

184
186

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, treinta (30) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Heriberto Estribí, actuando en nombre y representación de la firma forense **PGS Attorneys**, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal la Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, proferida por Superintendencia de Sujetos No Financieros de Panamá, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente acción fue admitida por el Magistrado Sustanciador mediante Resolución de 24 de octubre de 2023, visible a foja 135 del expediente judicial, y producto de esta admisión se solicitó a la Superintendencia de Sujetos No Financieros el respectivo informe de conducta y se le corrió traslado al Procurador de la Administración.

Surtidos las etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente negocio jurídico en estado de resolver el fondo, por lo que se avoca el Tribunal a este ejercicio, para lo cual se alude al acto administrativo acusado, así como a una síntesis de los hechos y los cargos de ilegalidad en los que la accionante fundamenta su

185
187

demanda, la posición de la entidad demandada y la defensa de la Procuraduría de la Administración.

I. ACTO ADMINISTRATIVO EN EXAMEN

El acto administrativo demandado por cargos de ilegalidad y a examinar por este Tribunal en la presente acción lo constituye la **Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023**, que profirió la Superintendencia de Sujetos No Financieros (en adelante entidad demandada) y mediante la cual se decidió, medularmente entre otras cosas, sancionar administrativamente con una multa de **NUEVE MIL SEISCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 9,600.00)** a la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** (parte actora en esta Demanda), por haber incumplido los artículos 26, 27, 28 y 29 Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, *"Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de las armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones."* (Cfr. fs. 46-63 del expediente judicial).

La decisión impugnada también abarca la orden de pago de la multa que debe efectuar la firma de abogados sancionada dentro de un término de noventa (90) días hábiles, una vez se haya notificado la decisión. Se resolvió ordenar también la compulsa de copia autenticada del acto que se impugna a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, de no haberse cancelado la multa en el término establecido, a fin de que se surtan los trámites a través de cobro activo dentro de la Jurisdicción Coactiva de dicha entidad.

La Resolución que se impugna de ilegal, fue objeto de un Recurso de Reconsideración en sede gubernativa, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023, manteniendo la decisión, frente a lo cual se presentó un Recurso de Apelación el 12 de abril de 2023, que la Junta Directiva de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, resolvió confirmando en todas sus partes la Resolución No. JD-PS-006-2023 de 26 de julio de 2023, mantenida por la Resolución No. S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023. (Cfr. fs. 71-83 y 98 a 121 del expediente judicial).

188

La parte actora, una vez agotados y resueltos los recursos en vía gubernativa, concurre a este Tribunal Contencioso Administrativo para presentar la demanda en cuestión y formular sus pretensiones.

II. HECHOS DE LA DEMANDA Y PRETENSIÓN. (Cfr. fs. 3-4 del expediente judicial).

En el libelo de demanda, el apoderado judicial ha indicado que su representada es una sociedad civil de abogados que ejerce desde el año 2008, funciones como agente residente de entidades en la República de Panamá.

Refiere que el 22 de noviembre de 2021, la entidad demandada en el ejercicio de sus funciones una Supervisión In Situ en sus oficinas para verificar documentación, políticas y procedimientos internos para verificación de "beneficiarios finales" en sociedades donde su representada actuaba como agente residente.

Dicha supervisión concluyó con un "Informe de Supervisión" de fecha 23 de febrero de 2022, en el cual se estableció que su representada cooperó con la entrega de documentos y que sus clientes eran considerados de bajo riesgo. También se indicó que algunas identificaciones de los clientes estaban en idioma inglés o vencidas, por lo que su representada remitió esta documentación a la entidad debidamente traducida y actualizada.

Por Resolución S-PS-061-2022 de 13 de octubre de 2022, la entidad demandada inició un proceso sancionatorio, en el que solicitó nueva documentación a su representada sobre sus clientes, diferentes a los requeridos en el informe de supervisión mencionado.

Continúa indicando que su representada subsanó dentro de las etapas correspondientes todos los documentos que le fueron solicitados de los clientes de conformidad con lo establecido literalmente en la Resolución S-PS-061-2022 de 13 de octubre de 2022, los cuales constituyen elementos probatorios que fueron admitidos por la entidad demandada mediante Resolución S-PS-067-2022, y en el propio acto impugnado.

189

Infiere que a pesar que su representada subsanó el listado de documentos requeridos dentro del período de pruebas, la entidad demandada le profirió una sanción por incumplir la Ley No. 23 de 2015, fundamentando la no entrega o entrega tardía de los documentos de diligencia de clientes finales, ya que las pruebas aportadas después de la supervisión no eran un eximente de responsabilidad, por consiguiente, la entidad demandada se avocó a la Resolución JD-REG-001-17 para emitir el acto impugnado.

Ultima sus hechos refiriéndose al recurso de reconsideración que su representada presentó contra el acto impugnado, el cual fue respondido mediante Resolución S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023, resolución que fue apelada y sobre lo que se pidió el silencio administrativo, al no haber un pronunciamiento de la Junta Directiva sobre este recurso, lo que fue ratificado tácitamente por Nota de 12 de julio de 2023, emitida por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, quedando agotada la vía gubernativa.

En concordancia con sus hechos y planteamientos, solicita a la Sala conceda las siguientes pretensiones:

1. La declaratoria de Nulidad, por ilegal, de la Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, emitida por la Superintendencia de Sujetos No financieros.
2. La declaratoria de Nulidad, por ilegal, de la Resolución No. S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023, dictada por la Superintendencia de Sujetos No financieros negando el recurso de reconsideración impuesto.
3. Que se ordene la no aplicación de sanción a **PGS Attorneys**, como sujeto regulado.

III. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN. (Cfr. fs. 5-10 del expediente judicial).

A criterio del apoderado judicial de la accionante, la Resolución impugnada, ha violado las siguientes disposiciones:

1. El numeral 31 del artículo 201 y el artículo 143 de la Ley No. 38 de 2000, regulatoria del proceso administrativo en general, que dispone taxativamente lo siguiente:

188
190

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

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa." (Lo resaltado y subrayado es de la accionante).

"Artículo 143. La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración las normas legales que rigen la materia probatoria." (Lo resaltado y subrayado es de la accionante).

Ha señalado el apoderado judicial de la parte actora que la resolución impugnada han violado de modo directo por omisión los artículos descritos, al haberse violando el debido proceso administrativo al darle mayor valor probatorio a los documentos aportados durante la "supervisión in situ" (extraprocesal) que a aquellos presentados y admitidos en el período probatorio del proceso administrativo sancionatorio.

Reconoce que la entidad demandada fundamentó su decisión respecto a la entrega de documentos sobre la base del artículo 7 de la Resolución de Junta Directiva REG-001-17 de 24 de julio de 2017 de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, la cual, a su criterio, es una norma de menor jerarquía que la Ley No. 38 de 2000.

Ultima que de acuerdo a lo expresado se ha dado una sustracción de materia en el sentido que su representada aportó todos los documentos requeridos por la entidad dentro de proceso mediante la Resolución S-PS-061-2022 de 13 de octubre de 2022, los cuales fueron admitidos y no tachados, sin embargo la autoridad le dio mayor mérito probatorio a aquellos documentos presentados durante la "supervisión in situ."

