

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 823

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de abril de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Expediente:997232023.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Rorix Javier Nuñez, actuando en nombre y representación de **Surtijoyas Zona Libre, S.A**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución S-PS-018-2022 de 16 de marzo de 2022, emitida por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, así como sus actos confirmatorios, 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 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Octavo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Noveno: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante señala que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, el cual dispone que las actuaciones administrativas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia garantizando la realización de la función administrativa (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

B. El demandante cita el artículo 35 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020; que señala la aplicación de sanciones con carácter pecuario, hacia los sujetos obligados no financieros (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

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

De acuerdo a las constancias que reposan en autos, la **Superintendencia de Sujetos No Financieros** emitió la Resolución S-PS-018-2022 de 16 de marzo de 2022, por medio de la cual se sanciona administrativamente a **Surtijoyas Zona Libre, S.A**, con una multa de Cincuenta y Nueve Mil Quinientos Balboas (B/.59,500.00) (Cfr. fojas 16-32 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución S-PS-034-2022 de 11 de

mayo de 2022, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal y que le fue notificado el 13 de mayo de 2022 (Cfr. fojas 33-40 del expediente judicial).

En consecuencia, a este hecho el accionante presenta un recurso de apelación, el cual se resuelve mediante la Resolución JD-PS-003-2023 de 12 de junio de 2023, emitida por la Junta Directiva de la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, la cual confirma en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal y que le fue notificado el 31 de julio de 2023 (Cfr. fojas 41-68 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 11 de septiembre de 2023, **Surtijoyas Zona Libre, S.A.**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa acusada, así como la Resolución S-PS-034-2022 de 11 de mayo de 2022, que resolvió el recurso de reconsideración; al igual que la Resolución JD-PS-003-2023 de 12 de junio de 2023 que solventa el recurso de apelación; y la suspensión de sus efectos (Cfr. fojas 2-13 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Surtijoyas Zona Libre, S.A.**, señala que, a su juicio, su mandante fue injustamente sancionado ya que se omitió de manera directa el debido proceso administrativo, ya que la decisión debe proferirse de manera objetiva, con apego al principio de estricta legalidad y con sujeción a las normas de congruencia, el mismo alega que, resulta jurídicamente inviable imponer una sanción tan excesiva como la que le fue establecida a su representado (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la actora en relación a las disposiciones legales que se aduce como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por la demandante, consideramos pertinente señalar que: según las constancias procesales, mediante la nota SSNF-DS-292-2021 de 25 mayo de 2021, la **Superintendencia de Sujetos no Financieros**, comunicó a la sociedad demandante el inicio de una supervisión especial, al culminar dicho proceso, la Dirección de Supervisión de la Superintendencia,

emitió un Informe el 10 de septiembre de 2021, que concluyó con hallazgos sobre incumplimientos por parte de **Surtijoyas Zona Libre, S.A**; cabe agregar con base a lo expuesto en el Informe de Supervisión que la entidad sancionadora da inicio a un proceso administrativo sancionatorio (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

Dentro del contexto expresado, podemos observar el primer hallazgo por parte de la entidad demandada el cual consiste, en que los demandantes incumplieron en realizar la debida diligencia a sus clientes, indistintamente que aquellos fueran personas naturales, jurídicas, proveedores o beneficiarios finales; ya que, si bien es cierto, que utilizan un método de consulta llamado "agile check" en el mismo no consta la aplicación de una metodología de análisis ni evaluación de riesgo, dicha omisión impide adoptar las medidas de prevención y supervisión acordes con la naturaleza de estos.

Afirmamos lo anterior, toda vez que la Ley y el Manual de Supervisión de **Surtijoyas Zona Libre, S.A.**, dispone en su numeral 4 (Nivel de criticidad y asignación de medición de los riesgos de los productos y servicios ofrecidos), que una vez que el cliente haya completado el formulario "Conoce a tu Cliente", se procederá a cruzar dicha información a través de la Matriz de Riesgo del Cliente, procedimiento que no se llevó acabo ya que la empresa no pudo cumplir con los requerimientos por parte de la **Superintendencia de Sujetos no Financieros** al momento de realizar la supervisión especial (Cfr. fojas 57-60 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, se observa que a través de la supervisión realizada el 26 de mayo de 2021, la **Superintendencia de Sujetos no Financieros**, encuentra la falta de actualización y resguardo de los registros de información y documentación referente al perfil de las listas restrictivas, la clasificación de riesgo de sus clientes y la debida diligencia, ya que no mantenían su base de datos actualizada y muchas de estas tenían más de 24 meses desde su última actualización (Cfr. fojas 60-63 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el artículo 7 de la Resolución JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017, configura la actuación de **Surtijoyas Zona Libre, S.A.**, como incumplimiento al no entregar o entregar tardíamente la información y documentación solicitada durante el curso de la supervisión.

"Artículo 7. Incumplimiento. Se considerará como incumplimiento por parte de los sujetos obligados no financieros y profesionales que realizan actividades sujetas

a supervisión, la no entrega o entrega tardía, de la información solicitada durante el curso de la supervisión.

Si la información y documentación requerida es presentada de forma incompleta, ilegible o en un formato distinto al solicitado, de forma tal que afecten la calidad y valoración de la misma, podrá ser sujeto de las sanciones que correspondan según sea el caso." (lo destacado es de este Despacho).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en el informe de conducta, en contra del acto acusado con respecto a la situación que nos ocupa:

"Configurada la infracción, se impuso la sanción a la sociedad SURTIJOYAS ZONA LIBRE, S.A., con fundamento en los criterios para la imposición de sanciones, contenidos en los artículos 32, 35, 36 y literal a y c, del numeral 1 del artículo 37 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020, que transcribimos:

<<Artículo 32. Criterios para la imposición de sanciones. Para imponer las sanciones previstas en éste Título, la Superintendencia tomará en consideración los criterios de valoración siguientes:

1. La gravedad de la infracción;
2. La magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros;
3. La reincidencia del infractor>>.

<<Artículo 35. Aplicación de sanciones de carácter pecuniario. Las sanciones de carácter pecuniario se impondrán a los sujetos obligados no financieros, de acuerdo al monto mínimo y máximo contemplado en la Ley 23 de 27 de abril de 2015, y se fijarán considerando:

1. Los criterios para la imposición de sanciones;
2. El criterio de proporcionalidad en función de los rangos según la gravedad de la sanción;
3. El tamaño del sujeto obligado no financiero, atendiendo a sus dos últimas declaraciones de renta, presentadas ante la Dirección General de Ingresos de Panamá (DGI);
4. Tipo de gravedad, según la tasa sancionatoria determinada por la Superintendencia>>.

<<Artículo 36. Rangos de sanciones. En función de su gravedad las sanciones pecuniarias, se impondrán de acuerdo a los rangos siguientes:

1. Gravedad leve: Podrán ser sancionados con multas del mínimo permitido por la ley hasta Cien Mil Balboas con 00/100 (B/. 100,000.00)
2. Gravedad media: Podrán ser sancionadas con multas del mínimo permitido por la ley hasta Doscientos Mil Balboas con 00/1000 (B/. 200,000.00)
3. Gravedad máxima: Podrán ser sancionadas con multas desde Diez Mil Balboas con 00/100 (B/. 10,000.00), hasta un Millón de Balboas con 00/100 (B/. 1,000,000.00)>>.

<<Artículo 37. Gradación de las sanciones por su gravedad. Atendiendo a la gravedad de la infracción al régimen de prevención, las sanciones se clasifican en leve, media y máxima:

1. Gravedad Leve: Se considerará gravedad leve cuando los sujetos obligados no financieros, incurran en infracción, por acción u omisión, causada por negligencia o imprudencia del infractor, en los casos siguientes:

a) Sanciones derivadas del incumplimiento tardío con la obligación de realizar los reportes de transacciones en efectivo (RTE), reportes de operaciones sospechosas (ROS), reportes de transacciones múltiples (RTM), y cualquier otro reporte de transacciones múltiples (RTM), y cualquier otro reporte que se implemente ante la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF); ante la notificación por esta entidad a la Superintendencia.

b) ...

c) Sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de realizar la debida diligencia del cliente, y de actualizar los expedientes de los clientes. En los casos que la Superintendencia realice supervisiones de las cuales se evidencie el incumplimiento de las debidas diligencias o de la documentación o la falta de actualización de expedientes de clientes, indistintamente, o del incumplimiento de los planes de acción que se acuerden con el sujeto obligado no financiero>.

Cabe destacar, que la sociedad SURTIJOYAS ZONA LIBRE, S.A., a través de sus apoderados judiciales, presentó formalmente Recurso de Reconsideración contra la Resolución No. S-PS-018-2022 de 16 de marzo de 2022, la cual se confirmó mediante Resolución No. S-PS-034-2022 de 11 de mayo de 2022; de igual manera, presentó Recurso de Apelación, la cual fue confirmada mediante la Resolución No. JD-PS-003-2023 de 12 de junio de 2023.

Es importante resaltar que, en este proceso administrativo sancionatorio, no se omitió el cumplimiento de las solemnidades sustanciales que podrían dar lugar a su ilegalidad.” (Cfr. fojas 94 y 95 del expediente judicial).

En abono de lo señalado en el informe de conducta, se infiere que, sí se siguió el debido proceso y que la multa establecida cumple con los requisitos de legalidad ya que se estableció un monto muy cercano a la mitad de lo que una falta leve establece.

Anudado a lo explicado, consideramos pertinente resaltar lo indicado por la Sala Tercera en su Resolución de 5 de abril de 2023.

“ ...

“Sobre el particular, esta Magistratura se remite al acto administrativo impugnado, a saber, la Resolución S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021 y observa que la entidad pública demandada basó la sanción pecuniaria impuesta a la Firma Forense FONSECA Y ASOCIADOS en lo dispuesto por los artículos 32 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020 y 60 de la Ley 23 de 2015 el primero de los cuales regula los **criterios para imposición de sanciones, los cuales son: la gravedad de la infracción, la magnitud del daño y la reincidencia del infractor; y el segundo dice así:**

“Artículo 60. Sanciones genéricas. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley o de las dictadas para su aplicación por parte de los respectivos organismos de supervisión de cada actividad, para las cuales no se establezca una sanción específica, será sancionado por ese solo hecho con multas de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a un millón de balboas (B/.1,000,000.00), según la gravedad de la falta y el grado de reincidencia, que impondrán los organismos

de supervisión de actividad o a solicitud de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo por cualquier incumplimiento del envío tardío o incorrecto de los reportes."

El supuesto de hecho previsto por el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley 23 de 2015, **el cual no tiene fijada una sanción específica, se enmarca dentro de lo estipulado por el artículo 60 del mismo cuerpo normativo, dando ello lugar a la imposición de una sanción genérica que oscila entre B/.5,000.00 y B/.1,000,000.00."**

...

"En este sentido, conviene resaltar que en nuestra legislación rige el principio de **presunción de legalidad de los actos administrativos**; precepto respecto al cual jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente: "...**existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa**". (Rodríguez R, Libardo. Derecho Administrativa. Editorial Temis, S A, Bogotá-Colombia 2008. Página 312).

En vista que no se ha producido la violación de las normas invocadas por la parte actora en su demanda, este Tribunal procederá a declarar **que no es ilegal la Resolución S-PS-009-2021 de 17 de junio de 2021, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SUJETOS NO FINANCIEROS**, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, no accederá al resto de las pretensiones procesales formuladas en la demanda." (Lo destacado es de este Despacho).

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, lo señalado por la Sala Tercera en su Resolución de 17 de junio de 2021; en la cual la firma de abogados FRANCO & FRANCO es sancionada administrativamente por incumplir con las obligaciones de realizar la debida diligencia con respecto a la identificación del beneficiario final de una sociedad panameña. La sanción se basa en infracciones a la Ley 23 de 2015 y otras disposiciones legales. Y deriva específicamente de su omisión de proporcionar información completa y precisa sobre el beneficiario final de una entidad legal que representaban. Este incumplimiento fue identificado durante una revisión regulatoria llevada a cabo por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, como resultado, se confirmó la multa de Treinta Mil Balboas a la firma FRANCO & FRANCO, lo que subraya la importancia de cumplir rigurosamente con las obligaciones legales al realizar la debida diligencia para no ser antagónico con las leyes de prevención del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.

Sobre lo expuesto, este Despacho considera pertinente aclarar que en los últimos años, se han promulgado diversas leyes, decretos, resoluciones y reglamentos para fortalecer el marco

normativo y regulatorio de la prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, situación que, a su vez, ocasionó la necesidad de adaptar la base legal e institucional del país a los estándares internacionales, incluyendo las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar del sólido crecimiento económico entre los años 2014 y 2019, la economía del Panamá reveló su vulnerabilidad como de servicio y ruta de tránsito, lo que impulsó la adopción de mecanismos legales e institucionales para prevenir el uso de los sectores financieros, no financieros y profesionales del país por parte de la delincuencia organizada. La creación de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros en 2015 y posteriormente, la Superintendencia de Sujetos Financieros en 2019, reflejan este compromiso. La recopilación de normas jurídicas relacionadas con la supervisión de la Superintendencia de Sujetos no Financieros proporciona una herramienta valiosa para mejorar la gestión pública y cumplir con la misión de prevenir y combatir estas actividades ilícitas.

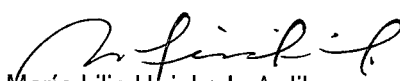
En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución S-PS-018-2022 de 16 de marzo de 2022**, emitida por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo de **Surtijoyas Zona Libre, S.A** que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en la institución demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General