



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Consulta No. 72.

Panamá, 25 de septiembre de 2006.

Licenciado  
Olegario Barrelier  
Superintendente de Bancos  
E. S. D.

Señor Superintendente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota No. SB-DJ-AL7-2142-2005, mediante la cual consulta a la Procuraduría de la Administración si el procedimiento de queja promovido por un usuario y la investigación seguida de oficio, por indicios provenientes de esta queja o de una denuncia por violaciones al Decreto – Ley 9 de 1998, constituyen un doble juzgamiento a la entidad bancaria de acuerdo con la norma constitucional.

A fin de absolver su interrogante, es pertinente señalar que la protección a los usuarios de los servicios bancarios se encuentra establecida en el Capítulo V, del Decreto – Ley 9 de 1998, “Por el cual se reforma el régimen bancario y se crea la Superintendencia de Bancos”. Mediante esta normativa se otorga competencia a la Superintendencia de Bancos para conocer sobre las quejas individuales o colectivas que presenten los usuarios, consumidores y/o clientes de los servicios bancarios en contra de las instituciones bancarias, así como de las denuncias que se presenten por inobservancia de tal normativa.

Por otra parte, el artículo 140 del Decreto – Ley 9 de 1998 señala que en materia de aplicación de normas sobre protección al consumidor o usuario de los servicios bancarios, se emplearán las disposiciones pertinentes de la Ley 29 del 1 de febrero de 1996 en cuanto no contradigan lo dispuesto en Título V del citado Decreto – Ley, que se refiere precisamente a las normas de protección a los consumidores de los servicios bancarios. Señala además la norma en mención, que en cuanto resultan aplicables tales disposiciones, se interpretarán en el ámbito administrativo y se aplicarán en todo caso de conformidad con las normas y principios establecidos en el referido Título.

Esta norma también faculta a esa Superintendencia para desarrollar disposiciones al respecto, a fin de fijar el sentido, alcance e interpretación de las normas contenidas en el citado Título V; atribuyéndole igualmente la función de velar para que dentro de los contratos bancarios se de cumplimiento a las normas vigentes en materia de protección al usuario de los servicios del sistema.

Por otra parte, el acuerdo 10-2002 de 2 de octubre de 2002, dictado por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, por el cual se subroga el acuerdo 6-2001 sobre procedimientos para atender las quejas y/o denuncias que presenten los usuarios de los servicios bancarios, define los conceptos de denuncia y queja, señalando también la competencia de la Superintendencia para aplicar las sanciones que correspondan por infracciones al Decreto Ley No. 9 de 1998 y sus normas complementarias.

De las disposiciones citadas, se concluye entonces que la Superintendencia de Bancos se encuentra facultada para conocer, investigar y sancionar las infracciones a las normas establecidas en el Decreto – Ley 9 de 1998.

Respecto al principio “Non bis in idem”, en el procedimiento administrativo sancionador, al que se hace alusión en otro aspecto de la consulta, le observo que el artículo 32 de la Constitución Política de la República establece que **nadie será juzgado más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria**. Dicho principio traído a la esfera del procedimiento administrativo, se dirige a prohibir la imposición sucesiva o simultánea de una pena o sanción administrativa, **por el mismo hecho**, en los casos que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

En atención a lo señalado, esta Procuraduría considera que si dentro del proceso de investigación administrativa iniciado en virtud de una denuncia, reclamo o **queja** presentada, se verifica la infracción a las normas establecidas en el Decreto – Ley 9 de 1998, la Superintendencia de Bancos se encuentra facultada para sancionar a los infractores por los hechos probados en la investigación realizada, dentro del **mismo procedimiento administrativo de denuncia o queja**.

En relación con lo antes indicado, también debe recordarse que los procesos administrativos disciplinarios se pueden iniciar mediante imputación, por reclamo, denuncia o queja y que en el caso de la denuncia, ésta tiene por finalidad la determinación de la existencia de violaciones a la norma legal, adjudicar la responsabilidad y aplicar las sanciones que correspondan, de comprobarse los hechos.

A su vez, la queja, además de los fines señalados para la denuncia, busca también dar respuesta al quejoso, tratando que cesen las causas que la originan. Por tanto, independientemente del conducto por el cual esa Superintendencia haya tenido conocimiento de presuntas violaciones al Decreto – Ley 9 de 1998, ésta se encuentra obligada a realizar las investigaciones y luego de comprobados los hechos, aplicar las sanciones que correspondan.

Con fundamento en lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que sin perjuicio que dentro del procedimiento sancionador correspondiente se brinden a la entidad bancaria denunciada las garantías constitucionales y legales pertinentes, la Superintendencia de Bancos está facultada para sancionar dentro del mismo procedimiento de denuncia o queja a los infractores del Decreto – Ley 9 de 1998, más no podrá iniciar un nuevo proceso disciplinario por los mismos hechos ya conocidos y sancionados previamente mediante el proceso administrativo de queja.

Hago propicia la oportunidad de reiterarle las muestras de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/52/au.