En cuanto al artículo 143, atribuye que, de acuerdo a lo anterior expresado, la entidad demandada vulneró el Principio de Apreciación de la Prueba y los Principios Probatorios en general, al haber adoptado un criterio errado en cuanto a la valoración de la prueba al momento de decidir el proceso administrativo sancionatorio, violentando a su vez, Principios como el de Presunción de Inocencia y Buena Fe en materia administrativa, de orden público superior que protegen al sujeto no obligado a aportar

pruebas en el proceso durante el período correspondiente, demostrando su inocencia y logrando la sustracción de materia.

Considera que el criterio adoptado por la entidad demandada respecto a las pruebas aportadas al calificarlas como una "entrega tardía de la información solicitada", es errado puesto que infringe el debido proceso, ya que se otorga de antemano una condena al sujeto no regulado, por consiguiente, no comparte que una norma como la Resolución JD-REG-001-187 de la Junta Directiva de una autoridad autónoma, de inferior jerarquía, haya sido considerada por la entidad demandada para valorar las pruebas en esta causa, cuando existe el artículo 143 de la Ley No. 38 de 2000, norma de mayor jerarquía, que permite la valoración del material probatorio dentro de un proceso.

2. El artículo 47 de la Ley No. 124 de 27 de 2020, modificada por la Ley No. 254 de 2021 "Que crea la Superintendencia de Sujetos no financieros y dicta otras disposiciones", que establece lo siguiente:

***"Artículo 47. Protección del secreto profesional.** Los abogados y contadores públicos autorizados que en el ejercicio de su actividad profesional sean considerados sujetos obligados no financieros de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la presente Ley, encontrándose sujetos a la supervisión de la Superintendencia no tienen que reportar transacciones sospechosas si la información pertinente se obtuvo en circunstancias en las que estén sujetos al secreto profesional o privilegio profesional legal en la defensa de su cliente o la confesión que su cliente realice para su debida defensa.*

El secreto profesional propio de la relación del abogado con su cliente no lo exime de cumplir con sus obligaciones bajo la presente Ley. Sin embargo, el abogado no tendrá la obligación de poner a disposición de la autoridad competente ninguna información o documento adicional que repose en su expediente sobre el cual tenga un legítimo derecho de reserva del secreto profesional.

Para los agentes residentes de entidades jurídicas constituidas o registradas en la República de Panamá, la información suministrada por los clientes, en virtud de los requerimientos de esta Ley, deberá mantenerse en estricta reserva y solo podrá ser suministrada a las autoridades competentes en estricto cumplimiento de los procedimientos y formalidades para tales fines.

El derecho a requerir información por la autoridad competente deberá ejercerse con atención a las salvaguardas pertinentes para no poner en peligro la información privada de otros clientes del proveedor de servicio al cual se les requiere la información, particularmente la información de aquellos terceros sobre los que exista un legítimo derecho de reserva del secreto profesional.

(Lo resaltado y subrayado es de la accionante).

En cuanto a este artículo atribuye el apoderado judicial una violación directa por omisión debido a que la entidad demanda utilizó para sustentar su decisión la petición formulada mediante Resolución S-PS.067-2022 de 1 de diciembre de 2022, de declaraciones de impuestos sobre la renta y documentos contables del sujeto no financiero, en este caso profesional del derecho.

Aun cuando su representada presentó sus declaraciones de impuesto sobre la renta, estima que esta es una información privada de sus ingresos y egresos producto de la actividad profesional que realiza. Reconoce que la entidad demandada tiene facultades de supervisión y verificación de debida diligencia, y que puede solicitar información y documentos sobre los clientes finales a los cuales el sujeto no obligado brinda el servicio de agente residente, no es menor cierto que existe un límite legal para el ejercicio de estas facultades, al tenor del artículo infringido, por consiguiente, a su juicio, solo puede solicitar pruebas e información respecto a las entidades sujetas a supervisión donde el abogado actúa como agente residente y no así solicitar información contable y financiera del abogado como profesional regulado.

Ampara su argumento también en la redacción del artículo 150 de la Ley No. 38 de 2000 y al artículo 88 del Código de Comercio, cuya redacción recae en que la administración pública no puede requerir documentos al peticionario que reposen en sus archivos (artículo 150, Ley No. 38 de 2000) y que se extienden a los abogados, quien realiza actos de comercio, cuya norma especial atribuye una protección a la información contable indicando que ninguna autoridad puede ordenar pesquisa o diligencia alguna, así como investigación o examen sobre los libros contables de los comerciantes (artículo 88 de Código de Comercio).

IV. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO. (Cfr. fs. 137 y 138 del expediente judicial).

A través de la Nota No. SSNF-DR-106-2023 de 7 de noviembre de 2023, la Superintendente de la entidad demandada rinde informe conducta, en atención al artículo 33 de la Ley No. 33 de 1946, para lo que procedió a indicar los antecedentes del proceso

administrativo que le fue seguido a la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, conforme lo siguiente:

-El expediente administrativo (Entrada No. 011-2022 de 15 de marzo de 2022) tuvo su origen en la Nota No. SSFN-DS-919-2021 de 22 de noviembre de 2021, en la que se le comunicó a la firma de abogados en mención el inicio de una supervisión in situ temática de beneficiario final, a ejercer la firma de abogados el cargo de agente residente de personas jurídicas panameñas.

-Como resultado de dicha supervisión, la Dirección de Supervisión de Sujetos no financieros emitió un Informe de Supervisión In Situ Temática de Beneficiario Final del sector de profesionales con fecha 18 de febrero de 2022, en el que consignaron hallazgos sobre incumplimientos a la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, y sus modificaciones.

-Por medio de la Resolución No. S-PS-061-2022 de 13 de octubre de 2022, se dio inicio al proceso administrativo sancionatorio con base a lo indicado en el informe de supervisión. La resolución que dio inicio a este proceso fue notificada a la firma de abogados el 18 de octubre de 2022.

-La firma de abogados presentó sus descargos y pruebas.

-Mediante Resolución No. S-PS-067-2022 de 1 de diciembre de 2022, se admitieron pruebas documentales aportadas y se oficiaron otras, resolución que se notificó el 15 de diciembre de 2022.

-En el acto impugnado la Superintendencia determinó, producto del análisis de las piezas del proceso, que la firma de abogados no había realizado de forma adecuada la aplicación de la Debida Diligencia de los beneficiarios finales de las personas jurídicas a las que presta el servicio de agente residente.

-La Superintendencia atendió a los criterios de gravedad de la infracción, magnitud del daño, perjuicios causados a terceros, tamaño del sujeto obligado, tipo de gravedad y reincidencia de la infracción, mismos que están normados en los artículos 32 y 35 del Acuerdo No. JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020.

194

-A su vez indica que el artículo 36 de dicho Acuerdo señala el rango de la sanción para los sujetos obligados no financieros y profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión y que incurran en infracción por acción u omisión causada por negligencia o culpa, lo que dio lugar a la multa de **NUEVE MIL SEISCIENTOS CON 00/100 (B/. 9, 600.00)** por infracciones a los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley No. 23 de 2015.

-La firma de abogados presentó recurso de Reconsideración contra la Resolución S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, misma que fue confirmada por la Resolución No. S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023, contra la cual presentó recurso de Apelación, quedando confirmada la decisión mediante Resolución No. JD-PS-006-2023 de 23 de julio de 2023.

