599

ENTRADA 825-18. DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE GALINDO, ARIAS & LÓPEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CAPITAL BANK INC., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN SBP-0031-2017 DE 2 DE MARZO DE 2017, EMITIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en nombre y representación de **CAPITAL BANK INC.**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, Demanda Contencioso de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, emitida por la **SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ**, así como sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA Y CARGOS DE ILEGALIDAD.

La apoderada judicial de la actora, inicia describiendo la normativa aplicable en materia bancaria y las atribuciones que establece el Artículo 16 del Decreto Ejecutivo No.52 de 30 de abril de 2008, al Superintendente de Bancos, entre estas, ejecutar las inspecciones ordenadas por este Decreto Ley, por la Junta Directiva y aquellas que considere necesarias o prudentes (numeral 13) y establecer programas de prevención que permitan un conocimiento de la situación financiera de los bancos, así como verificar la veracidad de la información que los bancos remitan a la Superintendencia (numeral 14). Adiciona que a fin de garantizar la efectividad de tales inspecciones la propia entidad dictó la Resolución No. SBP-JD-0032-2012 del 3 de julio de 2012, que aprobó el Manual Único de Supervisión basada en Riesgos (MUSBER), así como la Resolución No. SBP-

600

RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, por la que establecen los lineamientos de inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del banco.

Expone que, durante el año 2015, la Superintendencia de Bancos llevó a cabo una serie de inspecciones a Capital Bank, Inc., como sigue: Inspección Especial (Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales) del 15 de enero al 5 de febrero, Inspección Especial (para verificar el Proceso Aplicado por el Banco para el Otorgamiento de Préstamos al Consumidor y Otras Facilidades Crediticias a Clientes PEP) del 20 de enero al 4 de febrero, Inspección Integral de Prevención y Régimen Bancario del 23 de enero al 8 de mayo, e Inspección Especial del Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales del 8 de junio al 10 de julio. Señalando que en relación con la Inspección Integral realizada en el periodo del 23 de febrero al 8 de mayo de 2015, la Superintendencia de Bancos expidió el Informe denominado "Matriz de Hallazgos y Recomendaciones" en apego a lo dispuesto en la Resolución SBP-EG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, por lo que una vez enterada su representada pudo ofrecer los descargos y explicaciones pertinentes comunicando la inmediata adopción de las medidas de subsanación, los planes de acción y la presentación de cuatro (4) informes de avances y seguimiento de fechas (19 de noviembre de 2015, 12 de abril, 7 de julio y 14 de octubre de 2016).

Respecto de las inspecciones ejecutadas del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero, del 23 de enero al 8 de mayo y del 8 de junio al 10 de julio todas del 2015, afirma no se presentaron a Capital Bank, Inc., las correspondientes Matrices de Hallazgos y Recomendaciones privándosele de la oportunidad para aportar sus descargos y/o comentarios al respecto. En tales condiciones, la Superintendencia de Bancos formuló cargos contra la entidad bancaria Capital Bank, Inc., mediante la Resolución SBP-0114-2016 de 29 de junio de 2016, por el posible incumplimiento del Régimen Bancario y del Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Relacionados basado en el resultado de todas

las inspecciones realizadas, sin que se hubiese satisfecho el trámite regulado en la Resolución SBP-RG-002-2014 de 11 de agosto de 2014.

A la postre la Superintendencia de Bancos de Panamá dictó la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, imponiendo a Capital Bank, Inc., una sanción de Ciento Setenta y Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.175,000.00) por violación al Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales y de Doscientos Cincuenta Mil Balboas con 00/100 (B/.250,000.00) por violación al Régimen Bancario, para una suma total de Cuatrocientos Veinticinco Mil Balboas con 00/100 (B/.450,000.00), pese a haber incurrido en graves omisiones jurídicas.

DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS.

El demandante considera que el acto administrativo, atacado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

A. Artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014.

Sostiene que la Resolución impugnada y sus actos confirmatorios infringen el Artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, de manera directa por omisión puesto que la Superintendencia de Bancos impuso una sanción a Capital Bank, Inc., por presuntas violaciones a la normativa aplicable, a pesar de haber incumplido con el mandato imperativo de entrega a la entidad bancaria de la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones resultado de las inspecciones efectuadas del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero, y del 8 de junio al 10 de julio de 2015.

Destaca que al no haber sido expedidos como exige la norma, se comprometió la validez de proceso sancionador toda vez que no se le ofreció a Capital Bank la coyuntura de conocer los hallazgos, brindar sus esclarecimientos y pruebas a favor, como tampoco organizar los planes de acción y seguimiento, para solventar los presuntos hallazgos. Agregando que para estos efectos la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones determina los resultados de las inspecciones por lo que al no haberse expedido en los casos descritos, el ejercicio de la potestad sancionadora se efectuó de manera ilegal.

B. Artículo 2 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014.

Afirma que la Resolución impugnada y sus actos confirmatorios violaron de forma directa, por omisión, el Artículo 2 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, al haberse impuesto una sanción aun cuando se negó a Capital Bank, Inc., la oportunidad de conocer, en tiempo oportuno, los hallazgos, omisiones o inconsistencias encontradas por la Superintendencia de Bancos en las inspecciones realizadas del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015, no se expidió la correspondiente Matriz de Hallazgos y Recomendaciones.

En lo que respecta a la inspección ejecutada del 23 de febrero al 8 de mayos de 2015, señala que la violación estriba en que la Resolución impugnada y sus actos confirmatorios sancionan a Capital Bank Inc., al margen que cumplió con su obligación de aportar sus descargos, planes de acción y fecha propuesta para subsanar los hallazgos.

C. Artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Por otro lado, aduce la vulneración del Artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuando dispone que las actuaciones administrativas de las entidades públicas se consumarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

En esa dirección alega primordialmente que se violó el debido proceso por omisión, siendo que no entregó la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones para las inspecciones cumplidas 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015, por lo que "no podía utilizar como soporte del proceso sancionador una actuación administrativa previa que no cumplió con los trámites legales que la regula".

Señala la violación al principio de buena fe y prohibición de actuar en contra de sus propios actos, cuando la Superintendencia de Bancos omite el trámite por ella misma

establecido en la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, dado que no entregó la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones para las inspecciones desarrolladas del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015. Mientras que, para la inspección del 23 de febrero al 8 de mayo de 2015, por señalarse que la propuesta de planes de acción comprobaba el incumplimiento por parte de Capital Bank, Inc., en los términos de los cargos planteados.

Estima que se ha transgredido el Principio de Confianza Legítima, puesto que el silencio guardado por la Superintendencia de Bancos frente a la presentación de sus descargos, planes de acción e informes trimestrales de avance y seguimiento representaba para la actora, Capital Bank, Inc., la aceptación implícita de las gestiones de subsanación respecto de los hallazgos, de manera que el inicio del proceso sancionador es un acto que defrauda la confianza legítima del administrado.

Plantea la infracción al Principio de Legalidad por la aplicación ultractiva de la Ley, señalando que no es dable que la Superintendencia de Bancos de forma arbitraria unifique actuaciones administrativas realizadas durante la vigencia de distintas normativas, particularmente, en lo que se refiere a la inspección llevada a cabo del 8 de junio al 10 de julio de 2015, en momentos que se encontraba vigente la Ley 23 de 27 de abril de 2015, no obstante la Resolución demandada señala como aplicable la Ley 42 de 2 de octubre de 2000 pese a que se encontraba derogada.

D. Numeral 4 del Artículo 52 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Aprecia que la Resolución impugnada y sus actos confirmatorios infringen esta norma al haberse dictado en omisión absoluta de los trámites previstos en la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, ya que la Superintendencia de Bancos desobedeció su obligación de elaborar la Matriz de Hallazgo y Recomendaciones relacionada con las inspecciones del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015, conforme correspondía, lo que se constituye en una causal de nulidad absoluta.

