuestiona la validez de un acto jurídico de carácter civil privado que no es materia propia de ser sustanciada y decidida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al constituirse en un supuesto vicio del consentimiento en la aceptación de un acto

jurídico civil privado y no en un supuesto mal funcionamiento de los servicios públicos.

2. Incidente de Impedimento Procesal por Litispendencia.

La parte actora señala que el día 18 de octubre de 2018, la demandante promovió demanda contencioso-administrativa de indemnización de daños y perjuicios causados por supuestas acciones y omisiones contra la Superintendencia de Bancos de Panamá y el Estado Panameño identificada como expediente 1291-18; en fecha posterior, la demandante promovió otra demanda contencioso administrativa de indemnización de daños y perjuicios contra la Superintendencia de Bancos de Panamá y el Estado Panameño identificada como expediente No.1324-18, en donde existe la concurrencia de las tres (3) identidades que integran la figura jurídica de la litispendencia: identidad de partes, identidad de pretensiones e identidad de hechos.

3. Impedimento Procesal por Inepta Demanda.

De acuerdo al incidentista, la parte actora promovió la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios causados por la Superintendencia de Bancos de Panamá y el Estado Panameño, sin relatar hechos claros y concretos que describan a satisfacción la configuración de verdaderos actos u omisiones ajenos e independiente a las meras actuaciones y trámites surtidos dentro de un procedimiento administrativo de toma de control administrativo y operativo que por mandato de Ley está sujeto a los estrictos controles de legalidad; por lo cual la demanda carece de idoneidad para entrar a conocer y decidir el fondo de pretensiones basadas en la responsabilidad directa a que se refiere el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial.

Además, señala que la demanda entra a cuestionar, en forma muy superficial e indirecta, las actuaciones y decisiones adoptadas por la Superintendencia de Bancos de Panamá, dentro de un procedimiento administrativo donde se surtieron trámites legales materializados en verdaderos actos administrativos que se encuentran en firme, ejecutoriados y gozando de

presunción de legalidad, lo cual revela que la demanda no es idónea para pretender supuestos daños y perjuicios derivados de actos administrativos surtidas válidamente dentro de un proceso administrativo que no han sido impugnados previamente.

Finalmente, indica el incidentista que la demanda interpuesta no cumple con los presupuestos procesales para ser admitida, ya que la vía escogida no es idónea para exigir responsabilidad directa contra la Superintendencia de Bancos de Panamá y el Estado Panameño, en cuyo caso debe relatarse hechos que se refieran a causas orgánicas, funcionales y anónimas, muy distintas a entrar a cuestionar los actos administrativos que se hayan surtido dentro de un proceso.

II. APROBACIÓN DE GESTIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista 936 de 6 de septiembre de 2019, en atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, aprueba la gestión visible en el cuadernillo de incidencias del expediente 1324-18A.

III. CONTESTACIÓN DEL INCIDENTE.

La firma de Britton & Iglesias, en su condición de apoderados especiales de la Fundación R.F.Q., solicitan se rechacen de plano por extemporáneos e improcedentes los incidentes de Nulidad por Falta de Competencia, incidente de litispendencia e incidente de impedimento procesal por inepta demanda, propuestos por la entidad demandada, Superintendencia de Bancos de Panamá, en virtud de los siguientes motivos:

1. Los incidentes interpuestos, no deben considerarse como incidentes de previo y especial pronunciamiento, por lo cual deben ser rechazados de plano, considerando que los mismos lo que pretenden es atacar la admisibilidad de la demanda contenciosa de indemnización de daños y perjuicios, aspecto que ya se dio en primera instancia mediante la Resolución de 31 de octubre de 2018, siendo confirmada en grado de apelación, mediante Resolución de 10 de mayo de 2019,

quedando en firme y ejecutoriada la admisibilidad de la demanda, constituyendo las referidas resoluciones, ley del proceso.

2. Los incidentes propuestos por la Superintendencia de Bancos, deben ser rechazados también por extemporáneos, porque fueron presentados fuera del término que establece el artículo 699 del Código Judicial, es decir, dentro de los dos días siguientes al vencimiento del último trámite.

3. Los incidentes se presentan bajo los mismos términos que la Procuraduría de la Administración sustenta el recurso de apelación de 28 de diciembre de 2018, mediante Vista No.2018 de 28 de diciembre de 2018, confirmándose la admisión de la demanda.

4. La pretensión de la demanda no es la nulidad del documento denominado "Consentimiento Expreso de Depositantes de Balboa Bank & Trust", sino los actos de la Superintendencia de Bancos de Panamá, quien como entidad reguladora, ordena la reorganización y posterior Liquidación Forzosa de Balboa Bank & Trust Inc., los que causaron graves daños y perjuicios a sus depositantes, dentro de los cuales se encuentra como parte afectada la Fundación R.F.Q.

5. La Sala Tercera es competente conforme a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, para conocer de las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos.

6. El argumento de la supuesta falta de competencia de la Sala Tercera que plantea la Superintendencia de Bancos de Panamá con su incidente es cosa juzgada, ya fue resuelto en apelación mediante Resolución del 10 de mayo de 2019, donde la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se pronunció sobre la admisibilidad de la demanda de indemnización de daños y perjuicios.

7. No se cumplen con todos los presupuestos regulados en el artículo 674 del Código Judicial, en tal sentido, las pretensiones de los procesos que se alegan son idénticas, realmente son diferentes, de acuerdo a los contenidos de

los expedientes No.1291-18; 1324-18; en ese orden de ideas, indican que la demanda contenida en el expediente 1291-18 fue inadmitida y se encuentra archivada mediante Resolución del 28 de agosto de 2019.

8. La idoneidad de la demanda en cuestión fue verificada previamente por la Sala Tercera a través de la Resolución de 31 de octubre de 2018, confirmada en segunda instancia mediante Resolución de 10 de mayo de 2019, ya que si hubiese tenido el Tribunal algún reparo en su admisibilidad, la misma hubiese sido inadmitida.

9. La demanda cumple con los requisitos establecido en el artículo 43 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946.

10. Los hechos de la demanda son claros, concretos, se encuentran sustentados cronológica y sistemáticamente, por lo cual solicitan se rechacen de plano por extemporáneos e improcedentes los incidentes en cuestión.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Conocidas las posiciones de las partes involucradas en la presente incidencia, la Sala procede a resolverla, previo a las siguientes consideraciones.

En el negocio jurídico en cuestión, la normativa aplicable es la contenida en la Ley 135 de 1943 y supletoriamente, en virtud de lo establecido en el artículo 57-C de dicha excerta legal, los artículos correspondientes del Código Judicial, las cuales serán analizadas, en virtud de cada incidente planteado:

1. Incidente de nulidad por falta de competencia: señala el incidentista que la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios presentada cuestiona la validez de un acto jurídico de carácter civil privado que no es materia propia de ser sustanciada y decidida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al constituirse en un supuesto vicio del consentimiento en la aceptación de un acto jurídico civil privado y no en un supuesto mal funcionamiento de los servicios públicos.

El demandante indica que no se está solicitando la nulidad del documento denominado "Consentimiento expreso de depositantes de Balboa Bank & Trust",

sino que son los actos y omisiones de la Superintendencia de Bancos de Panamá, quien, como entidad reguladora, al ordenar la reorganización y posterior liquidación forzosa de Balboa Bank & Trust, Inc., causaron graves daños y perjuicios a sus depositantes dentro de los cuales se encuentra, como parte afectada Fundación R.F.Q.

La parte actora fundamenta sus planteamientos en atención a lo establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley 135 de 1943 que indican:

“Artículo 90 de la Ley 135 de 1943:

En los procedimientos ante lo contencioso administrativo hay nulidad en los casos siguientes:

1. Por incompetencia de jurisdicción.
2. Por falta o ilegitimidad de personería en alguna de las partes, o de su apoderado o representante legal;
3. Por falta de notificación en forma legal de cualquiera de las partes;
4. Por no haberse dictado el auto para abrir a prueba la causa, cuando fuere del caso hacerlo.

“Artículo 91. Hay incompetencia de jurisdicción:

1. Cuando por la naturaleza del asunto, o por disposición de la ley, el conocimiento del negocio corresponde a funcionarios o corporación distinta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;...”

Siendo así las cosas, de la revisión del expediente administrativo en cuestión, esta Superioridad evidencia de fojas 2 a la 15 que la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta, no versa directamente sobre el contenido del documento denominado “Consentimiento expreso de depositantes de Balboa Bank & Trust”, sino que dicha demanda es presentada con fundamento en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, que le otorga competencia a la Sala Tercera para conocer de las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos, específicamente con respecto a los actos de la Superintendencia de Bancos de Panamá, quien como entidad reguladora, ordena la Reorganización y posterior Liquidación Forzosa de Balboa Bank & Trust Inc., los que alegan causaron graves daños y perjuicios a

sus depositantes, dentro de los cuales se encuentra como parte afectada la Fundación R.F.Q.

Tal es así que a foja 4 de la demanda, específicamente en los puntos quinto y siguientes, se hacen referencia a las diversas acciones que la Superintendencia de Bancos, al ordenar la toma de control administrativo de Balboa Bank, y recomendar la reorganización de dicho banco, causaron perjuicios a la demandante, los que no versan exclusivamente sobre el documento denominado “Consentimiento expreso de depositantes de Balboa Bank & Trust”, sino que son parte de las acciones que la Superintendencia de Bancos de Panamá adoptó como medidas reorganizadoras; al respecto debemos indicar que lo señalado fue analizado en la Resolución de 10 de mayo de 2019, mediante la cual se CONFIRMA la admisibilidad de la demanda. Por lo cual dicho incidente, deberá ser DECLARADO NO PROBADO.

1. **Incidente de litispendencia:** señala la incidentista que el demandante presentó dos demandas identificadas como el expediente 1291-18 y 1324-18 en los cuales concurren las tres (3) identidades que integran la litispendencia: identidad de partes, identidad de pretensiones e identidad de hechos.

Al respecto, el demandante alega que en atención al artículo 674 del Código Judicial, a pesar de existir identidad de partes, no existe igualdad o similitud de las pretensiones, aunado a que el expediente 1291-18 fue inadmitido y se encuentra archivado, mediante Resolución de 28 de agosto de 2019.

Corrobora esta Superioridad, de acuerdo al caudal probatorio contenido en el cuadernillo correspondiente que efectivamente, visible de foja 29 a 38, consta la Resolución de 28 de agosto de 2019, que REVOCA el auto de fecha 1 de noviembre de 2018, emitido por el Sustanciador y en su defecto NO ADMITE la demanda contenciosa-administrativa de indemnización, presentada por la firma forense Lau & Dudley Abogados, actuando en representación de la Fundación R.F.Q, para que se declare a la Superintendencia de Bancos (Estado Panameño),

al pago de la suma de un millón de dólares, en concepto de daños y perjuicios causados por la prestación deficiente del servicio público y que corresponde al expediente numerado 1291-18.

De igual forma, este Tribunal destaca que dicho presupuesto también fue abordado mediante Resolución de 10 de mayo de 2019, que CONFIRMA la admisión de la demanda, y que a pesar de no haberse proferido, a esa fecha, la Resolución de 28 de agosto de 2019 que REVOCA la admisibilidad del expediente 1291-18, el Tribunal de apelaciones consideró que no existía litispendencia; Por lo antes expuesto, el incidente de litispendencia, debe ser DECLARADO NO PROBADO.

Finalmente, y con respecto al **incidente de inepta demanda propuesto**, el incidentista fundamenta el mismo en que la demanda carece de idoneidad para entrar a conocer y decidir el fondo de pretensiones basadas en responsabilidad directa a que se refiere el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, y que las decisiones regentadas por la Superintendencia de Bancos de Panamá, cumplieron con todos los requisitos de ley y no se registran antecedentes de impugnación de esos actos administrativos.

Indica el demandante que la idoneidad de la demanda en cuestión fue verificada previamente por la Sala Tercera a través de la Resolución de 31 de octubre de 2018, confirmada en segunda instancia mediante Resolución de 10 de mayo de 2019, y que si hubiese tenido el Tribunal algún reparo en su admisibilidad, la misma hubiera sido inadmitida, que además la demanda cumple con los requisitos establecido en el artículo 43 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946.

En ese sentido, para mayor claridad, es pertinente conceptualizar "**inepta demanda**", que según el Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal de los autores **Jorge Fábrega Ponce y Carlos Cuestas** significa: "Cuando la demanda no se ajusta a los requisitos legales o cuando se escoge una vía que no es la idónea. Los sistemas tradicionales hablaban de una excepción dilatoria, si bien en

realidad se trata de un impedimento procesal.” (**Fábrega Ponce Jorge y Cuestas Carlos, Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal**, Editora Jurídica Panameña 2011, Tomo I, página 223).

El concepto de inepta demanda se adecúa con el fundamento del incidente presentado por el apoderado especial de la Superintendencia de Bancos, sin embargo, el mismo se corresponde con los presupuestos de admisibilidad de la demanda que fueron verificados a través de la Resolución del 31 de octubre de 2018, y en la apelación promovida por la Procuraduría de la Administración mediante Vista Número 2018 de 28 de diciembre de 2018, (visible de fojas 221 a 245 del expediente judicial) en donde fue confirmada la admisibilidad mediante Resolución de 10 de mayo de 2019 (fojas 276 a 290 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, es el criterio de la Sala, que con el incidente presentado la parte actora pretende, que se **revisen nuevamente los requisitos de admisibilidad de la demanda**, que ya fueron sometidos a consideración del Tribunal de Apelaciones, en virtud del recurso de apelación presentado por la Procuraduría de la Administración, en tiempo oportuno, quienes decidieron confirmar la admisibilidad de la misma, por lo tanto, esta Superioridad, evidencia que dicho incidente es equiparable a una nueva apelación a la admisión de la demanda, lo que es **manifiestamente improcedente**.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO PROBADOS LOS INCIDENTES DE NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA, INCIDENTE DE IMPEDIMENTO PROCESAL POR LITISPENDENCIA E INCIDENTE DE IMPEDIMENTO PROCESAL POR INEPTA DEMANDA**, presentados por el Licenciado Arcelio Vega (apoderado especial sustituto), actuando en nombre y representación de la Superintendencia de Bancos de Panamá, dentro de la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por la firma Britton & Iglesias y la Doctora Graciela Dixon, actuando en nombre y representación de Fundación

R.F.Q contra la Superintendencia de Bancos para que se le condene al pago de la suma de treinta y nueve mil seiscientos veintiséis balboas, con diez centavos (B/.39,626.10), más intereses, costas y gastos.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**