-Concluye manifestando que en este proceso administrativo no se omitió el cumplimiento a solemnidades que pudieran dar lugar a su ilegalidad.

V. CONTESTACIÓN POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. (Cfr. fs. 139-162 del expediente judicial).

Por su parte, la Procuraduría de la Administración a través de la Vista Número 2125, de 14 de diciembre de 2023, contesta la Demanda negando los hechos y solicita al Tribunal que declare que no es ilegal el acto impugnado y que desestimen las pretensiones formuladas; expresando sus descargos conforme a lo siguiente:

-Primeramente, expone la competencia privativa que tiene la Superintendencia de Sujetos No Financieros para regular y supervisar a los sujetos obligados no financieros en base a la Ley No. 23 de 2015, de acuerdo a sus modificaciones y reglamentaciones, para lo cual puede aplicar sanciones por el incumplimiento de la normativa para prevenir el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva.

-Se refiere al contenido del acto impugnado en el cual la entidad demandada expresa claramente una debida motivación, aunado a lo plasmado en el informe de conducta, por lo que la entidad demandada consideró las piezas procesales que estaban en el

193
195

expediente (pruebas documentales allegadas al proceso), las normas aplicables y las circunstancias del caso (hechos), lo que conllevó a arribar a la imposición de la sanción.

-Advierte que en dicho proceso se cumplió con el procedimiento reglado en los Acuerdos JD-01-2020 de 25 de junio de 2020 y JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020, vigentes al momento del proceso, por lo que no hubo falta al debido proceso legal.

-Se pudo constatar que la actora incumplió con sus obligaciones como agente residente, de ahí que quedó demostrada la vulneración a los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley No. 23 de abril de 2015 (reglamentos y modificaciones contenidas en el Acuerdo JD-01-2020, dirigido a los profesionales, así como también los artículos 3, 5 y 7 de la Resolución No. JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017, que contiene los lineamientos para requerir información por parte de la superintendencia en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva

-Respecto al monto de la multa impuesta, estima el Procurador que la entidad demandada analizó la proporcionalidad de la misma teniendo en cuenta la infracción que la originó, siendo esta de gravedad leve al no acatar los lineamientos para aplicar la debida diligencia, para la identificación de los beneficiarios finales de las sociedades, verificación y actualización de documentación y actualización de registro, por lo que se le aplicó una sanción mucho menor que lo que indica la cuantía máxima a aplicar como sanción para este tipo de infracciones en atención al Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020.

-De lo anterior ultima que la sanción impuesta podía ser hasta cien mil dólares con 00/100 (B/. 1000,000.00), producto de no haber cumplido con la debida diligencia al cliente y de mantener la actualización de sus expedientes, por lo que la sanción es acorde a la falta cometida.

-Concluye su postura arguyendo que la entidad demandada actuó en apego a la ley y al debido proceso ya que el acto establece las razones y disposiciones legales que fundamentan la sanción impuesta atendiendo al incumplimiento de la firma de abogados de las medidas básicas de debida diligencia y actualización de registros y su resguardo;

agrega que a la accionante se le respetó el derecho de defensa al haber interpuesto todos los recursos legales que le asistían.

-Respecto al silencio administrativo alegado por la accionante, manifiesta que la Sala debe negar que se ha incurrido en este debido a que la Sala solicitó a la entidad demandada información en relación a la contestación del recurso de apelación interpuesto en sede gubernativa, a lo que la entidad demandada respondió mediante Nota SSNF-DR-072-2023 de 30 de agosto de 2023, copia autenticada de la Resolución JD-PS-006-2023 de 26 de julio de 2023, por lo que de la actuación de la entidad demandada no se infiere que incurrió en una negativa tácita por silencio administrativo.

-La entidad demandada a través de los actos confirmatorios del acto impugnado resolvió los recursos que contra este formuló la accionante en vía gubernativa, por lo que no varían la situación controvertida en este proceso judicial; en adición a esto, la accionante pudo recurrir a esta instancia judicial a fin de presentar su demanda, por lo que no se ha desvirtuado el hecho que la entidad demandada respondió en sede gubernativa sobre las mismas pretensiones que expresa en esta demanda.

VI. FASE DE ALEGATOS

Surtidas las etapas procesales previas, y una vez emitido el Auto de Pruebas No. 93 de 30 de enero de 2024, visible a fojas 166 y 167 del expediente judicial, la parte actora presentó sus alegatos de conclusión (Cfr. fs. 172-174 del expediente judicial), recalcando el argumento expresado en los cargos de ilegalidad formulados en su demanda, en lo que infiere haber subsanado durante las etapas del proceso administrativo toda la documentación que le fue solicitada en relación a sus clientes y que hubo una errada valoración del material probatorio allegado al proceso por parte de la entidad demandada, por lo que reitera sus peticiones.

Por su parte, el Procurador de la Administración mediante Vista No. 582 de 19 de marzo de 2024, reitera su postura contenida en la Vista No. 2125 de 14 de diciembre de 2023, y respecto a la actividad probatoria en este proceso judicial, manifiesta que no logra demostrar que la entidad demandada, no cumpliendo la accionante con la carga

197

procesal que le obliga el artículo 784 del Código Judicial para probar sus hechos y argumentos.

VII. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplido el trámite procesal de rigor, corresponde a esta Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las disposiciones legales y reglamentarias que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la acción que ocupa nuestro análisis, con el fin de determinar si la actuación ejercida por la entidad demandada con la expedición del acto administrativo impugnado, se ajusta o no a derecho.

En primera instancia, de un escrutinio del acto demandado, es decir, la Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, la Superintendencia de Sujetos No Financieros, resolvió sustancialmente lo siguiente:

"PRIMERO: SANCIONAR administrativamente a la firma PGS ATTORNEYS, sociedad comun constituida bajo las leyes de la República de Panamá, bajo el Folio No. 27577(m), Documento Redi No. 1297461-1-27577, cuyos socios son: Heriberto Estribí Chavarría, Adriano Castillo Morales, Miguel Ángel Domínguez Torres (apoderado) y Emilio Cornejo Vernaza (representante) con una multa por la suma de **Nueve Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/. 9,600.00)**, por incumplimiento a los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015 y sus respectivas modificaciones.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente al licenciado Adriano Castillo Morales, en calidad de apoderado especial de la referida firma.

TERCERO: ORDENAR a la firma PGS ATTORNEYS, cancelar la suma de **Nueve Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/. 9,600.00)**, en el término de **noventa (90) días hábiles**, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, en el Banco Nacional de Panamá, mediante boleta de depósito a nombre del Tesoro Nacional – Cuenta Única del Tesoro.

CUARTO: ORDENAR la consecuente compulsas de copia autenticada de la presente Resolución, una vez ejecutoriada, de no haber cancelado la multa en el término ordenado, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad que se realice el cobro coactivo, mediante la jurisdicción coactiva, conforme lo establece el artículo 64 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015.

QUINTO: ADVERTIR a la firma PGS ATTORNEYS, que, contra la Resolución final, podrán interponer los recursos de reconsideración y apelación, respectivamente, que deberá ser sustentando durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la presente Resolución.

..."