E. Artículo 184 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008.

Se alega su violación por comisión, ya que, al momento de imponer la sanción a Capital Bank, Inc. no se consideraron criterios de valoración establecidos tales como la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios ocasionados a terceros, violando el principio de proporcionalidad, visto que el monto de la sanción no es un acto de discrecionalidad del regulador sino que se encuentra sujeta al contenido y alcance de la norma en correlación a las circunstancias que inciden en la conducta cuestionada.

En tal sentido, es del criterio que existe incongruencia entre la magnitud de la infracción y el monto económico de la sanción impuesta a Capital Bank, Inc. por los presuntos incumplimientos, habida cuenta que la Superintendencia de Bancos no comprobó que se hubiese puesto en grave riesgo a la entidad bancaria o se causaran daños a sus depositantes o a terceros.

De otra parte, rechaza el que la Superintendencia de Bancos estimase como muestra de aceptación de los supuestos incumplimientos, el hecho que los hallazgos hayan sido subsanados, cuando por el contrario tal circunstancia debió ser valorada al evaluar la fijación de la sanción, tomándoles en cuenta como "elementos de moderación, razonabilidad y justeza" conforme al principio de proporcionalidad.

F. Artículo 186 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008.

Arguye su infracción en forma directa por comisión, ya que impuso a Capital Bank, Inc. la sanción pecuniaria más elevada en detrimento del principio de proporcionalidad, aun cuando se cuentan con otras menos severas, dejando de lado que fueron subsanados y por lo tanto los presuntos incumplimientos no merecían aplicar la más rigurosa.

605

G. Numeral 1 del Artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Invoca su infracción por omisión de la norma, indicando que al dictarse la Resolución demandada de ilegal se incumplió con la debida motivación de la decisión, careciendo de la apropiada y suficiente explicación respecto a la determinación de la sanción impuesta, requisito esencial del acto administrativo que sustenta citando sendos pronunciamientos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 15 de diciembre de 2014) y de esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral (decisión de 25 de marzo de 2014).

INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

Mediante Nota No. SBP-DJ-N-5465-2018 calendada 1 de octubre de 2018 visible de foja 161 a 192 del infolio judicial, el señor Superintendente de Bancos rinde a esta Magistratura el Informe Explicativo de Conducta previamente solicitado, en relación a la Demanda Contencioso de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, emitida por la **SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ**, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Describe que con la Nota SBP-DPC-N-0354-2015 de 14 de enero de 2015 se comunicó a Capital Bank, Inc., que se realizaría una Inspección Especial de conformidad con lo establecido en los Artículos 59, 66 y 113 de la Ley Bancaria y las disposiciones de la Ley No. 42 de 2 de octubre de 2000, que establecen medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales, y los Acuerdos 10-2000, 4-2004, 2-2005, 12-2005 (modificado por el Acuerdo 8-2006) y 12-2005 E, misma que se ejecutó del 15 de enero al 5 de febrero de 2015, para verificar el cumplimiento del régimen establecido para la prevención del uso indebido de los servicios bancarios al 31 de diciembre de 2014. En adición a esta, se desarrollaron otras descritas así: Inspección Integral de Prevención del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015, Inspección Especial del Régimen Prudencial (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, Inspección Especial del Régimen de Prevención del 8 de junio al 10 de julio de 2015, Inspección Especial del Régimen Prudencial de riesgo de crédito para ampliar el alcance de la Inspección Integral con corte al 31 de diciembre de 2014 y realizada del 26 agosto al 23 de septiembre de 2015 y la Inspección Integral del 24 de agosto al 5 de octubre de 2015, con fecha de corte 30 de junio de 2015, producto de las cuales se identificaron hallazgos que dieron lugar a que se iniciara un proceso administrativo sancionatorio debido al posible incumplimiento del régimen bancario y del régimen de prevención de blanqueo de capitales.

En cuanto a la posible infracción a los Artículos 1 y 2 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, expone similar argumentación, planteando que la Superintendencia de Bancos de Panamá ejecuta Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especiales a la Integral, además de otras Inspecciones por procesos de reclamos, por denuncias y otras, adicionando que con la Resolución No. SBP-JD-0032-2012 del 3 de julio de 2012, se aprobó el Manual Único de Supervisión basada en Riesgos (MUSBER), que establece que producto de las inspecciones realizadas se remitirá a los bancos un informe con los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados durante la Inspección, mientras que la Resolución No. SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, estableció los lineamientos de Inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del Banco. Apunta que el citado Manual resulta en una "guía objetiva" para encuadrar el curso de la supervisión que se adelante, "pero reserva un margen para el criterio técnico de los supervisores".

Indica que lo dispuesto en la Resolución No. SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, en relación a la emisión del Informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, se refiere a las Inspecciones programadas en virtud de la metodología MUSBER o sea las Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento y a las Inspecciones de Seguimiento Especial a la Integral, mas no a las Inspecciones Especiales como las llevadas a cabo a Capital Bank, Inc. del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015,

sosteniendo que éstas últimas derivaron de las atribuciones de carácter técnico del Superintendente, al tenor del numeral 13 del Artículo 16 de la Ley Bancaria que le faculta para ejecutar inspecciones ordenadas por la propia Ley, la Junta Directiva y aquellas que considere necesarias o prudentes. Sostiene que en el caso de las Inspecciones Especiales lo que corresponde es elaborar un Informe contentivo de los siguientes aspectos: 1. Objetivos, 2. Cobertura Cronológica, Ubicación Geográfica, y Aspectos Generales, 3. Resultados de la Evaluación, 4. Hallazgos Identificados, los Posibles Incumplimientos Normativos y Legales. Rechaza, adicionalmente, el cuestionamiento a la validez del proceso sancionatorio, ya que lo cierto es que la entidad bancaria participó de manera activa tanto en la Inspección como en las restantes etapas del trámite, ejercitando sus derechos, de manera que considera se atendió el debido proceso tal como se desprende del expediente.

Refuta los cargos de infracción al Artículo 34 y al numeral 4 del Artículo 52 de la Ley 38 de 2000, sosteniendo fundamentalmente que la entidad bancaria sancionada participó activamente en la práctica de todas las inspecciones llevadas a cabo, además de habérsele concedido el término legal para accionar su defensa, atendiendo el debido proceso y aplicando las disposiciones legales correspondientes por lo que concluye que la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017 y sus actos confirmatorios no son nulos.

En torno a la posible violación a los Artículos 184 y 186 de la Ley Bancaria indica que, durante las distintas inspecciones realizadas a Capital Bank, Inc. (del 20 de enero al 4 de febrero de 2015, del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015, del 8 de junio al 10 de julio de 2015 y del 26 de agosto al 23 de septiembre de 2015), se identificaron hallazgos que propiciaron la formulación de cargos que fueron comunicados al Banco, quien contó con la oportunidad de ofrecer sus descargos y aportar pruebas en el proceso que fueron valoradas previo a la imposición de la sanción.

Aclara que, tanto el Régimen Bancario como el Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, confieren determinada discrecionalidad al Superintendente de Bancos para valorar y apreciar la aplicación de las políticas y procedimientos por las

entidades bancarias frente a los hallazgos, disposiciones legales vigentes, la falta y daños causados al Sistema Bancario Panameño. En ese sentido apunta que para la imposición de la multa ha de tomarse en cuenta lo dispuesto en el Artículo 28 del Acuerdo 5-2011con relación a las sanciones por incumplimiento, el Artículo 30 del Acuerdo 7-2011 referente a normas sobre Riesgo Operativo, el Acuerdo 12-2005, la Ley 42 de 2 de octubre de 2000 y el Decreto Ejecutivo 1 de 3 de enero de 2001 vigentes a la fecha en que se dieron los incumplimientos por parte de Capital Bank, Inc.

De otra parte, señala que en la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017 fueron debidamente recogidas las evidencias de violaciones al Régimen de Prevención y al Régimen Bancario, detectadas en las Inspecciones llevadas a cabo a Capital Bank, Inc. lo mismo que las razones que dieron lugar a la sanción impuesta razón por la cual descarta la presunta infracción al numeral 1 del Artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 por falta de motivación del acto administrativo.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 1912 de 10 de diciembre de 2018 (fojas 224-244), el Señor Procurador de la Administración solicita que la Sala Tercera declare que no es ilegal la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, emitida por la Superintendencia de Bancos de Panamá, ni su acto confirmatorio y, consecuentemente, requiere se desestimen las demás pretensiones de la actora.

El representante del Ministerio Público parte negando los hechos de la demanda, excepto los décimo sexto y décimo séptimo, luego repasa las disposiciones que la actora aduce fueron infringidas, haciendo un recuento de los antecedentes del caso para finalmente plantear sus descargos en representación de los intereses de la entidad demandada.

En ese sentido, coincide señalar como lo hiciera la Superintendencia de Bancos de Panamá en que producto de las Inspecciones realizadas a Capital Bank, Inc., se identificaron hallazgos que dieron pie al inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio ante el posible incumplimiento del régimen bancario y del régimen de

prevención del blanqueo de capitales, formulándosele cargos a través de la Resolución SBP-0114-2016 de 29 de junio de 2016, que le fuera notificada el día 5 de julio de 2016, presentando sus descargos y las pruebas que estimó pertinentes el día 12 de julio de 2016. Subsiguientemente una vez analizados los cargos planteados, los medios probatorios aportados y los descargos ofrecidos, con la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, se impusieron las multas de B/.175,000.00 por violaciones al Régimen de Prevención y de B/.250,000.00 por violación al Régimen Bancario.

Anota que la entidad bancaria presentó recurso de reconsideración contra esta decisión, que fue resuelto mediante la Resolución SBP-0080-2017 de 16 de mayo de 2017 confirmándose la primera. Interpuso, posteriormente, recurso de apelación que fuera atendido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos con la Resolución SBP-JD-0013-2018 de 8 de marzo de 2018 manteniendo en todas sus partes lo dispuesto.

En lo medular frente a la demanda interpuesta, el representante del Ministerio Público sostiene que las Inspecciones Especiales se adelantan en razón de una noticia negativa que implica un riesgo para el Banco y el sistema bancario, a efectos de verificar las políticas, procedimientos, controles y procesos para prevenir el uso indebido de los servicios bancarios y mitigar los riesgos que pudiesen derivar de dichas operaciones. Asimismo, opina que en las Inspecciones Especiales no se emite Matriz de Hallazgo y Recomendaciones, sino que corresponde elaborar un Informe contentivo de los aspectos como Objetivos, Cobertura Cronológica, Ubicación Geográfica y Aspectos Generales, entre otros.

Finaliza calificando como incorrecto al señalamiento de la actora, en cuanto a que no se le brindó la oportunidad de conocer los hallazgos, ofrecer explicaciones y pruebas de descargo y organizar los planes de acción y seguimiento por no contar con la Matriz de Hallazgo y Recomendaciones referente a una serie de Inspecciones realizadas, afirmando que Capital Bank, Inc., participó activamente en el proceso de Inspección y en todas las etapas, haciendo uso de los derechos que le confiere la Ley como parte de un

proceso sancionatorio, desarrollando todas las etapas que debe tender el debido proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Conforme lo establece el Artículo 61 de la Ley N° 135 de 1943, en su último párrafo, la parte actora mediante escrito visible a de foja 540 a 574 del expediente, como el Procurador de la Administración por medio de la Vista No. 1555 de 12 de noviembre de 2021 (fs.575-596), reiteraron sin mayores variantes sus posturas en torno a la demanda objeto de estudio.

EXAMEN DE LA SALA TERCERA.

En primer término, debe señalarse que, la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer este tipo de demandas deviene de lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el Artículo 42-A de la Ley No. 135 de 1943 reformada por la Ley No. 33 de 1946.

Tal como se ha enunciado en párrafos precedentes, el acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, dictada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, por la que se dispuso imponer a CAPITAL BANK, INC. una sanción pecuniaria 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 y, además, una sanción pecuniaria por el monto de Doscientos Cincuenta Mil Balboas con 00/100 (B/. 250,000.00) por violación al Régimen Bancario, con respecto a la muestra que fue objeto de inspección especial e inspección integral realizadas al Banco.

En lo medular, la Sala observa que la disconformidad de la parte actora radica en que se violentó el debido proceso puesto que el acto administrativo por el cual le fueron impuestas sendas sanciones, debió estar precedido de la expedición del Informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones particularmente respecto de las

inspecciones efectuadas del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015, que le permitiese la oportunidad de ofrecer sus descargos y/o comentarios, los planes de acción y las fechas propuestas para subsanar los hallazgos como mandatan los Artículos 1 y 2 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014. Considera, así también, que el proceso administrativo sancionatorio que culminó con la imposición de sanciones pecuniarias desproporcionadas en contra de Capital Bank, Inc., fue adelantado sin que se hubiesen acreditado las presuntas faltas violentándose principios fundamentales como el debido proceso, la buena fe, la confianza legítima y de legalidad.

Disiente la Autoridad demandada de los señalamientos por parte de la actora y menciona que en cumpliendo el objetivo de fortalecer y fomentar condiciones propicias para el desarrollo de la actividad bancaria en la República de Panamá, lleva a cabo Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especiales a la Integral, por procesos de reclamos, por denuncias y otras causas, así como también cuando una noticia afecta o puede afectar determinado sector que pudiera impactar las garantías otorgados o una cartera de inversiones, para verificar si la entidad bancaria mantenía los controles requeridos. Agrega que con la Resolución SBP-JD-0032-2012 del 3 de julio de 2012, se aprobó el Manual Único de Supervisión basada en Riesgos (MUSBER), que sirve de guía para encuadrar el curso de la supervisión que se adelante reservando un margen para el criterio técnico de los supervisores, estableciendo la metodología de investigación GREN para su calificación.

En cuanto al cargo de incumplimiento del Artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, por la no expedición del Informe especificado concerniente a las inspecciones desarrolladas del 15 de enero al 5 de febrero, del 20 de enero al 4 de febrero y del 8 de junio al 10 de julio de 2015 a Capital Bank, Inc., sostenido por la demandante, resalta que éstas correspondieron a Inspecciones Especiales las que afirma "*no requieren la emisión de una Matriz de Hallazgos*", explicando que esta solo se expide cuando se trate de procesos de una supervisión integrada en las que los bancos son calificados de acuerdo con la metodología GREN. Lo procedente tratándose de

Inspecciones Especiales, indica, es la elaboración de un Informe que incluya elementos tales como Objetivos, Cobertura Cronológica, Ubicación Geográfica, y Aspectos Generales, Resultados de la Evaluación, Hallazgos Identificados, los Posibles Incumplimientos Normativos y Legales. Finalmente, rechazando, el cuestionamiento al respecto de la validez del proceso sancionatorio, sosteniendo que la entidad bancaria participó de manera activa tanto en la Inspección como en las restantes etapas del trámite, ejercitando sus derechos, de manera que considera se atendió el debido proceso tal como se desprende del expediente.

La Procuraduría de la Administración valida, por su parte, la actuación de la entidad demanda y sostiene que carece de sustento jurídico el señalamiento de la sociedad demandante en torno a que por no contar con la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones referente a las Inspecciones Especiales que señala, no se le brindó la oportunidad de conocer los hallazgos, ofrecer explicaciones y pruebas de descargo y organizar los planes de acción y seguimiento. Coincide, al contrario, en Capital Bank, Inc. intervino en el desarrollo de la Inspección y las distintas fases del proceso haciendo uso de los derechos que le confiere la Ley como parte del mismo.

Cumplidos los trámites previstos para este tipo de demandas, corresponde dirimir el fondo de la presente controversia, a fin de determinar si el acto administrativo objeto de la presente acción, es ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por la actora, previo las consideraciones siguientes.

La Superintendencia de Bancos de Panamá es la entidad reguladora y supervisora de los Bancos autorizados para opera en la República, cuyo objetivo primordial es velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario en función de lo cual ejecuta inspecciones ordenadas por la Ley Bancaria, por la Junta Directiva y aquellas otras que considere necesarias o prudentes, siendo fundamental garantizar la aplicación de las normas de supervisión contenidas el Manual Único de Supervisión Basada en Riesgos (MUSBER), aprobado con la Resolución de Junta Directiva SBP-JD-0032-2012 del 3 de julio de 2012, la que establece que producto de las inspecciones realizadas se

remitirá a los Bancos un informe con los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados durante la esta.

Mediante la Resolución SBP-RG-0002-2014 emitida el 11 de agosto de 2014, por la Superintendencia de Bancos de Panamá, se dictan normas y lineamientos sobre los informes de inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del Banco objeto de la misma, de obligatorio cumplimiento precisamente al tiempo que lleva a cabo la labor de inspección a las entidades bancarias, que de acuerdo a las prerrogativas legales le compete ejecutar. Particularmente en sus Artículos 1 y 2 la Resolución de marras establece lo siguiente:

> "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.
>
> ARTÍCULO 2. PRESENTACIÓN DE DESCARGOS Y/O COMENTARIOS. Una vez el banco reciba el informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, contará con un plazo de veinte (20) días hábiles para presentar sus descargos y/o comentarios a esta Superintendencia de Bancos, así como los planes de acción y las fechas propuestas para subsanar los hallazgos."

Como se desprende de la lectura y análisis de las normas citadas, la elaboración de la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, está determinada como una actuación obligatoria e ineludible para la entidad administrativa en el proceso, que a la par garantiza a las entidades bancarias la oportunidad de ofrecer sus descargos, así como un plan de

acción y seguimiento para subsanar los posibles hallazgos, una vez recibida la comunicación formal sobre estos.

Contrario a lo señalado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, la Sala constata que el Artículo 1 de la Resolución SBP-RG-0002-2014 emitida el 11 de agosto de 2014 por la Superintendencia de Bancos de Panamá, no hace distinción alguna respecto a la obligatoriedad de la expedición y puesta en conocimiento de la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones en función del tipo de inspección ejecutada a las entidades bancarias, sean estas, Inspecciones Integrales, Inspecciones Especiales de Prevención de Lavado de Dinero, Inspecciones Especiales de Riesgos, Inspecciones Especiales de Seguridad Bancaria, Inspecciones de Seguimiento a cualquier tipo de inspección realizadas y otras Inspecciones Especiales de oficio o por cualquier otro motivo, de manera tal que su observancia y acatamiento deviene forzoso, al margen de la clase de auditoria que se realice.

Verificado el estudio de las constancias procesales incorporadas al infolio judicial resulta evidente para la Sala, que la entidad demandada soslayó la elaboración y comunicación a la demandante del informe denominado "Matriz de Hallazgos y Recomendaciones" concerniente a las Inspecciones adelantadas en los períodos del 15 de enero al 5 de febrero, 20 de enero al 4 de febrero, 23 de enero al 8 de mayo y del 8 de junio al 10 de julio del 2015, vulnerando el derecho de Capital Bank, Inc. a una adecuada y efectiva defensa impidiéndole la oportunidad de ser oída, ofrecer sus descargos, planes de acción y fechas propuestas para la regularización de los requerimientos que se encontrasen pendientes.

Por consiguiente, este Tribunal Colegiado acoge los cargos de violación señalados por la actora ante el patente incumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 1 y 2 de la la Resolución SBP-RG-0002-2014 emitida el 11 de agosto de 2014 por la Superintendencia de Bancos de Panamá, por la cual se establecen lineamientos sobre los informes de inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del Banco, y así ha de declarase.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, emitida por la Superintendencia de Bancos de Panamá, así como también lo son sus actos confirmatorios. Como consecuencia de las declaraciones anteriores, se **ORDENA** devolver a Capital Bank, Inc. las sumas pagadas en concepto de multas.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

VOTO RAZONADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____ DE 20 _____

A LAS _____ DE LA _____

A _____

_____
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 3736 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la Tarde de hoy 22 de Octubre de 20 22

SECRETARIA

ENTRADA: 825-18

MAGISTRADO PONENTE: CECILIO CEDALISE RIQUELME

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINSTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE GALINDO, ARIAS & LÓPEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CAPITAL BANK INC., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN SBP-0031-2017 DE 2 DE MARZO DE 2017, EMITIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

RAZONAMIENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado, tengo a bien manifestar lo siguiente en cuanto a la decisión vertida por esta Sala, en declarar nula, por ilegal, la Resolución SBP-0031-2017 de 2 de marzo de 2017, proferida por la Superintendencia de Bancos de Panamá, así como sus actos confirmatorios, y en consecuencia, se ordena a la entidad devolver a **CAPITAL BANK, INC.,** las sumas pagadas en concepto de multas, por las razones que a continuación se precisan.

Así pues, en la respectiva Sentencia, en su lectura se infiere que la entidad demandada soslayó la elaboración y comunicación a la parte actora del Informe denominado "Matriz de Hallazgos y Recomendaciones", con respecto, a las Inspecciones realizadas en los períodos del 15 de enero al 5 de febrero de 2015, del 20 de enero al 4 de febrero de 2015, del 23 de enero al 8 de mayo de 2015, y del 8 de junio al 10 de julio de 2015, infringiendo el derecho a **CAPITAL BANK, INC**., a una defensa adecuada y efectiva, omitiendo el cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución General SBP-RG-002-2014 de 11 de agosto de 2014. Sin embargo, se observa que la Resolución impugnada también obedecía a la Inspección Integral efectuada del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015, la cual según se infiere del Expediente y de lo alegado por la propia actora si contó con la emisión de dicho Informe y comunicación respectiva.

Así pues, la Inspección Integral realizada del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015, por la Entidad demandada emitió el referido Informe, el cual fue remitido a

la demandante, en donde ésta hizo uso de los derechos que le confiere la Ley como parte del debido Proceso Sancionatorio en la formulación de cargos, derecho a audiencia (descargos), a proponer y practicar pruebas, y el derecho de alegar y recurrir.

En atención a lo indicado, considero que, en todo caso, se debió declarar parcialmente nulo, por ilegal, el Acto impugnado, únicamente en relación a aquellas inspecciones en donde se omitió emitir la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones producto de las inspecciones bancarias realizadas; en consecuencia, de conformidad con la Ley Bancaria y demás disposiciones que rigen la materia, se debió ordenar a la Superintendencia de Bancos de Panamá circunscribir el monto de la sanción pertinente impuesta a la demandante al incumplimiento a los hallazgos identificados en la inspección realizada del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015.

En atención a las consideraciones a las que nos hemos referido, emito este **Razonamiento de Voto.**

Fecha ut supra;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA