

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1555

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en nombre y representación de la sociedad **Capital Bank, Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución SPB-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, emitida por la **Superintendencia de Bancos**, sus actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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

Acudo ante usted conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la sociedad **Capital Bank, Inc.**, referente a lo actuado por la **Superintendencia de Bancos**, al emitir la **Resolución SPB-0031-2017 de 2 de marzo de 2017**.

I. Breves antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, dictada por la **Superintendencia de Bancos**, mediante la cual se resolvió imponer a **Capital Bank, Inc.**; una sanción pecuniaria:

a) Por el monto de ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00) por violación al Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Relacionados, que corresponden a las siguientes inspecciones:

- ✓ Inspección Especial, realizada del 15 de enero al 5 de febrero de 2015, con fecha corte al 31 de diciembre de 2014.
- ✓ Inspección Integral, realizada del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015, con fecha corte 31 de mayo de 2015.
- ✓ Inspección Especial, realizada del 8 de junio al 10 de julio de 2015, con fecha corte 31 de mayo de 2015.

b) Por la suma de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) por infracción a normas del Régimen Bancario, que corresponden a las siguientes inspecciones:

- ✓ Inspección Especial, realizada del 20 de enero al 4 de febrero de 2015, con fecha corte al 30 de noviembre de 2014.
- ✓ Inspección Especial, realizada del 26 de agosto al 23 de septiembre de 2015 para ampliar el alcance de la Inspección Integral, con fecha corte al 31 de diciembre de 2014.
- ✓ Inspección Integral del 24 de agosto al 5 de octubre de 2015, con fecha de corte 30 de junio de 2015 (Cfr. fojas 115 a 126 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración y desestimado mediante la Resolución SBP-0080-2017 de 16 de mayo de 2017, expedida por la Superintendencia de Bancos (Cfr. fojas 115 a 126 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la entidad bancaria presentó en tiempo oportuno formal recurso de apelación, mismo que fue decidido a través de la Resolución SBP-JD-0013-2018 de 8 de marzo de 2018, manteniendo en todas sus partes el acto administrativo principal. Dicha resolución le fue notificada a la sociedad **Capital Bank, Inc.**, el 2 de abril de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 127 a 138 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 29 de mayo de 2018, **Capital Bank, Inc.**, por conducto de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, y sus actos confirmatorios, dictados por la **Superintendencia de Bancos**, y además peticionó que en el caso que se hayan pagado las sanciones recurridas, se ordene devolver a la entidad bancaria

cualquier suma de dinero que hubiese sido cancelada al Tesoro Nacional o a la **Superintendencia de Bancos** (Cfr. fojas 4 a 5 del expediente judicial).

1.1. Argumentos de la demandante.

La acción propuesta por la apoderada judicial de la sociedad **Capital Bank, Inc.**, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, al emitir la resolución impugnada y sus actos confirmatorios se violaron los artículos 1 y 2 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, ya que la **Superintendencia de Bancos** no cumplió con el trámite de entregar a la hoy demandante la "Matriz de Hallazgos y Recomendaciones" de las inspecciones realizadas, y en ese sentido, es importante resaltar que dicha matriz es un instrumento formal que no puede ser obviado bajo ninguna circunstancia, pues a través de ésta se pone en conocimiento a la entidad bancaria de los hallazgos encontrados que deben ser subsanados, ajustados y aclarados por la recurrente (Cfr. fojas 13 a 18 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, señala la apoderada judicial de la sociedad demandante, que la **Superintendencia de Bancos**, al no entregarle a **Capital Bank, Inc.**, la denominada "Matriz de Hallazgos y Recomendaciones", vulneró el debido proceso, comprometiendo la validez del procedimiento sancionador, al no brindarle la oportunidad de conocer los hallazgos, ofrecer sus descargos y aportar sus pruebas, así organizar los planes de acción y seguimiento (Cfr. fojas 18 a 28 del expediente judicial).

En adición, indica la apoderada judicial de la sociedad demandante, que la **Superintendencia de Bancos** hizo descansar el ejercicio de su potestad sancionatoria sobre una actuación administrativa que no respetó el trámite establecido en la Resolución SBP-RG-0002-2012 de 11 de agosto de 2014, con lo que se configura una causal de nulidad absoluta; ya que el inicio del procedimiento sancionador en esas condiciones, desconoció derechos fundamentales, como lo es la presunción de inocencia de **Capital Bank, Inc.**

Señala además que la institución demandada al ponerle la sanción a la recurrente, no tomó en cuenta los criterios para fijar de la misma, es decir, la gravedad de la falta, la reincidencia, la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros (Cfr. fojas 29-42 del expediente judicial).

II. Del Informe de Conducta remitido por la Superintendencia de Bancos, mediante la Nota SPB-DJ-N-5465-2018 de 1 de octubre de 2018.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, es importante destacar lo señalado por el ente regulador en su informe de conducta contenido en la Nota SPB-DJ-N-5465-2018 de 1 de octubre de 2018, que dice:

“El numeral 2 del Artículo 5 de la Ley Bancaria, señala que es objetivo de la Superintendencia de Bancos fortalecer y fomentar condiciones propicias para el desarrollo de la República de Panamá como Centro Financiero Internacional.

Es preciso aclarar que la Ley Bancaria, dispone en el Artículo 66 que:

‘ARTÍCULO 66. INSPECCIONES BANCARIAS. Al menos cada dos años, la Superintendencia deberá realizar una inspección en cada banco para determinar su situación financiera y si en el curso de sus operaciones ha cumplido con las disposiciones de este Decreto Ley. Tales inspecciones comprenderán al banco y podrán extenderse a las empresas del grupo bancario y a las afiliadas no bancarias y no financieras de que trata el artículo 63 de este Decreto Ley. El costo total de la inspección y sus gastos incidentales serán pagados por el banco.

La Superintendencia podrá realizar las inspecciones con su propio personal o contratar auditores externos independientes o personal especializado calificado para ello, en cuyo caso, el informe que rindan deberá ser evaluado por personal idóneo de la Superintendencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, las empresas sobre las cuales el banco ejerza el control efectivo de sus operaciones en calidad de agente fiduciario.

Toda negativa del banco a someterse a la inspección de que trata este artículo, será sancionada de conformidad con lo establecido en el Título IV de este Decreto Ley, sin perjuicio la sanción penal correspondiente”.

La Superintendencia de Bancos de Panamá realiza Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especial a la Integral.

Además de éstas, la Superintendencia realiza Inspecciones Especiales dentro de los procesos de reclamos, procesos por denuncias a fin de verificar los controles; por mandato de Ley, al

momento que un regulado requiere instalar canales electrónicos, a fin de verificar los controles, manuales para prestación de servicio, etc., también en casos que, por temas mediáticos o alguna noticia que afecta un determinado sector (agropecuario, industrial, comercial) se pueda ver afectado por alguna situación y, en base a información que aquí se recibe, esto puede impactar las garantías otorgadas o una cartera de inversiones, o bien por noticias en las que se relaciona a un banco u otra entidad supervisada, la Superintendencia está llamada a verificar si en efecto, esta entidad mantenía los controles requeridos. Es importante aclarar que la Superintendencia lleva a cabo las Inspecciones en base a muestras, por lo que puede suceder que el caso que se mencione no esté incluido en la muestra y no haya sido analizado en la Inspección, sea Integral o Especial.

En ese sentido, es preciso aclarar que, mediante Resolución SBP-JD-0032-2012 de 3 de julio de 2012, la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, aprobó el Manual Único de Supervisión basada en Riesgos (MUSBER), el cual establece que producto de las inspecciones realizadas se remitirá a los bancos un informe con los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados durante la Inspección.

Por otra parte, esta Superintendencia mediante Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, estableció lineamientos sobre los Informes de Inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del Banco.

El mismo Manual, nos explica que el MUSBER constituye una guía objetiva para enmarcar el proceso de supervisión, pero reserva un margen para el criterio técnico de los supervisores (no suplanta la opinión y capacidad del supervisor).

Es decir que el MUSBER constituye una guía para llevar a cabo una supervisión bancaria efectiva y, por lo que no puede reemplazar el juicio de valor y experiencia profesional de los supervisores de la Superintendencia de Bancos de Panamá para decidir los contenidos relevantes para la supervisión *in situ* y *extra situ*. Con ese fin, el supervisor tendrá en cuenta las actividades del banco, su tamaño y complejidad, además de los procesos necesarios para una supervisión costo-eficiente de conformidad con los estándares de supervisión y principios y políticas propias de la SBP.

Las Inspecciones Integrales que realiza la Superintendencia de Bancos, obedecen a un Plan Anual de Inspecciones que se realizan al Sistema Bancario, de allí que:

‘Nuestra metodología de Supervisión basada en Riesgos, nos permite establecer la estrategia supervisora que se utilizarán en los diferentes procesos de

supervisión, para la cual contamos con una amplia gama de objetivos y procedimientos que podemos seleccionar; escogiendo aquellos que nos ayuden a evaluar los aspectos que son de preocupación en atención a los riesgos que el banco asume por lo que no necesariamente se seleccionan procedimientos revisados en las inspecciones anteriores.

Con respecto a los fundamentos que motivan la calificación GREN de un banco, le podemos señalar que la misma contempla un fuerte énfasis en los aspectos cualitativos, poniendo especial atención en el gobierno corporativo y en la gestión de riesgos de los bancos, de acuerdo a la normativa de esta Superintendencia y teniendo en cuenta las buenas prácticas, por lo que sus resultados sustentarán a su vez el perfil de riesgo que el supervisor establecerá y así determinar la estrategia y frecuencia de la supervisión que se aplicarán a los bancos, así como como del acompañamiento y orientación necesaria que requieran los mismos.' (Manual de Supervisión Basado en Riesgo).

Cabe señalar que el **MUSBER** prevé una metodología de calificación de bancos denominado GREN.

Ahora bien, como resultado del proceso de supervisión integrada, los bancos son calificados de acuerdo con la metodología GREN. Esta metodología, tiene un fuerte énfasis en los aspectos cualitativos, poniendo el foco en el gobierno corporativo y en la gestión de riesgos de las entidades bancarias.

En ese sentido, debemos indicar que la calificación **GREN** incluye los siguientes componentes:

- Gobierno corporativo
- Riesgos
- Evaluación económico – financiera
- Normatividad

Resulta oportuno explicar, que los dos primeros componentes (G y R) *'están asociados principalmente a la gestión del banco (vinculados a la supervisión basada en riesgos), mientras que los dos últimos componentes están asociados a la situación económico-financiera y la normatividad (vinculados a aspectos de supervisión tradicional). El GREN procura recoger, de esta forma, los elementos de los modernos enfoques de supervisión conservando aquellos elementos considerados adecuados del enfoque tradicional'* (ver Manual de Supervisión Basado en Riesgo).

Al respecto, debemos anotar que los componentes del GREN se aplican, para los procesos de supervisión al banco individual (*in situ* y *extra situ*) y para el proceso de supervisión consolidada (*extra*

situ). Los subcomponentes para la supervisión al banco individual difieren de los que corresponden a la supervisión consolidada.

El GREN no es sólo un sistema de calificación de bancos, sino que es una forma de enfocar y llevar adelante la supervisión. Además, vale la pena indicar que el GREN tiene una escala de 1 a 5, siendo '1' la mejor calificación posible y '5' la peor calificación posible. Igual escala se aplica a cada uno de los componentes del GREN.

Expuesto lo anterior, esta Superintendencia debe indicar que lo dispuesto en la Resolución SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, hace referencia a aquellas Inspecciones programadas en virtud de la metodología del MUSBER (Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especial a la Integral).

Las citadas Inspecciones sí contemplan por parte de esta Superintendencia, la emisión de un Informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, tal y como se advierte en el Artículo 1, de la Resolución cuando señala que:

ARTÍCULO 1. MATRIZ DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES. Producto de las inspecciones bancarias realizadas a los bancos, esta Superintendencia emite un informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, que contiene los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados en cada inspección. Este informe será dirigido al presidente de la junta directiva del banco con copia al gerente general.

Para tales efectos, se entenderá como recomendaciones las propuestas de acciones correctivas que surgen como producto de los hallazgos encontrados y son dirigidas a la junta directiva y gerencia superior del banco, quienes tendrán la responsabilidad de asignarle un plazo para su regularización, el cual dependerá de las particularidades de la misma. A través de la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones se realizará un efectivo seguimiento del grado de cumplimiento o atención de las recomendaciones efectuadas.

La Inspecciones Especiales a que se refiere el Demandante, en el sentido de que esta Superintendencia no le emitió o expidió Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, por lo que a su criterio consideran que omite el cumplimiento de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014; es decir, las Inspecciones realizadas del 15 de enero al 5 de febrero de 2015, del 20 de enero al 4 de febrero de 2015 y del 8 de junio al 10 de junio de 2015, se trataron de Inspecciones Especiales, las cuales no requieren la emisión de una Matriz de Hallazgos y Recomendaciones.

En ese sentido, el numeral 13 del Artículo 16 de la Ley Bancaria, establece entre las atribuciones de carácter técnico del Superintendente, la de ejecutar las inspecciones ordenadas por la

Ley Bancaria, por la Junta Directiva y **aquellas que considere necesarias o prudentes.**

Además, la Ley Bancaria establece en el Artículo 113 que los bancos y demás sujetos supervisados por la Superintendencia suministrarán la información que les requieran las leyes, decretos y demás regulaciones para la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, de financiamiento del terrorismo y demás delitos relacionados o de similar naturaleza u origen, vigentes en la República de Panamá. De igual manera, indica que estarán obligados a suministrar dicha información a la Superintendencia cuando ésta así lo requiera." (Lo resaltado es de la fuente) (Cfr. fojas 170-173 del expediente judicial).

III. **Reiteración de los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.**

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 725 de 5 de julio de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la sociedad actora; ya que de acuerdo con las constancias procesales, previo a la emisión de la resolución que ocupa nuestra atención, la **Superintendencia de Bancos**, cumplió con el procedimiento administrativo sancionador, en ese sentido, en virtud que a través de la **Circular SBP-DR-0152-2014 de 26 de noviembre de 2014**, informó a la entidad bancaria que se iniciaría, desde el **18 de noviembre de 2014**, un programa especial de inspecciones a los bancos, con el propósito de comprobar el cumplimiento del régimen determinado para prevenir que sus servicios fuesen utilizados en forma indebida para el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y demás delitos relacionados o de similar naturaleza u origen (Cfr. foja 161 del expediente judicial).

En ese sentido, mediante la Nota SBP-DPC-N-0345-2015 de 14 de enero de 2015, la entidad reguladora le comunicó a **CAPITAL BANK, INC.**, que se realizarían **Inspecciones Especiales** de conformidad con lo establecido en los artículos 59, 66 y 113 de la Ley Bancaria y las disposiciones de la Ley N° 42 de 2 de octubre de 2000, que establecen medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales; así como los Acuerdos 10-2000, 4-2001, 2-2005 y 12-2005 (modificado por el Acuerdo 8-2006) y 12-2005 E, normas que encontraban vigentes a la fecha en que se dieron los hechos (Cfr. foja 161 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, es importante señalar que producto de las **Inspecciones Especiales**, se identificaron hallazgos, lo que dio lugar a que la **Superintendencia de Bancos** iniciara un procedimiento administrativo sancionatorio, debido al posible incumplimiento de la Ley bancaria y el régimen de prevención del blanqueo de capitales (Cfr. foja 162 del expediente judicial).

Visto lo anterior, y tal como se mencionó en líneas anteriores, la **Superintendencia de Bancos** le comunicó a la sociedad **Capital Bank, Inc.**, que le realizaría una **Inspección Especial** para verificar el cumplimiento del régimen establecido para la prevención del uso indebido de los servicios bancarios (Cfr. foja 173 del expediente judicial).

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, resulta pertinente indicar que las **Inspecciones Especiales** en algunas ocasiones pueden realizarse en virtud de temas específicos que han surgido a través de noticias. En los informes de éstas se especifican los aspectos u operaciones que se supervisan, los hechos acontecidos, y que fueron de conocimiento la **Superintendencia de Bancos**, adicionalmente se verifican los controles y medidas adoptadas por el mismo (Cfr. foja 173 del expediente judicial).

En ese mismo sentido cuando las **Inspecciones Especiales** se realizan en virtud de una noticia negativa y que implica un riesgo para el banco, lo que procura la **Superintendencia de Bancos** es verificar que la gestión realizada por la entidad bancaria haya sido encaminada a mitigar los riesgos inherentes al giro normal de sus actividades; es decir, si contaba con la políticas, procedimientos, controles y procesos para prevenir el uso indebido de los servicios bancarios y mitigar los riesgos que dichas operaciones impliquen para el banco y el Centro Bancario, y en el evento que se encuentren hallazgos o indicios por la posible infracción al régimen de prevención o al régimen bancario, se da entonces inicio a un proceso administrativo sancionatorio (Cfr. foja 173 y 174 del expediente judicial)

Cabe señalar que los resultados de la evaluación que realiza la institución reguladora, se basan en la información y documentación presentada por el banco inspeccionado. De manera que, la supervisión se lleva a cabo con estrecha colaboración con el ente supervisado, quien suministra la documentación para que los **Supervisores de la Superintendencia de Bancos**, realicen la

evaluación. Dicha información es requerida desde el momento que se le comunica al banco que se hará la **Inspección Especial** (Cfr. fojas 173-174 del expediente judicial).

En este contexto, resulta importante advertir que, en las inspecciones **Especiales** no se emite "Matriz de Hallazgos y Recomendaciones", en ese caso, lo que corresponde es elaborar un Informe contentivo de los aspectos como: objetivos, Cobertura Cronológica, Ubicación Geográfica y Aspectos Generales entre otros. Además, se enlistan los hallazgos identificados, los posibles incumplimientos normativos y legales. A este informe se incorporan los Papeles de Trabajo que consisten en la información y documentación entregada por el banco para la evaluación de la **Superintendencia de Bancos**.

En este sentido, resulta pertinente mencionar que entre las Inspecciones que se realizaron a **CAPITAL BANK, INC.**, se efectuaron, una serie de **Inspecciones Especiales** en diferentes fechas, como se indica a continuación:

“1. Inspección Especial de Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, del 15 de enero al 5 de febrero de 2015 basado en el examen a las operaciones al 31 de diciembre de 2014, de los clientes identificados como Personas Expuestas Políticamente - "PEP".

2. Inspección Especial (relacionada con el otorgamiento de préstamos al consumidor y otras facilidades crediticias a clientes identificados como Personas Expuestas Políticamente) del 20 de enero al 4 de febrero de 2015, basado en el examen a las operaciones al 30 de noviembre de 2014.

3. Inspección Especial de Prevención del 8 de junio al 10 de julio de 2015, basado en el examen a las operaciones al 31 de mayo de 2015.

4. Inspección Especial (de Riesgo de Crédito para ampliar el alcance de la Inspección Integral con corte al 31 de diciembre de 2014 y realizada del 26 de agosto al 23 de septiembre de 2015." (Cfr. foja 174 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar que la sociedad demandante señaló que por el hecho de no contar con la Matriz de "Hallazgos y Recomendaciones" referente a las Inspecciones Especiales realizadas del 15 de enero al 5 de febrero de 2016, del 20 de enero al 4 de febrero de 2015 y del 8 de junio al 10 de julio de 2015, no se le brindó la oportunidad de conocer los hallazgos,

ofrecer sus descargos y aportar pruebas, así como organizar los planes de acción y seguimiento (Cfr. fojas 174 y 175 del expediente judicial).

Dicho señalamiento hecho por **Capital Bank, Inc.**, es incorrecto pues, la entidad bancaria participó activamente en el proceso de Inspección y en todas sus etapas e hizo uso de los derechos que le confiere la Ley como parte de un proceso sancionatorio, desarrollando todas las fases que debe atender el debido proceso: formulación de cargos, dar derecho a audiencia o a ser oídas las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar, y el derecho a recurrir.

A los efectos de lo indicado en los párrafos anteriores, resulta pertinente remitirnos a las normas de la Ley N° 42 de 2 de octubre de 2000, que establecen las medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales; la Ley Bancaria; así como los Acuerdos 10-2000, 4-2001, 2-2005 y 12-2005 (modificado por el Acuerdo 8-2006) y 12-2005 E, normas que encontraban vigentes a la fecha en que se dieron los hechos, que nos permiten apreciar las infracciones en las que incurrió la demandante y que motivaron la aplicación de la sanción que le fue impuesta a la sociedad **Capital Bank, Inc.** Veamos.

"1. Ley 42 de 2000 de 2 de octubre de 2000, (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso):

Artículos 1, numerales 1 y 3, que se refieren a: Debida diligencia sobre los clientes y sus recursos, que contempla el perfil del cliente y que requiere una identificación adecuada de los clientes, en este caso PEP Personas Expuestas Políticamente, que incluye a los miembros de la familia o asociados cercanos;
Examinar con especial atención, cualquier operación, con independencia de su cuantía, que pueda estar particularmente vinculada al blanqueo de capitales provenientes de actividades ilícitas descritas en la ley.

2. Ley Bancaria:

Artículo 55: que se refiere a la obligación a cumplir con las normas de Gobierno Corporativo dictadas por la Superintendencia;

Artículo 86: que se refiere a: 'La Superintendencia está facultada para solicitar a cualquier banco, cualquier empresa del grupo bancario, a la propietaria de acciones bancarias o a las afiliadas no bancarias, los documentos e informes acerca de sus operaciones y actividades. A estos efectos, cada banco deberá mantener en la Superintendencia una lista descriptiva de las empresas que conforman el grupo bancario, la propietaria de

acciones bancarias y las afiliadas no bancarias y notificar cualquier variación que se produzca, a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de dicha variación.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, las empresas sobre las cuales el banco ejerza el control efectivo de sus operaciones en calidad de agente fiduciario';

Artículo 112: que se refiere a la obligación de establecer las políticas y procedimientos y las estructuras de controles internos, para prevenir que sus servicios sean utilizados en forma indebida;

Artículo 114: que se refiere a la obligación de identificación de sus clientes y a sus empleados con una mayor certeza posible.

3. Acuerdo 12-2005 de 14 de diciembre de 2015: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso).

Artículo 4, Numeral 1, Literal g: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que se analizan en este proceso), que se refiere a que el Banco debe requerir las certificaciones correspondientes, de manera que puedan establecer y documentar adecuadamente al verdadero propietario o último beneficiario de la cuenta;

Artículo 4, Numeral 1, Literal h: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso), que se refiere a la debida diligencia sobre los clientes y sus recursos, en lo que contempla el Perfil del Cliente;

Artículo 4, Numeral 2: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso), referente a las herramientas que debe utilizar el Banco para detectar patrones de actividades anómalas o sospechosas;

Artículo 4, Numeral 3: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso), que se refiere al deber que tienen los bancos de 'revisar cada seis (6) meses las operaciones, de sus clientes titulares de cuentas personales o comerciales, realizadas habitualmente y en efectivo por montos superiores a Diez Mil Balboas (B/.10,000.00), con el propósito de determinar si se mantienen los criterios de habitualidad establecidos por el Banco para dichos clientes';

Artículo 4, Numeral 5: que dispone sobre el deber de prestar especial atención y tomar las medidas pertinentes para los clientes identificados como Personas Expuestas Políticamente (PEP) ya sean nacionales o extranjeras;

Artículo 4, Numeral 6: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que se analizan en este proceso), que se refiere a la obligación de 'llevar un registro de las operaciones inusuales y mantener en el expediente todos los documentos relativos, bien sea que evidencie o no la operación inusual';

Parágrafo 2 del Artículo 4: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que se analizan en este proceso), que se refiere al deber que tienen los bancos, de 'mantener actualizada la base de datos y a disposición de los supervisores de la Superintendencia de Bancos';

Artículo 8: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que se analizan en este proceso), referente al manual sobre política 'Conozca a su Cliente', en lo que respecta a contemplar categorías de clientes sobre la base del riesgo potencial;

Artículo 9: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que se analizan en este proceso), que se refiere a la política conozca a su empleado, en el sentido que es deber de los bancos 'seleccionar adecuadamente y supervisar la conducta de sus empleados, en especial aquellos que desempeñan cargos relacionados con el manejo de clientes, recepción de dinero y control de información, además se deberá establecer un perfil del empleado el cual será actualizado mientras dure la relación laboral';

Artículo 10: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que se analizan en este proceso), que se refiere a la obligación que tienen los bancos de 'llevar un registro de las operaciones sospechosas vinculadas con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y cualquier otra actividad ilícita...';

4. Acuerdo 5-2011 modificado por el Acuerdo 4-2012 y 5-2014:

Artículo 7, literal d: que se refiere al sistema de información del banco, el cual debe identificar, recoger, generar, procesar y divulgar información confiable y oportuna;

Artículo 8: que se refiere a los informes que debe generar Auditoría Interna, con relación al sistema de control interno del banco que evidencia el seguimiento;

Artículo 9, literal d: que se refiere a las funciones de la auditoría interna, en lo referente a 'Informar a la junta directiva, directamente o a través del comité de auditoría, sobre el estado de los hallazgos comunicados a la administración';

Artículo 9, literal e: que se refiere a la función de la Auditoría Interna de 'Asegurar que exista el proceso de validación de los informes en el banco antes de su envío a la Superintendencia de Bancos';

Artículo 9. Literal h: que se refiere a las funciones de Auditoría Interna en cuanto a 'Evaluar el cumplimiento de los procedimientos y políticas para la identificación de, al menos, los riesgos de crédito, legal, liquidez, mercado, operativo, cumplimiento y otros riesgos inherentes a la actividad';

Artículo 13, literal l: que se refiere a las responsabilidades de la Junta Directiva, en lo referente a 'Seleccionar y evaluar al Gerente General y a los responsables por la funciones...';

5. Acuerdo 8-2010 de 1 de diciembre de 2010:

Artículo 3: que se refiere a los componentes de la gestión integral de riesgos, en lo que respecta a la responsabilidad que tienen los bancos de 'contar con políticas, normas y procedimientos, estructuras, y Manuales para la gestión integral de riesgos diseñados para identificar potenciales eventos que puedan afectarlo...';

Artículo 4: que establece que los bancos deben adoptar políticas, normas, procedimientos y estructuras de control interno que garanticen la integridad y eficiencia de los procesos de gestión de riesgos;

Artículo 6: que se refiere a las responsabilidades de la Junta Directiva;

Artículo 10, literal c: que se refiere a las funciones del Comité de Riesgos en lo que respecta a 'reportar a la junta directiva los resultados de sus valoraciones sobre las exposiciones al riesgo del banco';

Artículo 11: referente a la Unidad de Administración de Riesgos, que establece que 'los bancos deberán contar con una unidad de administración de riesgos, independiente de las unidades de negocios encargada de la identificación y administración de los riesgos que enfrenta la entidad, pudiendo comprender a su vez unidades especializadas para riesgos específicos, de acuerdo a la naturaleza de las operaciones y la estructura del banco. Dicha unidad estará bajo la supervisión y dirección del comité de riesgos o la instancia responsable de la gestión de riesgos...';

Artículo 13: que se refiere a las funciones de la Unidad de Riesgos;

Artículo 13, literal a: que se refiere a las funciones de la Unidad de Riesgos, en lo que respecta a 'identificar, evaluar y controlar integralmente todos los riesgos que son relevantes para la entidad...';

Artículo 13, literal c: que se refiere a que la Unidad de Gestión de Riesgos debe presentar 'por al menos trimestralmente al comité de riesgo o a la instancia responsable para su consideración las herramientas técnicas para identificar y analizar los riesgos y las metodologías, modelos y parámetros para medir y controlar los distintos tipos de riesgos a que se encuentra expuesto el banco';

Artículo 13, literal e: que se refiere a las funciones de la unidad de Administración del Riesgo en lo referente a proporcionar al Comité de Riesgos información relativa a las desviaciones de los límites y niveles de tolerancia establecidos;

Artículo 14: que se refiere a la frecuencia mínima con que debe informar la unidad de Riesgos al Comité de Riesgos, sobre las exposiciones de riesgos, desviaciones de límites, etc.;

6. Acuerdo 7-2011 de 20 de diciembre de 2011, modificado mediante Acuerdo 11-2014, que establece las normas sobre riesgo operativo en cuanto a:

Artículo 9, numerales 1, 2, 4 y 7: referente al deber de los bancos de identificar los eventos e incidencias que darían lugar a pérdidas al incurrir en un riesgo al incumplir con las regulaciones, leyes y políticas internas, así como por errores en el procesamiento de operaciones;

Artículo 12: que establece el monitoreo y control como parte de la gestión del riesgo operativo.

Artículo 22: que se refiere a las autoevaluaciones que los bancos deben realizar por lo menos una vez al año, 'que detecten las fortalezas y debilidades del entorno del control en las operaciones y actividades de servicios en el negocio bancario...';

7. Acuerdo 4-2013 de 28 de mayo de 2013 modificado por el Acuerdo 8-2014:

Artículo 2: que se refiere a la Definición o concepto de capacidad de pago, entendida como '... el resultado de la medición objetiva que realiza el banco para cada deudor de las fuentes de recursos de que dispone para el pago de sus obligaciones';

Artículo 2, numeral 9: que se refiere a la Definición o concepto de Créditos Reestructurados, entendido como la 'Operación de crédito que ante un evento real o potencial de deterioro de la capacidad de pago del deudor, se le modifica cualquiera de las condiciones originales o es reemplazada por otra operación. El objetivo de la reestructuración es conseguir una situación más favorable para que la entidad recupere la deuda, y el aplazamiento del reconocimiento del deterioro'.

Artículo 4: que se refiere a que los bancos deben 'contar con un sistema estructurado e integral de gestión de riesgo de crédito y administración de crédito, que le permita la adecuada identificación, medición, monitoreo, control mitigación e información del riesgo de crédito en todas las etapas del proceso o ciclo de crédito';

Artículo 5, numeral 9: que se refiere a las responsabilidades de la Junta Directiva, en lo que respecta a 'Aprobar las excepciones a las políticas y límites internos establecidos que proponga la gerencia superior y/o a quien se delegue esa facultad';

Artículo 6, numeral 12: que se refiere a las responsabilidades de la gerencia superior en lo que respecta a 'Asegurar que se incorpore de manera apropiada, en adición a los

costos e ingresos normales, el riesgo de crédito para la determinación de precios, en las medidas de desempeño y en el proceso de aprobación de nuevos productos que impliquen riesgo de crédito’;

Artículo 7, numeral 2: que se refiere a las responsabilidades de la Unidad de Administración de Riesgo, en lo que respecta a ‘dar seguimiento al cumplimiento de los límites de exposición al riesgo de crédito aprobado por la junta directiva’;

Artículo 7, numeral 4: que se refiere a las responsabilidades de la Unidad de Administración de Riesgos, en lo que respecta a ‘presentar a la junta directiva a través del comité de riesgos la estructura idónea para la gestión del riesgo de crédito’;

Artículo 8: que se refiere a las responsabilidades de la unidad de Auditoría interna, en cuanto a evaluar ‘el cumplimiento del control interno, las políticas y procedimientos utilizados para la gestión del riesgo y administración del crédito...’;

Artículo 11: que se refiere a los componentes mínimos del sistema estructurado e integral de gestión de crédito y administración de crédito.

Artículo 11, numeral 15: que se refiere a los Componentes Mínimos del Sistema Estructurado e Integral de Gestión de Riesgo de Crédito y Administración de Crédito, en lo que respecta al ‘Sistema de administración de excepciones de las políticas’;

Artículo 15: que se refiere a los ‘Límites de Exposición’ establece lo siguiente: ‘El banco deberá tener claramente identificados y consolidados los grupos económicos y partes relacionadas con los cuales exista exposición al riesgo de crédito’.

Artículo 18: que se refiere a las categorías de Clasificación de las Facilidades Crediticias

Artículo 18, literal I: que se refiere a la ‘Clasificación de las Facilidades Crediticias’, para Préstamos Corporativos y Otros Préstamos;

Artículo 19: que se refiere a las ‘Condiciones para reclasificar un préstamo reestructurado’.

Artículo 23: referente a los criterios para el proceso de originación y que ‘comprende desde las definiciones comerciales hasta los criterios para asumir un riesgo’, por lo que el ‘banco debe documentar claramente todas las actividades que se surten, desde la promoción comercial, la evaluación del riesgo con base en la capacidad de pago contractual y futura del deudor, la aprobación y sus términos básicos como tasas, plazos, amortizaciones, garantías y condiciones particulares...’;

Artículo 33, numeral 1: que se refiere a las provisiones específicas;

8. Acuerdo 4-2014 de 8 de junio de 2014:

Artículo 5: que se refiere a la remisión de información incorrecta.

Artículo 6: que se refiere a que el pago de la multa no exime al banco de la responsabilidad de remitir información correcta.

9. Acuerdo 5-2001 de 3 de diciembre de 2001:

Artículo 11: que se refiere al deber que tienen los bancos de contar con métodos debidamente apropiados y validados en la práctica bancaria para valorar sus posiciones;

10. Acuerdo 5-2008 de 1 de octubre de 2008:

Artículo 8: que se refiere a la 'Clasificación de Activos por Categorías'.

11. Resolución General SBP-RG-0005-2012 de 30 de marzo de 2012, (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso):

Artículo 3: que se refiere a la calidad de la información que los bancos deben remitir a esta Superintendencia;

12. Resolución General SBP-RG-0001-2015 de 6 de enero de 2015:

Artículo 3: que se refiere a la 'Calidad de la Información' que los bancos deben remitir a esta Superintendencia;

13. Resolución General de Junta Directiva SBP-GJD-004-2014 de 28 de enero de 2014: (vigente a la fecha en que se dieron los hechos que serán analizados en este proceso), por medio del cual se desarrollan ciertos criterios de interpretación respecto al Artículo 4 del Acuerdo 12-2005;

14. Resolución General 2-2000 de 27 de marzo de 2000:

Artículo 2: que se refiere al método de medición y evaluación del riesgo de tasa de interés." (Cfr. fojas 162 a 168 del expediente judicial).

En cuanto al supuesto exceso, respecto al monto de la sanción aplicada, debemos recordar, que de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 42 de 2 de octubre de 2000, la **Superintendencia de Bancos** se encuentra facultada para imponer sanciones que pueden ir, **desde los cinco mil balboas (B/.5,000.00), hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00);** y en cuanto al régimen bancario, las

multas alcanzan los quinientos mil balboas (B/.500,000.00) según los hallazgos, tomando en cuenta para su cuantificación, las constancias del expediente y el rango aprobado por la Ley.

En ese sentido, la entidad demandada realizó, a través del acto objeto de reparo y su confirmatorio, un recuento detallado de las infracciones en la que incurrió la **sociedad Capital Bank, Inc., de ahí que, si tomamos en cuenta el monto de la sanción impuesta, y los hallazgos encontrados, veremos que la misma se encuentra dentro de los rangos de razonabilidad.**

Todo lo anteriormente expuesto, permite establecer que **Superintendencia de Bancos** al emitir la Resolución SPB-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, que dispuso, entre otras cosas, sancionar a la hoy demandante con una multa por la suma de ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00) por violaciones al Régimen de Prevención, y doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) por violación al Régimen de Bancario, cumpliendo con el procedimiento establecido en la normas legales y reglamentarias que regulan la materia bancaria, por ende, los cargos de infracción aducidos por la actora con respecto a los artículos 1 y 2 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014; los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numeral 1) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000; y, los artículos 184 y 186 del Decreto Ejecutivo No.52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley No.9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008, no se han producido y así deben ser declarados por la Sala Tercera al dictar el fallo final.

En consecuencia, la decisión adoptada por la **Superintendencia de Bancos** en el acto acusado, en el sentido de sancionar a la empresa **Capital Bank, Inc.**, con una multa por la suma la suma de ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00) por violaciones al Régimen de Prevención, y doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) por violación al Régimen de Bancario, **se hizo con pleno sustento en la normativa que regula la materia bancaria.**

IV. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas N° 162 de doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)**, modificado por la **Resolución de trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021)**; por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles a fojas 2, 58, 59 a 114, 115

a 126, 127 a 138, 139 a 146, 226 a 310 y 313 del expediente judicial (Cfr. fojas 353 y 354 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, vale la pena destacar que **no se admitieron las pruebas documentales aportadas por la demandante**, las que constan a fojas 257 a 260 y 261 a 265 del expediente judicial, **por tratarse de pruebas periciales preconstituidas, lo que vulnera el principio de igualdad de las partes**, señalado en el artículo 469 del Código Judicial; y las **copias simples de documentos privados**, con sustento en lo que establece el artículo 833 del Código Judicial, que aparecen a fojas 147, 311 a 312 del expediente judicial (Cfr. foja 355 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, conviene señalar que mediante el citado Auto de Pruebas, la Sala Tercera admitió las **pruebas testimoniales** aducidas por la actora; sin embargo, las declaraciones de **Darío Herrera, Rodrigo Tejeira y Juan Carlos Aizpurúa**, no deben ser tomadas en consideración por el Tribunal, debido a que éstos al momento en que ocurrieron los hechos se desempeñaban como empleados de la demandante; **circunstancia ésta que hace devenir en sospechosos sus testimonios al tenor de lo establecido en el artículo 909 (numerales 3 y 10) del Código Judicial.**

La Sala Tercera, también admitió la prueba de informe, y por medio del **Oficio No. 2264 de 24 de septiembre de 2021**, le solicitó a la entidad demandada, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la causa que se analiza, así como también certificará una serie de situaciones, respondieran las preguntas del cuestionario y, que guardan relación con el procedimiento sancionatorio y las Inspecciones Especiales realizadas a la empresa **Capital Bank, Inc.**, en diferentes fechas.

Dicha información fue remitida al Tribunal a través de la **Nota SBP-DJ-N-5149-2021 de 14 de octubre de 2021**, mediante la cual la **Superintendencia de Bancos**, dio respuesta al mencionado oficio.

Por otra parte, esta Procuraduría observa que la demandante también adujo una (1) **prueba pericial**; que fue admitida por el Tribunal, sobre una experticia en materia bancaria, la que tenía como propósito establecer la finalidad, importancia y comunicación de una Matriz de Hallazgos y

Recomendaciones, así como la existencia del grado de afectación a la imagen y reputación que sufrió como empresa, la recurrente en el mercado nacional e internacional, y que alega le fueron ocasionados por la **Superintendencia de Bancos** con la emisión de la **Resolución SPB-0031-2017 de 2 de marzo de 2017**, que se acusa de ilegal.

Sin embargo, al examinar el informe rendido por los peritos, advertimos que tal experticia no logró acreditar los supuestos daños y el perjuicios que alega la actora en su demanda le fueron ocasionados; ya que lo único que hicieron fue comprobar que la vigilancia que lleva a cabo la **Superintendencia de Bancos** está basada en riesgos, a nivel extra situ e in situ, lo que implica una evaluación integral de los productos y servicios que ofrece la entidad bancaria, para lo cual, los sujetos supervisados deben diseñar los controles adecuados según el volumen de sus operaciones y el nivel de complejidad de sus actividades, la complicación de los riesgos de los clientes, por lo que incluso, deben contar con el diseño de controles, análisis predictivos y herramientas tecnológicas que permitan mitigar los peligros a los que están expuestos.

También, se señala en ese dictamen que, *"Se debe aclarar, que debido a que no contamos con los detalles de hallazgos de los otros bancos, no es posible determinar con mayor exactitud si hay consonancia con las sanciones impuestas por la Superintendencia de Bancos a las otras entidades bancarias, ya que, en principio, la multa depende de la gravedad del hallazgo e incumplimiento."*. No obstante, tales aseveraciones a las que hace referencia este peritaje carecen de fundamento; ya que, por el contrario, a la sociedad **Capital Bank, Inc.**, **se le realizaron varias Inspecciones Especiales, las cuales no requieren la emisión de una Matriz de Hallazgos y Recomendaciones**, a causa del incumplimiento del régimen determinado para prevenir que sus servicios fuesen utilizados en forma indebida para el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y demás delitos relacionados o de similar naturaleza u origen, lo que demuestra que las pretensiones de la demandante en ese sentido no resultan cónsonas con la realidad de los hechos que dieron lugar a la sanción que le fue impuesta.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad reguladora; es decir, el **Superintendencia de Bancos**, al emitir

el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Capital Bank, Inc.**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas,** debido a que **como lo establece el artículo 74 del Código Judicial,** es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL,** El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en**

nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.

Queremos con ello significar que, la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución SPB-0031-2017 de 2 de marzo de 2017**, emitida por la **Superintendencia de Bancos**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Maria Lilia Urriola de Ardiola
Secretaria General

Expediente 825-18