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que, a través de la presente Demanda Contencioso-Administrativa, quien acciona ha solicitado que se declare nula por ilegal, la Resolución No. S-PS-004-

2023 de 14 de febrero de 2023, emitida por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, y su acto confirmatorio contenido en la Resolución S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023, que tal y como hemos citado **PGS ATTORNEYS** con una multa por la suma de **NUEVE MIL SEISCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.9, 600.00)**, y como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos demandados, se ordene la no aplicación de sanciones a la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**.

Con el fin de arribar al examen de legalidad de la actuación censurada y resolver la controversia planteada por la parte actora, consideramos que es oportuno entrar a revisar las constancias procesales que forman parte del expediente administrativo (sancionatorio) No.011-2022, cuya copia autenticada fue admitida como prueba documental en este proceso mediante el Auto de Pruebas N°93 de 30 de enero de 2024, y es el material probatorio que nos permite verificar las etapas que antecedieron a la decisión proferida por la entidad demandada, aspecto importante al ejercer el examen de legalidad con miras a determinar si la decisión tiene un fundamento cónsono con el ordenamiento jurídico vigente aplicable a este tipo de causas y con las pruebas que obran en el proceso administrativo sancionatorio en referencia, así como la actuación que reposa en el expediente por parte de la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** en calidad de sujeto obligado no financiero supervisado y de la Superintendencia de Sujetos no Financieros como entidad supervisora.

Así tenemos como antecedente al proceso administrativo sancionatorio que mediante la Nota No. SSNF-DS-919-2021 de 22 de noviembre de 2021, recibida el 23 de noviembre de 2021, la Superintendencia de Sujetos No Financieros, le comunicó al socio Emilio Cornejo Vernaza de la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, que estaría llevando a cabo una supervisión in situ temática de beneficiarios finales (personas naturales) a requerimiento de una muestra seleccionada de las personas jurídicas a las cuales la firma de abogados presta el servicio de agente residente, así como otras actividades sujeta a supervisión por la Superintendencia de acuerdo a la Ley No. 23 de abril de 2015, y sus modificaciones, la Ley No. 124 de enero de 2020, Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y Acuerdo No. JD-01-2020 de 25 de junio de 2020. La supervisión iniciaría el 30 de noviembre de 2021. (Cfr. fs. 1-8 del expediente administrativo).

192
199

En la misiva en referencia, se le requirió a la firma de abogados que debía presentar físicamente en español para iniciar la supervisión in situ temática de beneficiarios finales (persona natural), la siguiente información y documentación:

"1. La plantilla adjunta debidamente completada, en la cual se detalla la muestra de personas jurídicas panameñas seleccionada, controles implementados para identificar y verificar al beneficiario final, mitigantes aplicados para prevenir el riesgo del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo.

2. Cuestionario desarrollado sobre la identificación y Verificación de Beneficiarios Finales.

3. Documentos evidencien la debida diligencia, la identificación y verificación de los beneficiarios finales (persona natural) de las personas jurídicas panameña (copia de documento de identidad personal o pasaporte (cuando se trate de un extranjero), certificado de acción o registro del libro de acciones, tal como se establece en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, los artículos 6, 7 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 2015, y los artículos 4, 5, 6 y 7 del Acuerdo No. JD-01-2020 de 25 de junio de 2020; y en el caso que la persona jurídica no pueda ser identificada mediante la participación accionaria, se deberá presentar un acta, certificación o declaración jurada debidamente suscrita por los representantes o personas autorizadas, donde se detalle a los beneficiarios finales, según lo establece el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y el artículo 8 de la Resolución No. I-REG-002-017 de 3 de abril de 2017.

4. Documentos que evidencien la aplicación de la debida diligencia en la prestación del servicio de "Actuación o arreglo para que una persona actúe como director o apoderado de una persona jurídica o una posición similar, en relación con otras personas jurídicas", y la prestación del servicio y/o la relación de negocio con la persona jurídica, según lo establecido en los artículos 4, 5 y 9 del Acuerdo No. JD-01-2020 de 25 de junio de 2020.

5. Documento (sic) que evidencien la relación de servicio (sic) establecidos en el artículo 40 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020 que, brinda la firma de abogados PGS ATTORNEYS a sus clientes, tales como facturación o la forma de pago, en virtud de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020.

6. Documentos que evidencien los controles implementados por la firma de abogados PGS ATTORNEYS, para la identificación y verificación del beneficiario final de las personas jurídicas panameñas listadas en la plantilla adjunta."

Como respuesta al requerimiento por parte de la Superintendencia de Sujetos No Financieros (hoy entidad demandada) se dejó consignado en acta respectiva el día 30 de noviembre de 2021, durante la diligencia de supervisión in situ, que se revisaron un total de doce (12) expedientes, la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** hizo entrega del manual de cumplimiento y debida diligencia, así como también entregó copia del expediente de dos (2) personas jurídicas revisados. (Cfr. fs. 60-116 del expediente administrativo).

118
1200
→

En adición a lo anterior expresado, la firma de abogados manifestó lo siguiente:

"Nosotros estamos en el proceso de organizar y actualizar todas las debida diligencia ya que desde antes que fuera requerido la debida diligencia, siempre hemos hecho una.

Ya tenemos el equipo que se encarga de mantener nuestra debida diligencia actualizada, pero como son muchas estamos tratando de hacerlo a la mayor brevedad posible.

De igual forma desde el año pasado hemos tomado la decisión de renunciar a todas las empresas que tienen más de 50 años que no tenemos el contacto. Le enviamos una actualización o notificación y el cliente tienen 15 días para enviarnos todo, sino renunciamos.

Los clientes que no pudimos contactar desde el primer periodo ya estamos organizando todo para renunciar antes de 31 de diciembre de 2021". (Cfr. f. 64 del expediente administrativo).

En acta de supervisión in situ del día 2 de diciembre de 2021, visible a fojas 121-123 del expediente administrativo, se registró que se revisaron once (11) expedientes de sociedades y se entregaron copias de estos, a su vez, el sujeto supervisado entregó modelos de formularios de creación de sociedad anónima en Panamá, formulario de debida diligencia, certificado de acciones, registro de acciones así como documentos de debida diligencia de tres (3) directores nominales de la firma y copia de expedientes de tres (3) sociedades.

En dicha supervisión a su vez, se le solicitó a la oficial de cumplimiento de la firma de abogados lo siguiente:

- De la persona jurídica **QALBI INC.**, el formulario de debida diligencia del señor Mathieu Benin.
- De la persona jurídica **STYA, INC.**, formulario de creación de sociedad en Panamá donde se solicita el servicio de directores.
- De la persona jurídica **HAGSTEINER & SONS WORLDWIDE PROPERTIES**, documentación de debida diligencia actualizada del señor Alexander Hagsteiner.

Cumplida esta etapa, este Tribunal aprecia que los resultados de la supervisión in situ temática de beneficiario final realizada por la entidad demandada a la firma de

199
201

abogados **PGS ATTORNEYS**, en calidad de sujeto obligado no financiero, fueron consignados en el Informe de Supervisión de 18 de febrero de 2022, visible a fojas 1102-1116 del expediente administrativo.

Del informe en mención se desprenden algunas condiciones en la que se encontraban algunas personas jurídicas al momento de la supervisión, condiciones que fueron sustentadas por la entidad demandada bajo los criterios establecidos en la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y sus modificaciones, el Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015, Resolución No. I-REG-002-017 de 3 de abril de 2017 y el Acuerdo No. JD-001-2020 de 25 de junio de 2020, normativa vigente al momento de la supervisión realizada y se determinó las posibles causas de dos (2) condiciones presentadas por la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, que anotamos a continuación:

1. Debida Diligencia

a. No verificó a los beneficiarios finales (persona natural), mediante documentos de fuentes confiables de las siguientes personas jurídicas a saber: COSMOPOLITA GLOBAL INTERANTIONAL, S.A. (sic); SKGA INTERNATIONAL HOLDINGS, INC; PROMETUM, CORP; HZ ENERGY, S.A.; HIPPO SERBAL, INC.; LATIN GH INC. y MEAT CLUB, S.A.

b. No proporcionó información y documentación de la debida diligencia (formulario de datos, documentos de identidad, referencias, recibos de servicio) de los beneficiarios finales (persona natural) de las siguientes personas jurídicas panameñas: PROMETUM, CORP.; GM AMERICA LLC, S.A.; COSMOPOLITA GLOBAL INTERANTIONAL, S.A. (sic) e HIPPO SERBAL, INC.

c. Respecto a las personas jurídicas panameñas SKGA INTERNATIONAL HOLDINGS, INC.; AMORTIGUADORES PANAMA, S.A.; EBACH, S.A.; XICLATI, S.A. y GM AMERICA LLC, S.A. se presentó información y documentación de debida diligencia, no obstante, las actas de emisión de acciones y certificados de acciones se encuentran sin firmas.

200
202

Las condiciones anteriores fueron determinado bajo el criterio legal de la Ley 23 de abril de 2015, y sus modificaciones, regulatoria de la debida diligencia, así como también del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y el Acuerdo No. JD-01-2020 de 25 de junio de 2020, en donde la causa se debe a debilidades en los mecanismo para verificar la información y documentación de beneficiarios finales y en la falta de actualización de las normas de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

2. Actualización de registro y su resguardo

"En los expedientes revisados durante la ejecución de la supervisión, se observó documentos no actualizados de la siguiente persona jurídica panameña:

1. Para las personas jurídicas panameñas PLATINIUM SUPPLY INTERNATIONAL, INC. y COSMOPOLITA GLOBAL INTERANTIONAL, S.A. (sic) copia de pasaporte de la señora Joanna Glod, vencido el 04 de octubre de 2016; identificada como beneficiario final; ya que, por su nivel de riesgo bajo, debe actualizarse cada cinco (5) años, según lo establece el manual de cumplimiento de la referida firma de abogados.

2. Para la persona jurídica panameña INVERSIONES AMORO CORP., copia de pasaporte del señor Francisco Malanga refleja que se encuentra vencido desde el 17 de febrero de 2015 y al igual que el de la señora Johana Méndez desde el 24 de marzo de 2015; ambos identificados como beneficiarios finales; su nivel de riesgo, es bajo, por lo cual debe actualizarse cada cinco (5) años, según lo establece el manual de cumplimiento de la referida firma de abogados." (Cfr. f.1115 del expediente administrativo).

La entidad demandada cita el punto 14 del Manual de Cumplimiento de la firma de abogados, en donde se indica que es política de la firma:

"Es política de PGS realizar la periodicidad y actualización de información de los clientes, dependiendo de sus perfiles. Esta confirmación será realizada SEMESTRALMENTE o ANUALMENTE, junto con la cancelación de las anualidades de las entidades donde PGS actúa como agente residente.

El oficial de cumplimiento podrá determinar verificaciones extraordinarias, alternas las periódicas semestrales dependiendo del tipo de perfil del cliente:

*...
B. Verificaciones regular de clientes Bajo riesgo-cada 5 años.*

*...
Las Actualización de Registros debe realizarse de manera periódica con el fin de validar si el cliente sigue representando el mismo nivel de riesgo, o si se cuenta con toda la información relativa". (sic)
(Cfr. f. 1116 del expediente administrativo).*

Las condiciones anteriores fueron determinadas bajo el criterio legal del artículo 29 de la Ley 23 de abril de 2015, modificado por la Ley No. 70 de 31 de enero de 2019,

201
203

el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y el artículo 10 de la Resolución No. I-REG-002-017 de 3 de abril de 2017, sobre actualización de registros y su resguardo, en donde la causa se debe a debilidades en la obligación de atender la debida diligencia, en los diseños de controles para aplicar medidas preventivas y en las capacitaciones en temas de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Los efectos consignados en este informe fueron los siguientes:

- *"Sanciones por incumplimiento a la Ley 23 de 2015 y sus respectivas modificaciones.*
- *Exponerse a ser vinculado con beneficiarios finales que están relacionados con el delito de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.*
- *Riesgo reputacional de la firma de abogados en su actividad de agente residente."* (Cfr. f. 1116 del expediente administrativo).

Consta en el expediente administrativo, la Nota No. SSNF-DS-282-2022 de 18 de febrero de 2022, a través de la cual el Superintendente le comunica a la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** que la supervisión ha culminado y le hace entrega del Informe de Supervisión in Situ Temática de Beneficiario Final, nota que fue recibida por parte de la firma de abogados el 23 de febrero de 2022. (Cfr. fs. 1119 del expediente administrativo).

Ahora bien, expuesto el antecedente del proceso administrativo sancionatorio, tenemos que su inicio se formaliza a través de la Resolución No. S-PS-061-2022 de 13 de octubre de 2022, suscrita por la Superintendente por los posibles incumplimientos a la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y sus modificaciones. La firma de abogados PGS ATTORNEYS se notificó de la referida resolución el 18 de octubre de 2022, mediante escrito. (Cfr. fs. 1130-1140 y 1142 del expediente administrativo).

Tomando en cuenta que la parte actora ha dirigido su disconformidad con el resultado del proceso administrativo sancionatorio en referencia, específicamente en cuanto a la valoración y evaluación de las pruebas que aportó en dicho proceso, ya que considera que la entidad le dio el mérito probatorio a las pruebas que antecedieron al

202
204

proceso más que a las aportadas en sus descargos vulnerando, a su juicio, el debido proceso legal consignado en el numeral 31 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000 y el artículo 143 de dicha excerta legal.

Lo anterior surge, según su criterio, a raíz que la entidad demandada fundamentó la decisión de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución de Junta Directiva REG-001-17 de 24 de julio de 2017, calificando los documentos aportados en su defensa como “*entrega tardía*” aún cuando habían sido admitidos por la propia entidad demandada mediante la Resolución S-PS.067-2022 de 1 de diciembre de 2022.

Por lo que, la parte actora esgrime sus argumentos de disconformidad sobre el hecho que la entidad demandada está reconociendo que una norma de inferior jerarquía, en este caso la resolución de la Junta Directiva, prevalece en aplicabilidad a la Ley No. 38 de 2000, norma de mayor jerarquía, lo que resulta, a su entender, en una violación al debido proceso legal y a los principios probatorios, así como el Principio de Buena fe y de Presunción de Inocencia que rigen en materia administrativa, todo esto en su perjuicio, y en desconocimiento de que se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia a su favor.

Por otra parte, ha indilgado como cargo de ilegalidad a la actuación, la violación del artículo 47 de la Ley No. 124 de 2020, modificada por la Ley No. 254 de 2021, en el sentido que la entidad demandada no podría requerirle como firma de abogados, información y documentación financiera y contable, entiéndase “Declaraciones de Impuestos de Renta” y “documentos contables” ya que, según su criterio, esto solo debe ser solicitado “a las entidades sujetas a supervisión donde el abogado actúa como “agente residente”, mas no solicitar información contable de ingresos y egresos del profesional regulado,...

Lo anterior expresado constituye fundamentalmente los cargos de ilegalidad que la parte actora ha expuesto a través de su demanda, siendo en este punto meritorio considerar los incumplimientos advertidos por la entidad demandada al iniciar el proceso sancionatorio a la parte actora, la actuación de la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**

203
205

en dicho proceso administrativo y la decisión contenida en la Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, como acto que se impugna de ilegal.

Así las cosas, se puede evidenciar que en la Resolución No. S-PS-061-2022 de 13 de octubre de 2022, la Superintendencia de Sujetos no Financieros resolvió que existían méritos suficientes para iniciar un proceso sancionatorio contra la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, en virtud de un análisis de los resultados plasmados en el Informe de Supervisión In Situ de beneficiarios finales, en el cual **reparó previa e inicialmente** que los puntos contentivos de los incumplimientos surgidos recaían en lo siguiente:

“...
Sin embargo, quedó evidenciado que la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, no aplicó las medidas tendientes a la prevención de los delitos de BC/FT/FPADM, y la mitigación y debido control de los riesgos que se derivan de los mismos, tal como la debida diligencia de los clientes y beneficiarios finales, así como la verificación y actualización de la información y documentación.

La normativa en materia de prevención de BC/FT/FPADM, establece que los sujetos obligados no financieros, deberán desarrollar y mantener actualizadas las políticas y procedimientos para conocer a sus clientes e identificar y verificar al beneficiario final.

Quedó evidenciado, que de las **treinta y nueve (39)** muestras que ser verificaron durante la supervisión, **once (11)** expedientes de personas jurídicas no mantenían la información y documentación de los beneficiarios finales con sus sustentos completos; y a su vez, no mantenía actualizada la información de debida diligencia dos (2) expedientes, más la persona jurídica **COSMOPOLITA GLOBAL INTERNATIONAL, S.A.**, que se encuentra entre los **once (11)** expedientes mencionados.

“...”

(Cfr. f. 1139 del expediente administrativo).

La Superintendencia de Sujetos No Financieros concedió el término de diez (10) días hábiles para que la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** presentara sus descargos, ejerciera su derecho de defensa y se diera apertura el período de pruebas, ante lo cual el representante legal de la firma de abogados presentó los descargos y pruebas dentro del término correspondiente, tal como consta a fojas 1146-1294 del expediente administrativo, pruebas que fueron admitidas y otras no por la Superintendencia mediante Resolución No. S-PS-067-2022 de 1 de diciembre de 2022, en la que se dispuso también oficiar a la firma de abogados para que presentara copia autenticada de los pasaportes vigentes de dos (2) personas naturales vinculadas a las

204
206

personas jurídicas analizadas ya que se proporcionaron copias autenticadas de dichos pasaportes en las que se observó que estaban vencidos.

De igual manera, en virtud de la facultad otorgada en el artículo 15 del Acuerdo No.-JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020, se ordenó a la firma de abogados que remitiera copias autenticadas de sus declaraciones de renta de sus últimos dos años y planilla de la Caja de Seguro Social. (Cfr. fs. 1303 y 1304-1305 del expediente administrativo).

Una vez surtidas estas etapas en el proceso administrativo, la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** presentó la documentación requerida por la entidad demandada, **denominando las pruebas solicitadas como pruebas atenuantes**, cumpliendo con lo solicitado. (Cfr. f. 1312 del expediente administrativo).

Concluido el proceso administrativo instaurado, la Superintendencia de Sujetos No Financieros, emitió el acto administrativo que ha sido demandado, en el que señaló primeramente su competencia y funciones para supervisar, velar por el cumplimiento de la ley y aplicar sanciones a los sujetos obligados no financieros en caso de incumplimiento de la legislación en materia de prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (BC/FT/FPADM), de acuerdo con los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 23 de 2015, la Ley 124 de 7 de enero de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015, los artículos 5 y 7 de la Resolución No. JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017 y el Acuerdo JD-01-2020, por lo que para el análisis del material probatorio de este caso consideró lo dispuesto en dichos artículos.

De un escrutinio del acto impugnado, la Sala puede reparar que la entidad demandada estableció que uno de los criterios que configuran el incumplimiento por parte de la firma de abogados es el de la **aplicación de la debida diligencia**, la cual está regulada en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley No. 23 de 2015, en cuanto a la **adecuada identificación y verificación razonable del cliente en caso de persona natural, jurídica y beneficiario final, así como las actualizaciones periódicas**

205
207

correspondientes a la documentación de la debida diligencia, reglada en el artículo 29 de la Ley No. 23 de 2015, el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No. 363 de agosto de 2015 y el artículo 7 de la Resolución No. JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017.

Lo anterior fue comprobado cuando se verificó que la documentación de debida diligencia que mantenía la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** se encontraba incompleta en relación a trece (13) expedientes de sociedades anónimas en las cuales fungía el cargo de agente residente al momento en que se desarrolló la Supervisión in Situ Temática de Beneficiario Final, del 30 de noviembre de 2021 al 18 de febrero de 2022, por lo que debía tener la información actualizada de los beneficiarios finales de sus clientes, así como cumplir con el resguardo de la información y documentación actualizada por cinco (5) años en tres (3) personas, siendo una política de la firma de abogados de acuerdo al punto 14 de verificación, estipulado en el Manual de Cumplimiento y Debida Diligencia de la firma (Cfr. fs. 77 y 78 del expediente administrativo), por consiguiente, tuvo lugar la falta de aplicación de la debida diligencia y la actualización de los registros y su resguardo, así como la no observancia de la propia política de la firma de abogados, indicada en el mencionado Manual.

En este punto, debemos mencionar que del acto impugnado se advierte que producto del análisis jurídico realizado por la Superintendencia y la valoración del caudal probatorio allegado a dicho proceso administrativo sancionatorio, se consideraron las circunstancias del caso y sus atenuantes, entre las cuales figuran la subsanación de la infracción por el propio sujeto no financiero, ya que **PGS ATTORNEYS** subsanó doce (12) expedientes.

En cuanto a la aplicación del artículo 7 de la Resolución No. JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017, la Sala considera viable su aplicación por parte de la entidad demandada ya que es una norma reglamentaria a través de la cual han sido establecidos *“los lineamientos respecto a los requerimientos de información y documentación como parte de las supervisiones de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros en materia de prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del*

Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva." (Cfr. Gaceta Oficial No. 28347-B de 21 de agosto de 2017).

Contrario a lo que formula la accionante en sus argumentaciones, esta norma encuentra aplicación al caso en concreto, de conformidad con lo que establece el propio artículo 37 de la Ley No. 38 de julio de 2000, tomando en cuenta que la legislación especial prevalece sobre la normativa general, de acuerdo al principio básico de especialidad, por lo que la normativa del Régimen de Prevención, entre las que se encuentran las resoluciones de la Superintendencia y la Junta Directiva, se aplica con preferencia y prelación para todos aquellos supuestos que se puedan suscitar durante las actividades de supervisión in situ a sujetos obligados no financieros que realicen actividades sujetas a supervisión, en ejercicio de la facultad regulatoria que tiene el ente supervisor. El artículo 37 de la referida excerta legal señala:

"Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley." (Lo resaltado y subrayado es de la Sala).

En adición a lo anterior, la entidad demandada no puede desconocer la normativa regulatoria inherente al procedimiento que subyace en la función que realiza, siendo así que debe ceñir su actuación en observancia y respeto del Principio de estricta legalidad, tal y como lo mandata el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, que a la letra dice:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán 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." (Subraya la Sala).

Al respecto, debemos anotar que el Principio de la Legalidad en relación con la función administrativa se entiende, a juicio del autor colombiano Jaime Santofimio, conforme lo siguiente:

208
209

"como la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial. En este sentido, debemos observar un doble proceso de sometimiento de los órganos administrativos al derecho; el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y de principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal; el segundo sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias."¹ (La subraya es de la Sala).

Como resultado de lo hasta aquí expuesto, no puede reconocer la Sala que prosperan los cargos de ilegalidad en relación al numeral 1 del artículo 201 y el artículo 143 de la Ley No. 38 de julio de 2000, puesto que, la entidad demandada enmarcó su actuación dentro de la normativa que contempla el supuesto que tuvo lugar durante la supervisión realizada, es decir, la entrega tardía de la documentación requerida, ya que si bien la firma de abogados **subsano durante el proceso disciplinario** las condiciones irregulares advertidas en la supervisión y consignadas en el informe de supervisión, lo cual fue concebido como una **circunstancia atenuante** de acuerdo al numeral 1 del artículo 38 del Acuerdo No. JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020, no es menos cierto que al momento en que se realizó dicha supervisión, la firma de abogados manifestó que **estaban en proceso de organizar y actualizar** la debida diligencia de sus clientes. (Cfr. fs. 64 y 121-123 del expediente administrativo).

Por lo que, al momento de ser supervisados, de las constancias procesales se observa que no entregaron la documentación solicitada, de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo JD-01-2020, lo que trajo como resultado que la entidad contemplara asertivamente que la documentación fue entregada tardíamente, una vez ya iniciado el proceso administrativo disciplinario, aunado al hecho que alguna de las pruebas presentadas con los descargos por parte de la firma de abogados en esta etapa, eran documentos que no estaban vigentes, sobre los cuales la entidad demandada de forma oficiosa, solicitó su subsanación. El artículo 7 de la Resolución JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017, contempla la situación acaecida en esta causa, habiendo sido acreditado el incumplimiento, tal y como se desprende de su redacción:

¹ SANTOFIMIO, Jaime. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I. Universidad Externado de Colombia, año 1998. Páginas 69 y 70.

208
210

“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.

Cabe destacar que la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, una vez recibido el informe de supervisión el **23 de febrero de 2022**, antes de iniciado el proceso administrativo sancionatorio mediante **Resolución No. S-PS-061-2022 DE 13 de octubre de 2022**, tuvo conocimiento que se habían determinado irregularidades durante la supervisión en situ llevada a cabo, mismas que debían ser subsanadas, habida cuenta que en dicho informe se apuntó que uno de los efectos de las condiciones advertidas durante la supervisión, lo era las **sanciones por incumplimiento a la Ley No. 23 de 2015 y sus respectivas modificaciones, conociendo entonces la parte actora que había incurrido en conductas que eran objeto de sanción.** (Cfr. fs. 1116 y 1119 del expediente administrativo).

Estima la Sala que la entidad demanda en ningún restó el mérito probatorio de los documentos aportados durante el proceso administrativo sancionatorio, por el contrario, los reconoció como circunstancias atenuantes ya que a través de la presentación de los mismos, la firma de abogados logró comprobar que había enmendado las irregularidades advertidas durante la supervisión in situ, etapa en la cual, se **diagnosticaron** las condiciones causadas por debilidades que tenía la firma de abogados al aplicar la debida diligencia a las personas jurídicas a las que prestaba el servicio de agente residente y en cuanto a la actualización de registros y su resguardo, quedando el evidente incumplimiento de los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley No. 23 de abril de 2015 y sus modificaciones, así como el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No. 363 de agosto de 2015 y el artículo 7 de la Resolución No. JD-REG-001-17 de 24 de julio de 2017, lo cual, en consecuencia, generaría una sanción en atención los artículos 59, 60 y 61 de la Ley No. 23 de abril de 2015, y el Acuerdo JD-03-2020, regulatorios de la potestad sancionatoria que tiene la entidad demandada dentro de los asuntos sometidos a su competencia.

209
211

Frente a esta realidad, la Sala considera que la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** tuvo la oportunidad de presentar sus descargos y pruebas, así como también de enmendar algunas de las ya presentadas, no habiendo vulneración al debido proceso legal ni los principios probatorios y demás a los que alude en su demanda, ya que la entidad demanda tomó en cuenta las normas reglamentarias que rigen la presentación de documentos (pruebas) en este tipo de procesos administrativos.

En cuanto a la solicitud formulada por la entidad demandada de forma oficiosa a la firma de abogados de aportar sus declaraciones de renta de los dos (2) últimos años y datos de la planilla de la Caja de Seguro Social mediante Nota No. SSNF-DR-081-2022 de 1 de diciembre de 2022, visible a foja 1305 del expediente administrativo, precisa la Sala indicar que no hay una vulneración al secreto profesional consignado en el artículo 47 de la Ley No. 124 de enero de 2020, en los términos presentados por la accionante, debido a que lo alegado por esta no corresponde al supuesto contenido en la norma que estima infringida.

La norma in comento tiene un alcance para la relación profesional entre el abogado y su cliente, bajo determinadas circunstancias que tengan lugar durante el desarrollo de dicha relación en donde existe un derecho legítimo de reserva, mas no en cuanto al requerimiento de información, en este caso de tipo contable en relación a sus ingresos (declaraciones de renta recientes), que la entidad demandada, como autoridad supervisora y dentro de sus facultades legales, le ha solicitado a la firma de abogados como sujeto supervisado y no a sus clientes.

De la excerta legal en referencia, se desprende de su artículo 40, la clasificación del sujeto supervisado, y las actividades sujetas a supervisión, dentro de la cual no se encuentran las personas jurídicas o naturales que constituyen los clientes del profesional del derecho sino este en el ejercicio de su actividad profesional como abogado a través de la cual realiza actos a nombre de un cliente, actos que están sujetos a supervisión por la Superintendencia de Sujetos No Financieros. Así tenemos que la redacción del mencionado artículo señala lo siguiente:

210
2/2

"Artículo 40. Sujetos obligados no financieros. Esta Ley está dirigida a la supervisión de los sujetos obligados no financieros, supervisados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, que se definen a continuación:

1. (...)

11. Abogados cuando en ejercicio de su actividad profesional realicen en nombre de un cliente o por un cliente alguna de las actividades sujetas a supervisión, tales como:

a. (...)

k. Cuando prestan los servicios y actividades propias del agente residente de personas jurídicas constituidas o registradas de conformidad con las leyes de la República de Panamá."²

En efecto, el requerimiento de la entidad demandada se formuló sobre la base de lo establecido en el artículo 35 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2022, considerando que se iba a aplicar una sanción de tipo pecuniario, entiéndase multa, por consiguiente, había que ponderar el monto de dicha sanción, por lo que, había que tomar en cuenta la realidad financiera del sujeto obligado no financiero, en este caso la firma de abogados, con miras a que la sanción a aplicar no fuera arbitraria ni desmedida.

El artículo 35 del Acuerdo No. JD-03-2020, vigente al momento en que se llevó a cabo la supervisión a la firma de abogados, establece lo siguiente:

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, ateniendo a sus dos últimas declaraciones jurada de renta, presentadas ante la Dirección General de Ingresos (DGI);
4. Tipo de gravedad, según la tasa sancionatoria determinada por la Superintendencia. (Subraya la Sala).

De la norma supra citada se infiere que el requerimiento a PGS ATTORNEYS de sus últimas declaraciones juradas de renta obedece a considerar uno de los criterios para graduar de forma razonable y no antojadiza la suma correspondiente a la sanción de carácter pecuniario a imponer a la firma de abogados, sujeto obligado no financiero

² Conforme al artículo 27 de Ley No. 254 de 11 de noviembre de 2021, publicada en Gaceta Oficial 29413-A de 11 de noviembre de 2021, el cual modificó el artículo 40 de la Ley No. 124 de enero de 2020.

24
213

supervisado que, en este caso, incurrió en varias infracciones del Régimen de Prevención de BC/FT/FPADM³, tal y como se desprende del material probatorio obtenido en sede administrativa y allegado a este proceso judicial.

Por lo que esta Corporación de Justicia concuerda con la sanción impuesta por la entidad demandada, misma que asciende a la suma de **NUEVE MIL SEISCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.9,600.00)** dadas las constancias procesales admitidas y, reparando en el hecho que la entidad demandada tuvo en cuenta circunstancias atenuantes en cuanto a la subsanación de documentos y la realidad financiera del sujeto supervisado, lo que obró a su favor al momento de interponer una sanción que conforme al tipo de gravedad de la infracción, ya que está podría ser determinada hasta la suma de **CIEN MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.100.000.00)** encontrándose la sanción impuesta en el acto impugnado alejada, en gran medida, del monto límite de la sanción para este tipo de infracciones.

La referida decisión fue objeto de un recurso de reconsideración, presentado en término oportuno, en razón de lo cual la Superintendencia de Sujetos No Financieros, emitió la Resolución No. S-PS-013-2023 de 3 de abril de 2023 (Cfr. fs. 71-83 del expediente judicial), y posteriormente un Recurso de Apelación presentado el 12 de abril de 2023, remitido por la entidad demanda a la Junta Directiva de dicha entidad, mediante Nota No. SSNF-DR-020-2023 de 17 de abril de 2023 (Cfr. f. 1404 del expediente administrativo) contra la mencionada Resolución.

De ahí que la entidad demandada no incurrió en una negativa tácita del recurso bajo la figura de silencio administrativo ya que esta remitió el recurso de apelación de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 45 del Acuerdo No. JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020, recurso que fue resuelto por el superior, entiéndase, la Junta Directiva de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, mediante Resolución No. JD-PS-006-2023 de 26 de julio de 2023.

³ Siglas BC/FT/FPADM corresponden a: Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

214

Habiéndose expresado el pronunciamiento en cuanto a los argumentos proferidos por la parte actora en su recurso de apelación, estima la Sala que la Superintendencia de Sujetos No Financieros no incurrió en silencio administrativo, puesto que el recurso fue tramitado y resuelto. La parte actora pudo ejercer oportunamente su derecho a concurrir a este Tribunal Contencioso Administrativo y que se incorporara esta última actuación en sede gubernativa en este proceso, a fin de manifestar sus alegaciones en cuanto al acto impugnado, mismas que son similares a las promovidas en vía gubernativa a través de la instauración de los recursos de reconsideración y apelación, respectivamente.

La actuación de la entidad integra elementos como la aplicación de las reglas de la sana crítica y la valoración de criterios para imponer la sanción de tipo pecuniario como la establecida en el acto impugnado, dada la facultad que ostenta por ley para la imposición de las sanciones de este tipo y que ha efectuado en apego a la normativa correspondiente del Régimen de Prevención de B/FT/FPADM y a las pruebas consignadas en el proceso administrativo sancionatorio.

Así las cosas, está acreditado que la firma de abogados **PGS ATTORNEYS** fue sometida a una supervisión in situ temática de beneficiarios finales, por parte de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, en virtud del ejercicio de la función de supervisar y regular los sujetos obligados no financieros y las actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, que le impone la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y sus modificaciones.

De la supervisión realizada y el posterior proceso administrativo sancionatorio quedó demostrado que la firma de abogados omitió el cumplimiento de medidas básicas relacionadas con la debida diligencia del cliente y el beneficiario final, la identificación adecuada y verificación razonable de estos, actualización de registro y resguardo de la información y documentación; razón por la cual fue sancionada, luego de cumplirse con las normas procesales que contemplan este tipo de procedimiento sancionatorio y

100

The first part of the paper is devoted to a discussion of the general principles of the theory of the structure of the atom. It is shown that the structure of the atom is determined by the laws of quantum mechanics, which are based on the principle of the conservation of energy and the principle of the conservation of momentum. The second part of the paper is devoted to a discussion of the experimental results obtained in the study of the structure of the atom. It is shown that the experimental results are in good agreement with the theoretical predictions of quantum mechanics. The third part of the paper is devoted to a discussion of the applications of the theory of the structure of the atom. It is shown that the theory of the structure of the atom has many important applications in the fields of physics, chemistry, and biology.

ponderarse los criterios establecidos para tal fin, como previamente se ha expuesto en el análisis de las disposiciones acusadas de ilegales.

Cómo resultado de las razones antes expuestas, esta Corporación de Justicia arriba a concluir que la Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, emitida por Superintendencia de Sujetos No Financieros, no es ilegal, al no haber sido infringidos los artículos 201 (numeral 31) y 143 de la Ley No. 38 de 2000 y el artículo 47 de la Ley No. 124 de 2020, modificada por la Ley No. 254 de 2021, por lo que no es dable acceder a las pretensiones que la parte actora ha descrito en su demanda.

VIII. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No. S-PS-004-2023 de 14 de febrero de 2023, emitida por Superintendencia de Sujetos No Financieros, mediante la cual se sancionó pecuniariamente a la firma de abogados **PGS ATTORNEYS**, por el incumplimiento de los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y sus respectivas modificaciones, y en consecuencia, se **NIEGAN** todas las pretensiones de la demanda.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

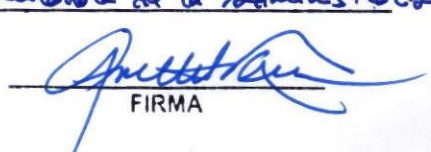

EUGENIO URRUTIA PARRILLA
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 8 DE julio
DE 20 25 A LAS 2:25 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1519 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 7 de Julio de 20 25


El Secretario (a) Judicial

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA