

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2091

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de diciembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegatos de conclusión.

Expediente 239612022.

La Licenciada Nicole Darlington, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banco General, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Artículo Primero de la parte resolutive de la Resolución SBP-0079-2020 de 6 de julio de 2021, emitida por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, su acto confirmatorio, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la sociedad **Banco General, S.A.**, en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es el Artículo Primero de la Resolución SBP-0079-2020 de 6 de julio de 2021, a través de la cual la **Superintendencia de Bancos de Panamá** resolvió, entre otras cosas, **imponerle a la sociedad Banco General, S.A.**, una sanción pecuniaria de veinte mil balboas con 00/100 (B/.20,000.00), por violación al Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y

el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, en cuanto al artículo 15 (numeral 7) del Acuerdo 10-2015 de 27 de julio de 2015, modificado por el Acuerdo 1-2017 de 14 de febrero “*Prevención del uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarios*” (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la abogada de la accionante señaló, en lo medular, que la **Superintendencia de Bancos de Panamá** desconoció lo dispuesto en el **artículo 15 (numeral 7) del Acuerdo 010-2015 de 27 de julio de 2015, modificado por el artículo 7 del Acuerdo 1-2017 de 14 de febrero de 2017**; así como los **artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que aplicó de manera indebida una norma a un supuesto de hecho que no corresponde, dado que el proceso administrativo no guardaba relación con una persona jurídica, sino con el depósito de un cheque falsificado a la cuenta de un cliente natural; y que, además, no podía resolver la denuncia administrativa como si se tratara de un caso sobre la aplicación de medidas de prevención, pues la misma está ligada a la supuesta infracción de derechos del consumidor bancario. Asimismo, agregó que aun cuando la situación acontecida con el usuario se vincula a la comisión de un delito Contra la Fe Pública, el banco minimizó los impactos negativos que pudieron ocasionarse gracias a los controles y protocolos de seguridad aplicados oportunamente por éste, y a la interposición de las acciones penales ante las instancias correspondientes; razones por las que considera que la sanción impuesta contraviene los principios de estricta legalidad y del debido proceso legal (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como señalamos en la **Vista Número 941 de 26 de mayo de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, conforme a lo dispuesto en la Ley Bancaria, la **Superintendencia de Bancos de Panamá** tiene entre sus funciones, velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario, y en tal sentido, está facultada para

supervisar a los bancos de conformidad con el marco jurídico vigente, y en consecuencia, imponer las sanciones que correspondan por la violación a las normas o los acuerdos que se desarrollen en esta materia, para lo cual se deberá notificar al ente supervisado, de manera que presente sus descargos y aporte las pruebas pertinentes dentro de los términos establecidos al efecto (Cfr. páginas 11-12 y 38-39 de la Gaceta Oficial Digital No. 26035 de 8 de mayo de 2008).

En función de lo planteado, debemos destacar que contrario a lo manifestado por la sociedad **Banco General, S.A.**, el ente regulador y supervisor, **no aplicó de forma indebida el Acuerdo 012-2015 de 24 de noviembre de 2015**, *“Por medio del cual se establece el procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia de Bancos”*, que, entre otras cosas, establece el trámite a seguir para iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte, los posibles incumplimientos a las disposiciones que rigen la materia; **a un supuesto de hecho que no corresponde, puesto que, recordemos, la presente causa tiene su origen en una denuncia interpuesta por un usuario, en virtud de lo cual la autoridad inició una investigación que derivó en la aplicación de una sanción pecuniaria por el monto de veinte mil balboas (B/.20,000.00), una vez que, en ejercicio de su rol fiscalizador, evidenció el incumplimiento de las disposiciones que rigen en materia de prevención** (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

Visto desde esta perspectiva, reiteramos que en atención a la denuncia administrativa presentada, el 12 de octubre de 2017, por Asunción Patricio Carpio Merchan, actuando en su propio nombre y en representación de la sociedad Carpio, S.A., la **Superintendencia de Bancos de Panamá** inició una investigación en contra de la accionante, por lo que se le corrió traslado a efectos que hiciera valer su derecho, y una vez analizados los planteamientos de los denunciantes y del ente supervisado, así como las pruebas aportadas por ambas partes, **la entidad demandada le formuló cargos a la recurrente, brindándole la oportunidad procesal para que expusiera sus descargos y ejerciera los medios de impugnación que estimara oportunos a fin de**

hacer valer sus argumentos, sin que ésta manifestara, en ningún momento, su oposición o desacuerdo en que el proceso administrativo sancionatorio, se sustanciara conforme a lo dispuesto en el Acuerdo No. 012-2015 de 24 de noviembre de 2015 (Cfr. fojas 77-81 del expediente judicial).

En este punto, es importante destacar que tanto el Acuerdo 012-2015 de 24 de noviembre de 2015, como el Acuerdo 009-2015 de 27 de julio de 2015, que establece el procedimiento a seguir por posibles incumplimientos de las disposiciones para prevenir el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (como lo es el Acuerdo 010-2015 de 27 de julio de 2015), desarrollan en igual sentido las fases de investigación, términos legales, diligencias y oportunidades procesales con el objeto de comprobar o no la inobservancia al Régimen Bancario, por lo que de ningún modo es cierto que la **Superintendencia de Bancos de Panamá** ha violado los principios de estricta legalidad y del debido proceso, como equivocadamente arguye la actora; puesto que ésta **conocía las infracciones que se le atribuían, luego que la entidad demandada, en ejercicio de su rol regulador y supervisor, identificó oportunamente la comisión de faltas adicionales relacionadas al hecho denunciado por el usuario y le formuló cargos, garantizándole desde ese momento su derecho a ser oído, al contradictorio y a la tutela administrativa efectiva, de forma que ésta no se encontrara en estado de indefensión** (Cfr. fojas 85-86 del expediente judicial).

En cuanto al argumento de la recurrente, que el proceso administrativo sancionatorio no guardaba relación con una persona jurídica, debemos reiterar lo expresado por la entidad demandada en la parte motiva del acto acusado, así como su confirmatorio, cuando señala que la sociedad **Banco General, S.A.**: *“...obvió el perfil del cliente y **desatendió** la alerta que generó el Sistema, elementos éstos que debieron reforzar su diligencia a fin de cumplir con el deber de verificación de la validez del cheque...”*, evidenciándose con ello la falla en la adopción de los controles pertinentes, máxime

cuando ésta misma reconoce que su programa generó una advertencia, y cito: “...por el cambio repentino e inconsistente en la transacción y forma de manejo de dinero”, esto es, que el depósito que se realizó en la cuenta de ahorros a nombre de Asunción Patricio Carpio Merchan no encajaba con el perfil financiero del cliente, hecho que no fue verificado por el ente supervisado, según las constancias que obran en el expediente administrativo, y que no hacen más que constatar su incumplimiento con la obligación de adoptar medidas o mecanismos a fin de comprobar el origen de los fondos como lo dispone el **artículo 15 (numeral 7) del Acuerdo 010-2015 de 27 de julio de 2015, modificado por el artículo 7 del Acuerdo 1-2017 de 14 de febrero de 2017**, de allí que fuera sancionada con multa de veinte mil balboas (B/.20,000.00), tal como quedó establecido en el Artículo Primero de la Resolución SBP-0079-2020 de 6 de julio de 2021, así como en el informe explicativo de conducta remitido al Tribunal (Cfr. fojas 24-25, 32-33 y 82-83 del expediente judicial).

De las evidencias anteriores, esta Procuraduría estima que el Artículo Primero de la Resolución SBP-0079-2020 de 6 de julio de 2021, ni su acto confirmatorio, han violado el **artículo 15 (numeral 7) del Acuerdo No. 010-2015 de 27 de julio de 2015, modificado por el artículo 7 del Acuerdo No. 1-2017 de 14 de febrero de 2017**; y los **artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**; puesto que la **Superintendencia de Bancos de Panamá** cumplió con las etapas del proceso sancionatorio y le notificó a la sociedad **Banco General, S.A.**, los cargos formulados y la sanción impuesta, permitiéndole el acceso al expediente, a fin que pudiera ejercer sus derechos y garantías de la tutela administrativa efectiva, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (apelación) ante la autoridad bancaria, quien luego confirmó su decisión mediante resolución motivada, dejando constancia de las razones de hecho y de derecho que fundamentaron la misma, con lo cual se agotó la vía gubernativa y permitió a la accionante acudir a la Sala Tercera; todo lo cual denota que la actuación de la entidad demandada se ajustó a los principios rectores del procedimiento

administrativo, como lo son el de estricta legalidad y del debido proceso, razón por la cual los cargos de violación aducidos por la activadora judicial carecen de fundamento y deben ser desestimados por el Tribunal.

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula y escasa efectividad de los medios ensayados por la sociedad **Banco General, S.A.**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 747 de veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió las pruebas documentales aportadas por la accionante con la demanda; asimismo, el Tribunal no accedió a la solicitud de reconocimiento petitionada por la recurrente (Cfr. fojas 127-128 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 3084 de 18 de noviembre de 2022, esa Magistratura le solicitó a la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, que remitiera la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota SBP-2022-06825 de 13 de diciembre de 2022 (Cfr. fojas 131 y 132 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la sociedad **Banco General, S.A.**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que luego de evaluar los hechos y los planteamientos expuestos por las partes en el proceso administrativo, la entidad demandada advirtió debilidades en el sistema y el posible incumplimiento por parte de la recurrente de la regulación bancaria, específicamente, a lo establecido en los **artículos 192 y 193 (numerales 5 y 6) del Texto Único del Decreto Ley 9 de 26**

de febrero de 1998, adoptado por el Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008, así como lo dispuesto en el **artículo 4 del Acuerdo 7-2005 de 21 de septiembre de 2005** y el **artículo 15 (numeral 7) del Acuerdo 10-2015 de 27 de julio de 2015**; en consecuencia, dictó la Resolución SBP-0036-2018 de 3 de abril de 2018, por medio de la cual le formuló cargos a la sociedad **Banco General, S.A.**, y le concedió un término de diez (10) días hábiles para que presentara sus descargos y/o aportara sus pruebas (Cfr. fojas 44-47 del expediente judicial).

Dicho de otro modo, la demandante no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa, en tal sentido, resulta claro que **la Superintendencia de Bancos de Panamá, de ninguna manera, ha dejado de aplicar disposición jurídica alguna, en la medida que ha cumplido con cada una de las etapas del proceso administrativo sancionatorio, en el cual la sociedad Banco General, S.A., ha podido ejercer en todo momento su derecho de defensa**, desde que la autoridad bancaria recibió la denuncia y le formuló cargos, hasta el periodo de pruebas y alegatos.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.**

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo siguiente:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar

al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.


...” (Lo resaltado es nuestro).

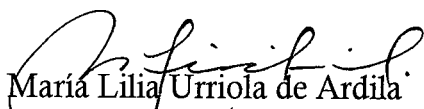
Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la**

evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como 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 el Artículo Primero de la parte resolutive de la Resolución SBP-0079-2020 de 6 de julio de 2021, emitida por la Superintendencia de Bancos, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General