

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 609

Panamá, 14 de agosto de 2015.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

**Se alega Sustracción de Materia.**

La firma forense Guillén & Asociados, actuando en representación de **Ana Isabel Venegas Arce y Johann Günter Schnittjer Venegas**, quienes actúan en sus propios nombres y en calidad de herederos declarados sin perjuicio de terceros, de la sucesión intestada de Günter Johann Adolf Schnittjer (q.e.p.d.); solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.B.P. 216-2009 de 25 de septiembre de 2009, emitida por la **Superintendencia de Bancos**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior; ya que nos encontramos ante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en el cual se impugna una resolución proferida en la vía gubernativa en razón de los intereses contrapuestos entre **Ana Isabel Venegas Arce y otro y MMG TRUST, S.A.**, mediante la cual se resolvió rechazar de plano la solicitud de ampliación de la denuncia y de intervención presentada en contra de la sociedad fiduciaria ante la Superintendencia de Bancos (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

## **II. Normas aducidas como infringidas.**

La apoderada judicial de los recurrentes sostiene que se han infringido las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 18 del Decreto Ejecutivo 16 de 3 de octubre de 1984, que establece, entre otras cosas, que la Superintendencia de Bancos tiene competencia para requerirle a las empresas fiduciarias que ejerzan el negocio del fideicomiso en forma perjudicial en contra del interés público o de sus clientes, o viole normas legales o reglamentarias que regulan este negocio, que adopte las medidas que sean necesarias para subsanar dichas violaciones (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial);

**B.** El artículo 36 de la Ley 1 de 5 de enero de 1984 modificada, entre otros, por el Decreto Ley 5 de 1997, el cual señala que la Superintendencia de Bancos supervisará y velará por el adecuado funcionamiento del negocio de fideicomiso de acuerdo con las disposiciones legales vigentes que la rigen (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial);

**C.** El artículo 77 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala que la presentación de las denuncias y quejas ante la Administración Pública no requiere de formalidades especiales o estrictas (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

**D.** El artículo 673 (párrafo primero) del Código Judicial, según el cual, mientras no se haya notificado la providencia que abre el proceso o incidente a pruebas, toda demanda o incidente puede por una sola vez aclararse, corregirse, enmendarse o adicionarse (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial); y

**E.** Los artículos 2 y 8 del Acuerdo 10-2002 de 2 de octubre de 2002, expedido por la Superintendencia de Bancos, que, en su orden, hacen referencia a la definición de denuncia como aquel acto por el cual se da conocimiento a la Superintendencia por escrito o verbalmente, de un hecho que sea violatorio a las leyes, con el objeto que ésta proceda a su averiguación y sanción, si así se amerita; y al procedimiento que debe seguir la entidad reguladora para proceder al rechazo, corrección y declinación de competencia en el evento que conozcan una queja o denuncia (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

## I. Antecedentes.

El proceso que ocupa nuestra atención tuvo su origen en una denuncia administrativa presentada por los hoy demandantes, **Ana Isabel Venegas Arce** y **Johann Günter Schnittjer Venegas**, por intermedio de su apoderada judicial, y en su calidad de herederos declarados, sin perjuicio de terceros, de la sucesión intestada de Günter Johann Adolf Schnittjer (q.e.p.d.), ante la Superintendencia de Bancos en contra de la empresa fiduciaria MMG Fiduciary & Trust Corp., ahora MMG Trust, S.A., por no cumplir con el procedimiento establecido en la Ley 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), constituido por Günter Johann Adolf Schnittjer (q.e.p.d.), en calidad de fideicomitente (Cfr. fojas 102 y 103 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Autoridad reguladora dictó la Resolución FID-002-2008 de 18 de febrero de 2008, por medio de la cual acogió la denuncia interpuesta y formuló cargos en contra de la empresa fiduciaria sustituta por el posible incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9 (párrafo final), 10, 22 y 24 de la Ley 1 de 5 de enero de 1984 y del artículo 5 del Acuerdo 12-2005 (Cfr. fojas 102 y 103 del expediente judicial).

Luego de vencido el término de práctica de pruebas y de presentación de alegatos el apoderado judicial de la parte actora presentó una solicitud de ampliación de la denuncia interpuesta y de intervención, la cual fue rechazada de plano por la Superintendencia de Bancos mediante la Resolución S.B.P.216-2009 de 25 de septiembre de 2009 (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Dicha decisión fue confirmada en todas sus partes por la Resolución S.B.P. 277-2009 de 16 de diciembre de 2009, emitida en virtud del recurso de reconsideración presentado por los afectados; y por la Resolución J.D. 008-2010 de 27 de enero de 2010, por medio de la cual se decidió el recurso de apelación

oportunamente ante la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos (Cfr. fojas 20 a 28 del expediente judicial).

Producto de dicha actuación, los recurrentes, actuando por conducto de su apoderado judicial, han presentado ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en estudio, por medio de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo emitido por la Superintendencia de Bancos, antes descrito (Cfr. fojas 1 a 17 del expediente judicial).

En este escenario, la sociedad MMG Trust, S.A., por conducto de su apoderada judicial, ha comparecido como tercero interesado dentro del presente proceso y se ha opuesto a la pretensión de los demandantes señalando que después de terminada la instrucción del procedimiento seguido ante la entidad demandada, los hoy recurrentes interpusieron una nueva ampliación de la denuncia; no obstante, al no existir ningún impedimento para seguir la tramitación del mencionado procedimiento administrativo sancionatorio presentado en su contra, la Superintendencia de Bancos dictó la Resolución S.B.P. 024 de 17 de marzo de 2011, a través de la cual se resolvió el fondo de la controversia planteada, por lo que, según su opinión se ha producido la sustracción de materia, de ahí que la pretensión de los actores sea jurídicamente improcedente por haber sido la causa resuelta en el fondo (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Los accionantes manifiestan que la Superintendencia de Bancos al expedir la Resolución S.B.P. 216-2009 de 25 de septiembre de 2009, por medio de la cual resolvió rechazar de plano la solicitud de ampliación de la denuncia y de intervención, desconoció que la misma está plenamente facultada para requerirle a las empresas fiduciarias que ejerzan el negocio del fideicomiso causando perjuicios al interés público o el de sus clientes, o viole normas legales o reglamentarias que regulan este negocio, que adopte las medidas que sean

necesarias para subsanar dichas violaciones e incluso puede suspenderle o cancelarle la licencia según la gravedad de la falta (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Añaden los recurrentes, que del texto del artículo 77 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y del artículo 2 del Acuerdo 10-2002 de 2 de octubre de 2002, no se desprende que se requiera de algún requisito para ampliar una denuncia en contra de una entidad fiduciaria supervisada y que no es cierto que la misma sólo pueda ser ampliada por una vez, como erróneamente sostiene la entidad demandada (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Una vez analizados los planteamientos utilizados por la parte actora para sustentar los conceptos de infracción aducidos en su escrito de demanda, esta Procuraduría estima importante advertir, para los fines del presente proceso, que **al verificar la vigencia del acto administrativo impugnado, se observa que posteriormente, la Superintendencia de Bancos emitió la Resolución S.B.P.24-2011 de 17 de marzo de 2011, a través de la cual resolvió sancionar a MMG Trust, S.A., con la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00) por el incumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 24 de la Ley 1 de 1984** (Cfr. fojas 80 a 93 del expediente judicial 577-11).

En ese sentido, queda demostrado que, aunque no se ha producido una revocatoria expresa de la Resolución S.B.P. 216-2009 de 25 de septiembre de 2009, lo cierto es, que al haberse tomado una decisión de fondo dentro del procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de la sociedad MMG Trust, S.A., el acto que se acusa de ilegal ha quedado sin efecto jurídico, siendo ello un indicativo que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda, produciéndose lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia; de manera que, ante la ausencia notoria del objeto o interés que se demanda, no sea necesaria la continuación del

proceso, tal como lo indican los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto al comentar sobre esta figura:

"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

**La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.**

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación."** (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (El destacado es nuestro).

La Sala Tercera, mediante Sentencia proferida el 11 de agosto de 2014, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

**"La Sala advierte, que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, al expedir la Resolución N° 083/2012-Decisión-Pleno/TAdCP de 11 de junio de 2012, revocó la adjudicación que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN) le había otorgado a la sociedad Moderna Comercial, S.A., mediante Resolución N° 1136 de 27 de agosto de 2012, por lo que los efectos de esta adjudicación han desaparecido, produciéndose el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.**

Estas consideraciones permiten concluir que se ha producido la pérdida del objeto litigioso sobre el que habría de recaer la decisión jurisdiccional en el negocio sub-júdice, toda vez que el acto demandado fue dejado sin efecto con anterioridad, por lo que carece de objeto pronunciarse sobre la ilegalidad y nulidad de la operación administrativa demandada.

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta

Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que en la actualidad, carece de materia justiciable.” **(El destacado es nuestro).**

Por las consideraciones anteriores, solicitamos respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que en la presente causa se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, el expediente judicial número 577-11, que se tramita en la Sala Tercera bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano.

**V. Derecho:** Artículos 992 y 201, numeral 2, del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Procuradora de la Administración, Encargada**

Giovanni Ruíz Obaldía  
**Secretario General, Encargado**

Expediente 561-10