

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Expediente: 845422023.

Vista Número 582

Panamá, 19 de marzo de 2024

El Licenciado Heriberto Estribí Chavarría, actuando en nombre y representación de la firma de abogados **PGS Attorneys**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, emitido por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, y la negativa tácita por silencio administrativo en la que incurrió la entidad al no responder el recurso de apelación en contra del acto que se impugna.

**Señor 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.

En la **Vista Número 2125 de 14 de diciembre de 2023**, este Despacho manifestó que, en el negocio jurídico bajo examen, se observa que de acuerdo con lo que consta en autos, se advierte que, la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, en el informe de conducta que remitió a la Sala Tercera, en el que señala lo siguiente: *“Que este Despacho Administrativo, al realizar el análisis de las constancias procesales, determinó mediante Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, que la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, no realizó adecuadamente la aplicación de la debida diligencia de los beneficiarios finales de las personas jurídicas a quien le presta el servicio de agente residente, según lo disponen los artículos 26, 27, 28, y 29 de la Ley 23 de 2015 y sus respectivas modificaciones.”* (Cfr. fojas 137-138 del expediente judicial).

En el caso que ocupa nuestra atención, la Procuraduría de la Administración observa que la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, con la finalidad de arribar a una decisión acerca del proceso sancionatorio que se le siguió a la firma de abogados **PGS Attorneys**, por presuntos

incumplimientos de las disposiciones legales en materia de prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, tomó en cuenta las constancias que reposan en el expediente administrativo, las normas que resultan aplicables al caso bajo examen, así como una serie de circunstancias, que se encuentran plasmadas en la **Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, que resuelve **sancionar** administrativamente a la recurrente con una multa por la suma de nueve mil seiscientos balboas (B/.9,600.00), la que resulta cónsona con la exposición al riesgo y la tasación señalada en el régimen de prevención señalado en la ley y la reglamentación que rige la materia.

Por otra parte, al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente judicial, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón a la actora, ya que previo a la emisión de la resolución administrativa que se acusa de ilegal, dicho acto se expidió luego de haber llevado a cabo el examen de los hechos alegados y considerando todas las pruebas documentales que fueron presentadas dentro del proceso sancionatorio administrativo; circunstancia que claramente se desprende del contenido la **Resolución S- S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, emitida por la Superintendencia de Sujetos No Financieros**; además se cumplieron con todos los requisitos y el procedimiento que establece el **Acuerdo No.JD-01-2020 de 25 de junio de 2020; Acuerdo No.JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020**, vigente en ese momento; por lo que el argumento planteado por la actora, al señalar que la entidad demandada no evaluó las pruebas que se propusieron y presentaron dentro del proceso administrativo sancionatorio, y además que la resolución acusada de ilegal viola el principio del debido proceso señalado en los artículos 143 y 201 (numeral 31) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, deviene sin sustento alguno (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

Lo anterior, nos permite establecer que la actora incumplió sus obligaciones y responsabilidades como Agente Residente, de ahí que la resolución objeto de reparo fue emitida tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, sus reglamentaciones y modificaciones, desarrollados en el Acuerdo JD-01-2020 sectorial dirigida a los profesionales; y los artículos 3, 5 y 7 de la Resolución No. JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017, por medio de las cuales se establecen los lineamientos respecto a los

requerimientos de información y documentación como parte de las supervisiones de la entidad reguladora en materia de prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Cfr. fojas 46 a 63 del expediente judicial).

De igual manera, consideramos pertinente indicar con relación a que la multa que le fue impuesta a la demandante, debemos advertir, que se desprende de la parte motiva de la **Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, que la entidad reguladora analizó la proporcionalidad de la sanción impuesta y la infracción cometida; y, tomando en consideración que la firma de abogados **PGS Attorneys** incurrió en una conducta que se considera de **gravedad leve, por incumplir con la obligación de aplicar la debida diligencia**, para la identificación del cliente y beneficiario final de las sociedades, la verificación de la información y documentación, y la actualización del registro; resta clasificar la gravedad del incumplimiento en que incurrió al tenor de las normas de carácter sustantivo en los términos señalados en el artículo 28 (numerales 2 y 3) de la Ley 23 de 27 de abril de 2015; le fue aplicado un importe pecuniario que difiere mucho de la cuantía máxima que el ente regulador le pudo asignar a la recurrente por las faltas cometidas, con fundamento en los artículos 32, 35, 36 y literal c del numeral 1 y literales a del numeral 2 del artículo 37 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020.

En ese sentido, el ente regulador señaló que, para determinar el importe de la sanción, en el caso de infracciones de **leve gravedad**, puede ser hasta la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00), como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas de realizar la debida diligencia al cliente, y de actualizar los expedientes de estos; de ahí que el monto del correctivo administrativo que se estableció a la demandante, es acorde con la falta cometida.

En consecuencia, es claro que en el caso que ocupa nuestra atención, **la Superintendencia de Sujetos No Financieros** al emitir la **Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, que constituye el acto acusado, se ajustó a la ley y su reglamentación, así como a la normativa dictada para su aplicación como organismo de regulación y supervisión de los Sujetos Obligados No Financieros, como es el caso de la firma de abogados **PGS Attorneys**, puesto que en el mismo acto acusado de ilegal, se establecen las disposiciones y las razones que sirvieron de fundamento para la

imposición de la sanción que le correspondió por violación de los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015; esto es, medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona jurídica, así como la actualización de registros y su resguardo.

Finalmente, esta Procuraduría es de opinión que, en el caso que se analiza, la **Superintendencia de Sujetos No Financieros** dio fiel cumplimiento a las fases que establece la normativa legal y reglamentaria para este tipo de procedimiento; y le respetó en todo momento el derecho a defensa que tenía la firma de abogados **PGS Attorneys**, puesto que contra el acto que se acusa de ilegal, la actora pudo interponer todos los recursos a los que tenía derecho; actuación que evidencia que sí se le garantizó el derecho que tenía a defenderse; actuaciones cuyo cumplimiento se observan en el expediente judicial y que denotan que la entidad se ajustó en todo momento a los principios de legalidad y debido proceso.

#### **I. En relación al silencio administrativo que aduce la demandante.**

En otro orden de ideas, se advierte que la actora también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de apelación que promovió ante la entidad demandada el **12 de abril de 2023**, en contra de la **Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, acusada de ilegal, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo análisis (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, la demandante para demostrar el alegado silencio administrativo, entre sus pretensiones, solicitó a la Magistrada Sustanciadora que previo a la admisión de la demanda, le requiriera a la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, que certificara respecto si había resuelto o no el mencionado recurso de apelación (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Conforme advierte este Despacho, la institución demandada, a fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal a través de la de dieciséis (16) de agosto de dos mil veintitrés (2023), remitió mediante la **Nota SSNF-DR-072-2023 de 30 de agosto de 2023**, copia autenticada de la **Resolución JD-PS-006-2023 del 26 de julio de 2023** que resuelve el recurso de apelación

interpuesto por la accionante en contra del acto que se acusa de ilegal (Cfr. fojas 97 y 98 a 121 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, en la certificación **Nota SSNF-DR-072-2023 de 30 de agosto de 2023**, que fuera remitida al Tribunal por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, se indica lo siguiente: "...la Resolución No.JD-PS-006-2023 del 26 de julio de 2023, la cual la Junta Directiva de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, decide el recurso de apelación interpuesto por la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, con sello de notificación debidamente firmado por el apoderado legal." (Cfr. foja 97 del expediente judicial).

De lo expuesto, se infiere que las actuaciones llevadas a cabo por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros** de manera alguna pueden ser entendidas como un elemento configurador de una negativa tácita de la Administración, por silencio administrativo, y que, por otra parte, su declaratoria por parte del Tribunal en nada variaría el hecho de que, la entidad demandada ya respondió el recurso de apelación que promovió la recurrente ante la entidad demandada el **12 de abril de 2023**, en contra de la **Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, acusado de ilegal, eliminando la posibilidad de que la situación controvertida en este proceso pueda ser modificada de acuerdo con lo que demanda la recurrente.

No obstante, y pese a lo anteriormente expuesto, la firma de abogados **PGS Attorneys** pudo acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 1 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, según el cual se considera agotada la vía gubernativa cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a una autoridad, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no desvirtúa el hecho que la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, le respondió, sobre las mismas peticiones que ahora realiza, por lo que no es viable considerar que dicha institución incurrió en el alegado silencio administrativo, de ahí que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera.

Con relación a lo antes indicado el Tribunal se pronunció a través de la **Sentencia de veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)**, en los siguientes términos:

“ ...

La actora, por intermedio de su apoderado especial, solicita a esta Corporación de Justicia que declare que es ilegal, por lo tanto nula, la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas al no responder su petición de retención mediante compensación de una suma equivalente a los fondos que fueron pagados indebidamente a la empresa Cable and Wireless Panamá, S.A., en concepto de franquicia telefónica reconocida por ley a favor de los Magistrados y Jueces del Órgano Judicial y de los Agentes del Ministerio Público, durante el período comprendido entre el mes de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2018, desconociendo la franquicia telefónica de que gozan éstos al tenor de lo establecido en el artículo 312 del Código Judicial.

Del mismo modo, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas al no responder su petición de retención mediante compensación de una suma equivalente a los fondos que fueron pagados indebidamente a la empresa Cable and Wireless Panamá S.A., en concepto de franquicia telefónica durante el período comprendido entre el mes de septiembre de 2014 hasta el 30 de junio de 2018, correspondiente al servicio telefónico utilizado por los Diputados de la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones, desconociendo la franquicia telefónica de la cual gozan en atención a lo previsto en el artículo 236 (numeral 1) de la Ley 49 de 1984.

Como restauración del derecho subjetivo lesionado, la demandante solicita a este Tribunal de Justicia se sirva ordenar al Ministerio de Economía y Finanzas que retenga mediante compensación una suma equivalente a los fondos pagados indebidamente a la empresa Cable and Wireless Panamá, S.A., correspondiente a la franquicia telefónica reconocida por ley a favor de los Magistrados y Jueces del órgano Judicial y de los Agentes del Ministerio Público en el periodo comprendido de enero de 2014 al 30 de junio de 2018; así como también, el utilizado por los Diputados de la Asamblea Nacional dentro del período comprendido de septiembre de 2014 al 30 de junio de 2018, que asciende aproximadamente a la suma de cinco millones ochocientos veintiséis mil doscientos treinta y seis balboas con 37/100 (8/5,826,236.37), más una multa del 5% y la participación de la denunciante del 30% de conformidad con lo dispuesto en la Ley 69 de 2009.

...

Los hechos cuya relación hemos expuesto demuestran a la Sala Tercera que, si bien el Ministerio de Economía y Finanzas no dio respuesta oportuna a la solicitud que le formulara el 12 de julio de 2018 la señora Beatriz Anquízola de Arosemena, incurriendo así en el llamado silencio administrativo negativo objeto de la presente demanda, no podemos soslayar que esa figura jurídica, definida en el artículo 201, numeral 104, de la Ley No.38 de 2000, fue instituida con el único propósito de brindar protección a los administrados frente a la inacción de la Administración Pública, cuando éste ha ejercido el Derecho de Petición o ha interpuesto alguno de los recursos legales que agotan la vía gubernativa, y transcurre el término de dos (2) meses calendarios, previstos en dicha ley, sin que la entidad emita un pronunciamiento sobre el particular. Esta norma establece lo siguiente:

**‘Artículo 201:** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1...

104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la

administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso - administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.'

Del texto supra transcrito se infiere, sin ninguna dificultad, que la ocurrencia de ese fenómeno jurídico solo trae como consecuencia que el Administrado pueda concurrir, dentro del plazo que establece la ley, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, previa comprobación del silencio tácito, y de esta forma lograr la tutela de su derecho subjetivo lesionado; lo que, de ninguna manera significa que ello trae implícito que, de comprobarse la existencia de esa inacción de la Administración Pública, el derecho a que la Sala Tercera le reconozca las pretensiones de la demanda.

..." (El subrayado es nuestro).

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 93 de 30 de enero de dos mil veinticuatro (2024)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 12, 13 a 27, 28 a 33, 34 a 39, 40 a 44, 45, 46 a 63, 64 a 70, 71 a 83, 84 a 89, 90, 91 y 98 a 121 del expediente judicial; los cuales fueron incorporadas con su demanda (Cfr. fojas 166 del expediente judicial).

En este escenario, es importante destacar que la Sala Tercera, también admitió la prueba documental aducida por este Despacho, que consiste en la copia autenticada del expediente administrativo, que guarda relación con la causa que se analiza, en el que se encuentran los documentos que le fueron admitidos a la demandante.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la firma de abogados **PGS Attorneys**, sobre todo porque la entidad demandada cumplió con la **Ley 23 de 27 de abril de 2015, sus reglamentaciones y modificaciones, en materia de prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva**; 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 en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:


“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

...  
En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

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 S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, emitida por la Superintendencia de Sujetos No Financieros**, así como tampoco, la negativa tácita por silencio administrativo en la que incurrió la entidad al no responder el recurso de apelación en contra del acto que se impugna.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**