

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Vista Número 693

Panamá, 3 de julio de 2019

La firma forense Rosas Rodríguez & Asociados, actuando en nombre y representación de la empresa **Franco & Franco**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre de 2017, emitida por la **Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas**, y su acto confirmatorio.

**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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 44-52 del expediente judicial).

**Décimo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 61-72 del expediente judicial).

## II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, modificado por el artículo 26 de la Ley 33 de 30 de junio de 2010, que señala que la Dirección General de Ingresos está autorizada y facultada para solicitar y recabar de las entidades públicas, privadas y terceros en general, sin excepción, toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias (Cfr. fojas 8-12 del expediente judicial);

B. El artículo 2 (numeral 2) de la Ley 2 de 2011, modificado por el artículo 72 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que define lo que se entiende por agente residente (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial);

C. El artículo 32 de la Resolución JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, relativo a que las sanciones administrativas serán impuestas por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, mediante resolución motivada (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial); y

D. El artículo 55 de la Ley 23 de 2015, que dispone que la información obtenida por un organismo de supervisión y la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo en el ejercicio de sus funciones deberá mantenerse bajo estricta confidencialidad (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

## III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre de 2017, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, decidió:

**"PRIMERO: Sancionar administrativamente a la firma forense FRANCO Y FRANCO, con una multa por la suma de Treinta Mil Balboas con 00/100 (B/.30,000.00), por el incumplimiento de los artículos 26, 28 y 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, los artículos 4, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y en virtud de lo establecido en el artículo 34, numeral c, de la Resolución No. JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de**

Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, en referencia al incumplimiento de las obligaciones de realizar la debida diligencia al cliente, el beneficiario final y de actualizar los expedientes de los clientes." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 44-52 del expediente judicial).

En contra de tal medida, la recurrente promovió un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por conducto de la Resolución I-PS-017-17 de 26 de octubre de 2017, a través de la cual se negó dicho medio de impugnación (Cfr. fojas 53-60 del expediente judicial).

No conforme con lo que antecede, la firma de abogados **Franco & Franco**, interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre de 2017, acusada de ilegal, el cual fue decidido por medio de la Resolución JD-PS-001-18 de 10 de enero de 2018, confirmando en todas sus partes el acto original, misma que fue notificada el 19 de enero de 2018, quedando agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 61-72 del expediente judicial).

El 19 de marzo de 2018, la sociedad de abogados **Franco & Franco**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre de 2017, así como sus actos confirmatorios (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada de la sociedad de abogados **Franco & Franco**, manifiesta que, a su juicio, la acción que se analiza, surge por una solicitud de intercambio de información fiscal requerida por la Dirección General de Finanzas Públicas de la República francesa, y, en ese sentido, señaló, cito: "que tanto el Director General de Ingresos como la Intendencia, son conscientes del tipo de información que están compartiendo, misma que se constituye en la pieza angular del proceso que inició este ejercicio de acción" (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Continúa explicando la apoderada de la recurrente, que, en su opinión, en el caso en examen se configuró una ilegalidad, debido a que la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas reveló que se encontraba en medio de un procedimiento especial de intercambio de información internacional fiscal y la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros de esa entidad, conociendo que ello comprometía, viciaba e impedía el desarrollo de la

acción administrativa instaurada en contra de su representada, decidió continuar con la consecución procesal y sancionar a la accionante (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Así mismo, indica que aún cuando su mandante aparece como agente residente para efectos registrales de la sociedad Signatures Holdings, S.A., nunca prestó su consentimiento para ello, razón por la cual no existe ni existió una relación profesional con esa empresa. Agrega, que la entidad demandada interpretó erróneamente la conceptualización legal realizada para agente residente y cliente, toda vez que no consta vinculación alguna entre aquella empresa y la firma forense accionante, motivo por el cual a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas le correspondía en todo caso, citar a la persona que de manera premeditada constituyó la sociedad objeto de intercambio de información internacional fiscal (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Por último, la abogada de **Franco & Franco**, considera que la entidad demandada vulneró el principio de legalidad, porque el acto objeto de controversia, no está debidamente motivado (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de la sociedad de abogados **Franco & Franco** con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende de la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre de 2017, acusada de ilegal, a través de la Nota 201-01-0920-DGI de 18 de abril de 2016, suscrita por el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, dirigida a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, comunicó lo siguiente: *“Que este Despacho recibió una solicitud de intercambio de información relacionada con la sociedad panameña denominada SIGNATURES HOLDINGS, S.A., cuyo agente residente es la sociedad de abogados FRANCO & FRANCO, por lo que procedimos a solicitar información relacionada con dicha entidad jurídica, entre la que destaca el nombre de los beneficiarios finales de la misma”*; sin embargo, de acuerdo con el Director General de Ingresos dicha información no fue suministrada (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, la firma de abogados **Franco & Franco**, le comunicó a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas que: *“no podemos proporcionar la información requerida de la sociedad SIGNATURES HOLDING, S.A., ya que no tenemos ni hemos tenido conocimiento, participación o vinculación con esta sociedad, ni con sus suscriptores, directores, dignatarios, ni tenemos conocimiento o información de los verdaderos dueños y/o beneficiario (s) final (es) ni por qué razón, aparecemos como Agentes Residentes de dicha sociedad”* (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que por conducto de la Nota MEF/093-2016 de 20 de abril de 2016, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas le comunicara a la sociedad de abogados **Franco & Franco**, que producto del ejercicio de las actividades contempladas en el artículo 24 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, se realizaría una supervisión especial. De igual manera, la entidad demandada, por medio de la Nota MEF-101-2016 de 25 de abril de 2016, le solicitó al Registro Público que le remitiera la copia autenticada del protocolo de la Escritura Pública 12,399 de 5 de octubre de 1990, por la cual se protocoliza el pacto social de la empresa Signatures Holdings, S.A., siendo enviado a la mencionada institución a través de la Nota DANP/082/2016 de 6 de mayo de 2016 (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Una vez culminado el proceso de supervisión al que nos hemos referido en los párrafos que preceden, la Unidad de Supervisión de la Intendencia demandada, emitió el Informe Especial de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de armas de destrucción masiva fechado 13 de mayo de 2016, en el que se dejó plasmado el siguiente hallazgo: *“...Se evidencia que la firma de abogados Franco & Franco (sic) no mantiene documentos o información que identifiquen al beneficiario final de la persona jurídica panameña Signatures Holdings, S.A.”* (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, vale la pena señalar que la irregularidad descrita en el párrafo que precede, sirvió para concluir que la sociedad de abogados **Franco & Franco** había incumplido las siguientes normas de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, a saber:

“**Artículo 3:** Medidas para conocer, identificar y verificar la identidad los clientes.”

“**Artículo 5:** Aplicación de medidas para conocer al cliente por el agente residente para una o más personas jurídicas.”

“**Artículo 6:** Obligación del agente residente respecto a la aplicación de medidas para conocer al cliente.”

“**Artículo 32:** Custodia de documentos de cliente y obtención de debida diligencia por parte del agente residente, entre otros.” (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Así mismo, se estableció que la actora también había incumplido las siguientes disposiciones de la Ley 23 de 27 de abril de 2015:

“**Artículo 26:** Identificación adecuada, verificación razonable y documentación del beneficiario final.”

“**Artículo 27:** Medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona natural.”

“**Artículo 28:** Medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona jurídica.”

“**Artículo 29:** Actualización de registros y su resguardo.” (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

En cuanto al Decreto Ejecutivo 363 de 13 de agosto de 2015, la sociedad de abogados **Franco & Franco** no cumplió con las normas que a continuación se transcriben:

“**Artículo 4:** Medidas de debida diligencia.”

“**Artículo 6:** Medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona natural.”

“**Artículo 7:** Medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona jurídica.”

“**Artículo 8:** Identificación y verificación del beneficiario final.” (Cfr. fojas 46-47 del expediente judicial).

Todo lo anotado sirvió como base para que la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas emitiera la Resolución 017-016 de 31 de octubre de 2016, a través de la cual inició el procedimiento sancionatorio en contra de la firma de abogados **Franco & Franco**, misma que le fue notificada el 7 de noviembre de 2016. Vale la pena agregar, que la accionante presentó sus descargos; las pruebas que a bien tuvo, las cuales fueron

evaluadas por la institución demandada, por medio de la Resolución 024-016 de 23 de diciembre de 2016; y los alegatos (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

Luego de una valoración de las pruebas promovidas por la sociedad **Franco & Franco**, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas determinó:

- ✓ “La firma de abogados FRANCO Y FRANCO funge como agente residente de la persona jurídica panameña SIGNATURE HOLDINGS, S.A., desde su creación, tal cual consta en certificado de Registro Público..., teniendo presente que el fungir como agente residente es una actividad sujeta a supervisión según lo estipulado en el numeral 11 del artículo 24, de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015.
- ✓ **En el presente proceso administrativo se cumplieron con todas las etapas del Procedimiento Sancionatorio** de conformidad con la Resolución No. JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, **cumpléndose así con el debido proceso.**
- ✓ ... **Se comprobó que la firma de abogados FRANCO Y FRANCO no conserva la información** requerida por el artículo 3 de la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011 para conocer a su cliente, ni lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, **en cuanto a la identificación adecuada, verificación razonable y documentación del beneficiario final de la persona jurídica panameña SIGNATURE HOLIDNG, S.A., de la cual la referida firma de abogados funge como agente residente desde su constitución...**
- ✓ **Que la firma de abogados FRANCO Y FRANCO manifestó en sus descargos, que no crearon la sociedad anónima panameña denominada SIGNATURE HOLDING, S.A., y desconocen el motivo por el cual aparecen como su agente residente, hecho que no fue probado en el desarrollo del presente procedimiento sancionatorio por parte de la firma en referencia.**

- ✓ De conformidad con las pruebas presentadas y valoradas en el expediente, la firma de abogados FRANCO Y FRANCO no puede desconocer que es agente residente registrado de la sociedad anónima panameña SIGNATURE HOLDING, S.A., desde su constitución, tal cual se designó en el artículo noveno del pacto social de la referida sociedad anónima que consta mediante Escritura Pública No. 12, 399 de 5 de octubre de 1990...
- ✓ En virtud de lo antes expuesto, es obligación de todo abogado o firma de abogados que funja como agente residente, identificar y verificar la identidad de sus clientes y de los beneficiarios finales, así como mantener los registros y actualización de dicha información...
- ✓ De acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley No. 32 de 1927 sobre Sociedades Anónimas, todo pacto social, para su validez y que pueda surtir efecto respecto de terceros, deberá hacerse constar por medio de Escritura Pública que debe ser protocolizada ante Notario Público...En referencia al pacto social, dentro de sus cláusulas debe contener entre otros, el nombre y el domicilio de su agente en la República, por lo que resulta inadmisibile lo señalado por la firma de abogados FRANCO Y FRANCO dentro de sus alegatos, en cuanto a que 'la sola protocolización del documento ante notario público, y su inscripción en el Registro Público, no convalidan que la firma forense sea Agente Residente de una sociedad o haya participado en su constitución, tal cual se desprende de la normativa referente al Notario Público y de Registro Público contenidas en el Código Civil en sus artículos 1739 y 1762'...
- ✓ Respecto al historial de pago de tasa única de la sociedad SIGNATURE HOLIDNGS, S.A., a la que hace referencia en sus alegatos la firma de abogados FRANCO Y FRANCO, debemos indicar que en el expediente consta la información de pago de las tasas de la sociedad anónima, mas no las imágenes de las boletas de pago de la

referida sociedad, por lo que no se cuenta con la información de la persona o firma de abogados que realizó los pagos por la sociedad anónima en referencia.

- ✓ **Que la firma FRANCO Y FRANCO manifestó en sus descargos que no crearon la sociedad y desconocen el motivo por el cual aparecen como su agente residente, esto es ratificado en la declaración jurada rendida por... ante esta Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros; hecho que no fue probado por parte de la firma.**
- ✓ **Durante la supervisión y el desarrollo de todas las etapas del presente proceso administrativo sancionatorio no consta en el expediente que la firma FRANCO Y FRANCO realizara alguna actuación para denunciar la supuesta irregularidad, de ser los agentes residentes de la sociedad..., que se encuentra inscrita en el Registro Público de Panamá.” (Cfr. fojas 49-50 del expediente judicial).**

La investigación desarrollada por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas en contra de la firma **Franco & Franco** que concluyó con la expedición de la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre de 2017, objeto de controversia, respetó todas las garantías fundamentales de la sociedad recurrente.

Aunado a lo anterior, somos de la opinión que el acto acusado de ilegal, así como sus confirmatorios, fueron dictados ceñidos a Derecho y a la ley. Además, la sanción impuesta a la sociedad de abogados **Franco & Franco** fue cónsona con su actuar; ya que no logró probar que no era el agente residente de la empresa Signature Holdings, S.A., incumpliendo de esta manera una serie de normas que rigen la materia.

Otro aspecto que consta en contra de la firma accionante, es el hecho que durante la supervisión y el desarrollo de todas las etapas del proceso administrativo sancionatorio, no realizó alguna actuación para denunciar la supuesta irregularidad de aparecer como agente residente de la prenombrada sociedad.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución I-PS-014-17 de 6 de septiembre**

de 2017, emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### IV. Pruebas.

1. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 35-37 y 39-43 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples, que transgreden lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que los documentos deben incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas por el funcionario custodio del original.

2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Cecilia Elena López Cadogan  
Secretaria General, Encargada

Expediente 334-18