

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 295702022.

Vista Número 1119

Panamá, 30 de junio de 2022

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020, emitida por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Décimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la sociedad actora señala como normas legales y reglamentarias vulneradas las siguientes:

A. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos el debido proceso y estricta legalidad; que se incurre en el vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, cuando se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen la violación al debido proceso (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial);

B. Los artículos 1 y 3 del Acuerdo No. 012-2015 de 24 de noviembre de 2015, por medio del cual se establece el procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia de Bancos para aquellos procesos que no tengan establecido un procedimiento administrativo especial, normas que señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. OBJETO Y ALCANCE. Este Acuerdo establece el procedimiento a seguir para formalizar los procesos administrativos sancionatorios que se gestionan ante la Superintendencia de Bancos, por posibles incumplimientos de las disposiciones contenidas en:

1. El Régimen Bancario.
2. El Régimen Fiduciario.
3. Las disposiciones que deben cumplir los bancos y las fiduciarias respecto al régimen de custodia aplicable a las acciones emitidas al portador.
4. Cualquier otra norma especial cuyo conocimiento sea atribuido a esta Superintendencia con facultad o competencia para investigar y sancionar y, para el cual no se establezca un procedimiento administrativo especial.”

“ARTÍCULO 3. RÉGIMEN BANCARIO. Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá como régimen bancario toda disposición que se refiere a la Ley Bancaria, Decretos, Acuerdos, Resoluciones, Circulares y demás disposiciones adoptadas por la Superintendencia de Bancos; con excepción de las normas de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.” (G.O. 27930 de 17 de diciembre de 2015.) (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

C. Los artículos 1 y 3 del Acuerdo No. 009-2015 de 27 de julio 2015, que establece el procedimiento administrativo sancionatorio por posibles infracciones a las disposiciones en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la

Proliferación de Armas de Destrucción Masiva aplicable a los Sujetos Obligados, modificado por el Acuerdo No. 003 -2017 de 25 de abril 2017, disposiciones que indican lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. OBJETO Y ALCANCE. Este Acuerdo establece el procedimiento a seguir para formalizar los procesos administrativos sancionatorios que se gestionan ante la Superintendencia de Bancos, por posibles incumplimientos de las disposiciones contenidas en el Régimen establecido para prevenir el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.”

“ARTÍCULO 3. RÉGIMEN DE PREVENCIÓN. Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá el régimen de prevención como toda disposición legal o reglamentaria aplicable a los sujetos obligados, establecida para prevenir el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Dentro del proceso administrativo sancionatorio, los términos se entenderán como días hábiles.” (G.O. 27841 de 7 de agosto de 2015) (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso.

3.1 Cuestión Previa.

Este Despacho observa que el objeto de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, es que se declare nula, por ilegal, la **Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020**, por medio de la cual el **Superintendente de Bancos de Panamá** resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Imponer a **BAC INTERNATIONAL BANK, INC.** sanción pecuniaria de CUARENTA MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.40,000.00)... por incumplir con:...

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer a **BAC INTERNATIONAL BANK, INC.** sanción pecuniaria de TRECE MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.13,500.00)... por incumplir con el Régimen Bancario, especialmente con:...” (Cfr. fojas 55-56 del expediente judicial).

Contra dicha decisión se presentó un recurso de reconsideración, interpuesto oportunamente por la recurrente; lo que dio lugar a la emisión de la Resolución SBP-0076-2021 de 22 de junio de 2021, a través de la cual se acogió parcialmente dicho recurso en el sentido de corregir un error de escritura en la Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020, y por tanto, el artículo primero debe leerse **“ARTÍCULO PRIMERO: Imponer a BAC INTERNATIONAL BANK, INC. sanción pecuniaria de CUARENTA MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.40,500.00)...”**; sin embargo, se mantiene en todo lo demás el contenido del mencionado acto administrativo; de ahí que la entidad bancaria

demandante acudió en grado de apelación ante la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, la cual emitió la Resolución SBP-JD-0088-2021 de 14 de diciembre de 2021, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el acto impugnado. Dicha resolución le fue notificada el 26 de enero de 2022 al apoderado judicial de la demandante, agotándose así la vía gubernativa (Cfr. fojas 58 a 69 y 70 a 77 y reverso del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **25 de marzo de 2025**, la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, a través de la cual realiza las siguientes peticiones:

"II. LO QUE SE DEMANDA:

Solicitamos se declare **NULA, por ILEGAL**, la Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020, parcialmente corregida y mantenida mediante Resolución SBP-0076-2021 de 22 de junio de 2021, al resolver recurso de reconsideración interpuesto por BAC INTERNATIONAL BANK, INC., ambas emitidas por el Superintendente de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y confirmada por Resolución SBP-JD-0088-2021 de 14 de diciembre de 2021, emitida al resolver apelación por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y además, para que se hagan otras declaraciones.

...

Además, como consecuencia de la declaratoria de nulidad por ilegal de la Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020, parcialmente corregida y mantenida mediante Resolución SBP-0076-2021 de 22 de junio de 2021, al resolver recurso de reconsideración interpuesto por BAC INTERNATIONAL BANK, INC., ambas emitidas por el Superintendente de la Superintendencia de Bancos de Panamá, y confirmada por Resolución SBP-JD-0088-2021 de 14 de diciembre de 2021, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, solicitamos que la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, RESTABLEZCA LOS DERECHOS SUBJETIVOS VIOLADOS a BAC INTERNATIONAL BANK, INC., y, por ende:

1. DECLARE que se ha violado el debido proceso legal en perjuicio de BAC INTERNATIONAL BANK, INC.
2. DECLARE que el Acuerdo No. 012 -2015 de 24 de noviembre de 2015 'Por medio del cual se establece el procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia de Bancos para aquellos procesos que no tengan establecido un procedimiento administrativo especial', no resulta aplicable para el juzgamiento de infracciones a las disposiciones en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, puesto que **existe un procedimiento administrativo especial** contenido en el Acuerdo No. 009 -2015 de 27 de julio 2015 'Procedimiento administrativo sancionatorio por posibles infracciones a las disposiciones en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva aplicable a los Sujetos Obligados'.

3. DEJE SIN EFECTO las sanciones pecuniarias impuestas a BAC INTERNATIONAL BANK, INC. en concepto del alegado incumplimiento de disposiciones en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

4. ORDENE a la Superintendencia de Bancos de Panamá, al Ministerio de Economía Y Finanzas, o a quien corresponda, reembolsar o acreditar a favor de BAC INTERNATIONAL BANK, INC., el pago efectivamente realizado, para el evento que BAC INTERNATIONAL BANK, INC. haya pagado las multas." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 3 y 9-10 del expediente judicial).

3.2. Argumento de la demandante.

Al sustentar el concepto de las normas que aduce infringidas, la actora indicó, entre otras cosas, que el acto que se acusa de ilegal fue emitido con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que implican la violación del debido proceso, ya que la entidad reguladora sancionó a la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, por el incumplimiento de normas relativas al régimen de prevención, con motivo de un proceso administrativo sancionador que se surtió con fundamento en normas reglamentarias que no le eran aplicables al caso que nos ocupa, por lo que considera se incurrió en un vicio de nulidad absoluta; infringiéndose a su juicio, con lo establecido en los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

Indica igualmente que la entidad demandada al emitir el acto impugnado, aplicó a la recurrente el procedimiento administrativo general contemplado en el Acuerdo No. 012 -2015 de 24 de noviembre de 2015, a sabiendas que este reglamento solo es aplicable en aquellos casos en que no exista un procedimiento administrativo especial, de ahí que considera que no era posible sancionar con multa a la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, por el alegado incumplimiento de normas contempladas en el régimen de prevención (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

Finalmente manifiesta el recurrente, que la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, al emitir el acto impugnado, omite aplicar las normas contenidas en el Acuerdo No. 009 -2015 de 27 de julio 2015, que establece el procedimiento administrativo sancionatorio por posibles infracciones a las disposiciones en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva aplicable a los Sujetos Obligados, que contiene el procedimiento especial que debe seguirse para formalizar y juzgar este tipo de

transgresiones a las normas que regulan esta materia; por lo que a su juicio la entidad viola de manera directa por omisión el acuerdo antes mencionado (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

IV. Del Informe de Conducta remitido por la Superintendencia de Bancos de Panamá, mediante Nota SBP-DJ-N-1890-2022 de 9 de mayo de 2022.

Por otra parte, se observa en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, que la autoridad demandada señaló, entre otras cosas, lo que a continuación transcribimos:

“II. Informe Explicativo de Conducta

Expresado todo lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 33 de la Ley 33 de 1946, procedemos a rendir, tal como indicamos anteriormente y dentro del plazo señalado, el Informe Explicativo de Conducta solicitado, lo que hacemos en los siguientes términos:

Con relación a los *‘hechos u omisiones fundamentales de la demanda’* expuestos por la firma de abogados ALEMAN, CORDERO, GALINDO & LEE, actuando en representación de **BAC INTERNATIONAL BANK, INC.**, debemos señalar que si bien la Denuncia Administrativa presentada por la empresa SERVICIOS TURÍSTICOS PANAMEÑOS, S.A., recaía sobre posibles incumplimientos por parte del Banco demandante, mismos que hacían referencia principalmente al uso indebido de las tarjetas de crédito, al analizar los hechos denunciados, la contestación del Banco y las evidencias aportadas al Proceso, no podía esta entidad Supervisora desconocer las otras debilidades que se identificaban dentro de la actuación del Banco en este caso en particular. Es por ello que, desde la formulación de cargos, se incluyeron hallazgos identificados como posibles infracciones del Régimen establecido para prevenir el uso indebido de los servicios bancarios, garantizándose en todo momento el derecho del Banco a presentar los descargos sobre los mismos y el derecho a aportar pruebas y a recurrir, es decir, el debido proceso.

Es de resaltar que el proceso se sustanció siguiendo el procedimiento contenido tanto en el Acuerdo 9-2915 (sic), como también en el Acuerdo 12-2015, toda vez que el mismo se inició en virtud de una denuncia administrativa que invocó hechos por posibles infracciones tanto del Régimen Bancario como del Régimen de Prevención y no de forma exclusiva para alguno de ellos.

Las posibles infracciones al Régimen Bancario y al Régimen de Prevención fueron de conocimiento del Banco desde la emisión de la Resolución de Formulación de cargos, teniendo el Banco la garantía de un debido proceso, garantizándose el derecho a defenderse, a aportar pruebas y a promover recurso de reconsideración y de apelación en las etapas en que eran procedentes.

Dicho en otras palabras, BAC INTERNATIONAL BANK, INC. conoció de los cargos desde la Resolución SBP-0212-2017 de 13 de noviembre de 2017, sin que hiciese ninguna observación sobre el hecho de que no se indicó el Acuerdo 9-2015 como fundamento de derecho, no obstante el proceso administrativo que nos ocupa cumplió con todas las disposiciones del mismo.

La Superintendencia como Supervisor Bancario está obligada a velar por el cumplimiento de ambos Regímenes como bien resaltó la denuncia presentada, haciendo referencia a las normas 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', el Acuerdo Bancario No. 7 de 16 de octubre de 2003 y el Acuerdo Bancario No. 12 de 14 de diciembre de 2005 (vigente al momento de los hechos señalados), esta Superintendencia, en su rol supervisor no puede desconocer ni obviar las infracciones que se identifiquen en éstos.

Durante el proceso se consideraron los argumentos expuestos por el Banco, se analizaron y valoraron las pruebas incorporadas al expediente por las partes en el período probatorio, las requeridas de oficio y se cumplió a cabalidad con el debido proceso que fue garantizado a **BAC INTERNATIONAL BANK, INC**, a los otros bancos y al denunciante, emitiéndose en primera instancia la Resolución SBP-0033-2020 del 6 de febrero de 2020, confirmada en Reconsideración SBP-0076-2021 de 22 de junio de 2021 y por la Junta Directiva mediante Resolución SBP-JD-0088-2021 de 14 de diciembre de 2021, en virtud de Recurso de Apelación.

Es relevante aclarar que el Acuerdo 12-2015 establece el procedimiento para tramitar todos los procesos que resulten de infracciones al Régimen Bancario y de cualquier otro Régimen que nos sea asignado por Ley.

Como quiera que lo solicitado es un Informe explicativo, pese a que no se indica de esta manera en la Resoluciones, para mejor ilustración consideramos oportuno indicar:

Para que este tipo de transacciones ('devoluciones' de un Punto de Venta a una Tarjeta de Crédito) se den en una entidad bancaria, se deben seguir ciertos procedimientos operativos los cuales conllevan, entre otros, los siguientes pasos:

La persona autorizada por el negocio, en este caso **SERVICIOS TURÍSTICOS PANAMEÑOS, S.A.**, al momento de realizar una 'devolución' a las tarjetas de crédito de sus clientes por medio del Punto de Venta del Banco (POS) (ya sea por porque se ponga una cifra superior, pague con otra tarjeta u otra razón similar) debe digitar el número de la tarjeta y el código de autorización que se generó con la apertura del contrato (confidencial). En este caso particular, la persona autorizada para hacer las devoluciones era la señora Vianka Casal (empleada de la denunciante), quien mantenía una Tarjeta Adicional de la Tarjeta de Crédito cuyo titular era el señor Miguel Arturo Cano Camargo, una emitida por CAJA DE AHORROS y la otra por **BAC INTERNATIONAL BANK, INC**.

Posteriormente, el Banco Adquirente (BANISTMO, S.A.), del Punto de Venta (POS), recibe el detalle de la devolución y las confirma por medio de un reporte llamado '*Reporte de Transacciones Aceptadas por Adquirentes*'.

El proceso de '*devoluciones*' era realizado por la excolaboradora, la señora Vianka Casal, persona debidamente autorizada para ello, en su condición de auditora y supervisora y según comprobó BANISTMO, S.A. Realizaba las devoluciones que eran debitadas de la cuenta de **SERVICIOS TURÍSTICOS PANAMEÑOS, S.A.**, en BANISTMO, S.A. y las dirigía a distintas Tarjetas de Crédito a su nombre y/o a nombre del señor Miguel Cano, en **BAC INTERNATIONAL**

BANK, INC. y CAJA DE AHORROS, durante casi tres años, alcanzando la suma de B/.218,131.62 para el caso de **BAC INTERNATIONAL BANK, INC.**

Por la naturaleza de esta operación, **BAC INTERNATIONAL BANK, INC.** estaba obligado a contar con controles que le permitiesen prevenir el uso indebido del producto de tarjetas de crédito y la herramienta de monitoreo debió, según los distintos perfiles de los clientes levantar una alerta ante el ingreso de fondos que excedían el perfil del cliente y esta alerta conlleva la obligación de solicitar al cliente la justificación del origen y la fuente de los fondos recibidos, entre otros aspectos. Es por ello que el Banco incurrió en una falla operativa al continuar recibiendo las 'devoluciones' sin realizar ninguna acción para que su cliente justificara los fondos si era el caso y proceder a actualizar el perfil del cliente, o adoptar otra medida si el cliente no lograba evidenciar el origen de los fondos que excedían el perfil declarado y evidenciado por el cliente.

Estos planteamientos van dirigidos a explicar la conducta del Supervisor ante situaciones que fueron identificadas y evidenciadas en el curso del proceso y que no se limitaron a los señalamientos expuestos por la sociedad denunciante." (El destacado es de la fuente y el subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 113-115 del expediente judicial).

V. De la pretensión de la actora y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observa que no le asiste la razón a la accionante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas legales y reglamentarias arriba mencionadas.

Consideramos necesario efectuar un análisis integral de la normativa jurídica aplicable al presente proceso, surgidas del respectivo expediente judicial.

En primer término, numeral 1 del artículo 5 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, que reforma el régimen bancario y crea la Superintendencia de Bancos, **establece como objetivos de dicho ente regulador, la de velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario.**

En relación al tema que nos ocupa, en el artículo 190 de la referida excerpta legal se establece que el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones será desarrollado por la Superintendencia, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 190. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. De considerar el Superintendente que existe violación de este Decreto Ley y de las normas o acuerdos que lo modifican o complementan, lo notificará al banco o ente supervisado que corresponda, de manera que presente sus descargos y aporte las pruebas pertinentes, en un plazo que no excederá de treinta días, contado a partir de la fecha de notificación. El procedimiento para la imposición de sanciones será desarrollado por la Superintendencia.”

En tal sentido, los artículos 184 y 185 de la mencionada Ley, disponen el criterio para imposición de sanciones y las multas que son aplicables, cuyos contenidos transcribimos para mejor referencia:

“ARTÍCULO 184. CRITERIO PARA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. El Superintendente impondrá las sanciones administrativas que procedan por la violación de las disposiciones del presente Decreto Ley y de las leyes y acuerdos que lo reglamentan y modifican, tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros. La Superintendencia establecerá la gradación de las sanciones y el procedimiento sancionatorio a seguirse en cumplimiento de lo establecido en el presente Título y en leyes especiales.”

“ARTÍCULO 185. MULTAS. Se establecen las siguientes sanciones:

1. Multa de hasta un millón de balboas a:
 - a. Las personas naturales o jurídicas que ejerzan el negocio de banca sin licencia.
 - b. Quienes incumplan lo dispuesto en el Capítulo XIII del Título III sobre la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y delitos relacionados.
2. Multa de hasta quinientos mil balboas por la violación de las disposiciones del Título III del presente Decreto Ley relacionadas con:
 - a. La obligación de someterse a la inspección, de que trata el Capítulo IV.
 - b. El capital, de que trata el Capítulo V.
 - c. La liquidez bancaria, de que trata el Capítulo VI.
 - d. Los documentos e informes, de que trata el Capítulo IX.
 - e. Las prohibiciones y limitaciones, de que trata el Capítulo X.
 - f. Las obligaciones de confidencialidad, de que trata el Capítulo XII.”

Previo a emitir nuestros descargos, vale la pena aclarar, que tal como se indica en la parte motiva del acto que se acusa de ilegal, que las normas que fueron aplicadas al caso que se analiza, son aquellas que se desarrollan en la Ley No.42 de 2 de octubre de 2000 y el Decreto Ejecutivo No.1 de 3 de enero de 2001, por encontrarse vigentes a la fecha en que se dieron los incumplimientos por parte del Banco recurrente y que fueron analizados por la entidad reguladora (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Debemos partir de lo dicho por la actora, cuando está en su demanda, básicamente señala que la **Superintendencia de Bancos de Panamá** al emitir la **Resolución SBP-0033-2020 de 6 de**

febrero de 2020, entre otras cosas, sanciona con multa pecuniaria a la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, por incumplir los acuerdos 12-2005, 10-2015, 7-2003 y la Ley bancaria; sin embargo, considera que dicho acto, infringió el principio de estricta legalidad, ya que a su parecer fue dictado con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen la violación al debido proceso, originando un vicio de nulidad absoluta, debido a que considera que no se aplicó el procedimiento especial que se encuentra establecido en el Acuerdo No. 009-2015 de 27 de julio 2015, que guarda relación con el régimen de prevención (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

Así pues, debemos verificar si tal actuación configura un vicio de nulidad conforme al artículo 52 (numeral 4) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, disposición citada por la actora como infringida, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 52:** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. **Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.” (Lo resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior, debemos hacer referencia a que el procedimiento administrativo sancionatorio, sustanciado por la **Superintendencia de Bancos de Panamá** inició por una denuncia presentada por la sociedad Servicios Turísticos Panameños, S.A. (National Car Rental y Alamo Rent a Car), la cual fundamentó, entre otras cosas, en: 1) que la empresa se dedica al arrendamiento de autos y en este tipo de actividad comercial es usual que los clientes paguen con tarjetas de crédito; 2) que la auditora y supervisora de contratos de la compañía utilizó el punto de venta para realizar la devolución de los montos, digitando el número de tarjeta de crédito del cliente y el código de autorización que se generó en la apertura del contrato; 3) que se utilizaron tarjetas de crédito para realizar dichas devoluciones, entre estas la número 4101-4461-3504-5818 del **Bac International Bank, Inc.**, a nombre de la ex colaboradora y de su esposo, y 4) finalmente solicitó que se investigaran

los hechos denunciados y se impusieran las sanciones administrativas que correspondieran (Cfr. fojas 30 y 31 del expediente judicial).

Dicha denuncia fue acogida por la entidad reguladora mediante la Resolución SBP-0134-2016 de 2 de agosto de 2016, y a través de la misma se ordenó correrle traslado a la sociedad **Bac International Bank, Inc.** (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Dentro de este contexto debemos observar, que **la denunciante Servicios Turísticos Panameños, S.A.**, a través de su apoderado legal solicitó que se le tuviera como parte en el proceso administrativo sancionatorio mediante una declaración expresa que presentó ante el ente regulador, y adicionó un informe final de auditoría, en el que se establece que la ex colaboradora se apropió de dineros de la empresa por la suma de trescientos treinta y un mil setecientos sesenta y dos con treinta y ocho centésimos (B/.331,762.38), utilizando las tarjetas de crédito (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar, que el artículo 8 del Acuerdo No. 012-2015 de 24 de noviembre de 2015, por medio del cual se establece el procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia de Bancos para aquellos procesos que no tengan establecido un procedimiento administrativo especial, establece que el denunciante podrá ser considerado parte del proceso, siempre que acredite, a juicio de la Superintendencia, tener un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado o comprometido, cuyo texto es el siguiente:

"ARTÍCULO 8. PROCESO POR DENUNCIA. La Superintendencia de Bancos podrá iniciar un proceso administrativo en virtud de un acto por el cual se le pone en conocimiento, por cualquier medio, de un hecho contrario a las disposiciones señaladas en el artículo 1 del presente Acuerdo, con el objeto de que ésta proceda a su investigación.

Las denuncias ante la Superintendencia de Bancos podrán presentarse por escrito, ya sea a través de correo electrónico o cualquier otro medio idóneo, sin formalidades especiales. Bastará que la denuncia presentada contenga la identificación del denunciante, del denunciado y de las normas que a su juicio han sido infringidas. El denunciante podrá ser considerado parte del proceso, siempre que acredite, a juicio de la Superintendencia, tener un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado o comprometido." (El subrayado es nuestro).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, nos remitimos a las constancias documentales y procedemos a exponer el desempeño de la sociedad demandante en los dos (2) niveles de actuación; es decir, en la primera instancia ante el Superintendente de Bancos de Panamá; y, en segundo lugar,

lo resuelto por la Junta Directiva, de la entidad demandada, así como las normas legales y reglamentarias que fueron aplicadas en el procedimiento administrativo sancionatorio que se surtió en contra de la sociedad **Bac International Bank, Inc.**

En los documentos de primera instancia, se advierte que la entidad bancaria demandante a través de su apoderada especial, presentó contestación a la denuncia interpuesta en su contra, y solicitó que no se le formularan cargos a **Bac International Bank, Inc.**, en virtud de los hechos sustentados en su réplica y considero además que no se habían incumplido las regulaciones citadas por la empresa denunciante (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la **Superintendencia de Bancos de Panamá** emitió la Resolución SBP-0236-2016 de 28 de diciembre de 2016, a través de la cual se le formularon cargos a **Bac International Bank, Inc.**, por los posibles incumplimientos de las siguientes normas: "1. *Artículos 112 y 114 de la Ley Bancaria.* 2. *Artículos 4 y 11 del Acuerdo 7-2003 que se refiere a la prevención del uso indebido de las tarjetas de crédito.* 3. *Artículos 1 y 4 del Acuerdo 12-2005 (vigente para la fecha en que se iniciaron los hechos (diciembre de 2013) objeto de la presente denuncia) referente a El Uso Indebido de servicios bancarios y fiduciarios.* 4. *Artículos 9, Artículo 14 numerales 3, 4, 5 y 6; Artículos 18, Artículo 21 y 29 del Acuerdo 10-2015 referente a El Uso Indebido de servicios bancarios y fiduciarios.*". Conforme advierte este Despacho, la entidad bancaria recurrente, presentó oposición a la resolución antes mencionada (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En este orden de ideas, igualmente es preciso indicar que, la entidad reguladora a través de la Resolución SBP-0056-2017 de 3 de abril de 2017, admitió las pruebas documentales presentadas dentro del proceso administrativo sancionatorio, y además se le concedió a cada una de las partes el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegaciones (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, la representación legal de la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, en la fase de alegatos, indicó, entre otras cosas, que "*...cumplen con lo señalado en el Acuerdo 10-2015, referente a la política y procedimientos de debida diligencia basada en riesgo, y reitera que ninguna transacción superó los \$5,000.00 con independencia de su límite de crédito como anota su política (ver foja 228 a foja 231)*" (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, una vez analizados los descargos, las pruebas aportadas y los alegatos presentados por la entidad recurrente, determinó que la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, no logró desvirtuar los cargos debidamente evidenciados dentro del proceso y formulados mediante la Resolución SBP-0236-2016 de 28 de diciembre de 2016 de cargos, situación que dio como resultado la expedición de la **Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020, que se acusa de ilegal** (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Contra el acto antes descrito, la interesada presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue contestado a través de la Resolución SBP-0076-2021 de 22 de junio de 2021, la que acogió parcialmente dicho recurso y mantuvo en todo lo demás el contenido de la **Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020** (Cfr. fojas 30-57 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, acudió en grado de apelación ante la Junta Directiva de la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, la cual emitió la Resolución SBP-JD-0088 de 14 de diciembre de 2021, por cuyo conducto mantuvo en todas sus partes el acto que ahora se acusa de ilegal, y luego de serle notificada la decisión, se produjo el agotamiento de la vía gubernativa, lo que le permitió su acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Cfr. fojas 58-69 y 70-77 y reverso del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado debe advertirse, que el análisis de legalidad de la situación planteada por la recurrente, se enmarca en los argumentos de violación de las normas invocadas como infringidas por la actora, pudiéndose centralizar los cargos de ilegalidad **en la supuesta violación del debido proceso, principio que rige las actuaciones administrativas en general**.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, es importante recordar que, la **Superintendencia de Bancos de Panamá** tiene competencia privativa para regular y supervisar a los bancos, el negocio de banca y a otras entidades y actividades que le sean asignadas por otras leyes, teniendo como objetivos, entre otros, velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario y fortalecer y fomentar condiciones propicias para el desarrollo de la República de Panamá como centro financiero internacional. (Cfr. Artículos 4 y 5 (numeral 1 y 2) de la Ley Bancaria).

En ejercicio de esa atribución legal que posee la **Superintendencia de Bancos de Panamá** de regular y supervisar a los bancos, es el ente competente para imponer las sanciones establecidas en el Texto Único de la Ley Bancaria que procedan por la violación de las disposiciones de la Ley y de las leyes y acuerdos que lo reglamentan y modifican, tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros; y para tal fin, se instituye un procedimiento administrativo sancionador, el cual se encuentra previsto en el artículo 190 del referido Texto Único del Decreto Ejecutivo No.52 de 30 de abril de 2008, así como en el Acuerdo No. 009-2015 de 27 de julio de 2015 (procedimiento administrativo especial) y en el Acuerdo No. 012-2015 de 24 de noviembre de 2015 (procedimiento administrativo general).

Dichos procedimientos (general y especial) establecen cada una de las etapas que debe realizar el ente regulador, para así evidenciar el fiel cumplimiento del debido proceso, por tanto, tiene el deber de garantizar todas y cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador al administrado, en el ejercicio del *ius puniendi*, entendiendo que estas son: la fase de investigación y formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la denuncia, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, **logrando así que la Administración garantice el respeto del debido proceso legal, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio.**

Así las cosas, la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, en virtud de la atribución de desarrollar las disposiciones del régimen bancario, dicta el Acuerdo No. 009-2015 de 27 de julio 2015, que establece el procedimiento administrativo sancionatorio por posibles infracciones a las disposiciones en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva aplicable a los Sujetos Obligados, y además el Acuerdo No. 012-2015 de 24 de noviembre de 2015, por medio del cual se establece el procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia de Bancos para aquellos procesos que no tengan establecido un procedimiento administrativo especial. No obstante, de la lectura de uno y otro procedimiento, se observa que el proceso administrativo especial y el proceso

administrativo general tienen la misma estructura procedimental, con la variante que el regulado por el Acuerdo No. 012-2015, el denunciante podrá ser considerado parte del proceso, siempre que acredite, a juicio de la Superintendencia, tener un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado o comprometido.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente observar lo indicado por la autoridad demandada en el informe de conducta, cuando señala que: ***“Es de resaltar que el proceso se sustanció siguiendo el procedimiento contenido tanto en el Acuerdo 9-2915 (sic), como también en el Acuerdo 12-2015, toda vez que el mismo se inició en virtud de una denuncia administrativa que invocó hechos por posibles infracciones tanto del Régimen Bancario como del Régimen de Prevención y no de forma exclusiva para alguno de ellos.”*** (El destacado es nuestro) (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría es de opinión que, en el caso que se analiza, la **Superintendencia de Bancos de Panamá** dio fiel cumplimiento a las fases que establece la normativa legal y reglamentaria para estos tipos de procedimientos (Régimen Bancario y el Régimen de Prevención); y respetó en todo momento el derecho a defensa que tenía la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, puesto que al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que previo a la emisión de la resolución administrativa que se acusa de ilegal, dicho acto se expidió luego de haber llevado a cabo la investigación de los hechos; la formulación de cargos que incluyó: Identificación de la persona o personas naturales o jurídicas presuntamente responsables, exposición de los hechos que motivan el inicio del procedimiento; la autoridad competente para la sustanciación del proceso y norma que le atribuye tal competencia; las normas legales y reglamentarias que se consideran infringidas y el rango de sanción definido por la ley; las medidas preventivas de carácter provisional que sean necesarias adoptar al iniciar el proceso administrativo sancionatorio; la indicación del término para presentar descargos y ejercer su derecho a la defensa; la indicación de aquellas pruebas que debieron ser aducidas y/o aportadas adjunto a los descargos; la admisibilidad y practica de las pruebas; la presentación de los alegatos; el examen de los hechos alegados y se consideraron todas

las pruebas documentales que fueron presentadas dentro del proceso administrativo sancionatorio; la decisión del proceso a través de la resolución motivada; los criterios para la imposición de sanciones; las notificaciones y los recursos que se podían interponer contra las decisiones de la entidad reguladora; circunstancias estas que claramente se desprende del contenido la **Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020** (Cfr. fojas 30-57 del expediente judicial).

Teniendo en cuenta las actuaciones desarrolladas por la actora en el curso del proceso administrativo sancionador bajo análisis, circunstancia que se nos permite constatar, que contrario a lo alegado por la recurrente, se cumplieron todas y cada una de las etapas del procedimiento, no sólo acatando lo dictaminado por las disposiciones contenidas en los Acuerdos No. 009-2015 y No. 012-2015, sino también con la aplicación supletoria de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, ante los vacíos legales existentes en el procedimiento del ente regulador, **por lo que el argumento planteado por la demandante, al señalar que la resolución acusada de ilegal viola el principio de debido proceso señalado en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, deviene sin sustento alguno.**

En adición a lo anterior, somos de la opinión que tampoco se infringió el artículo 52 (numeral 4) de la Ley de Procedimiento Administrativo General, habida cuenta que a lo largo del procedimiento administrativo sancionador se observa el desarrollo de las actuaciones de la apoderada legal de la sociedad **Bac International Bank, Inc.**, en cada una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador, lo que nos permite concluir que ninguno de los elementos o garantías procesales que componen el debido proceso, como el derecho a ser oído, a la bilateralidad y contradicción, así como el derecho a aportar pruebas, han sido transgredidos por la entidad demanda, situación que nos sirve de sustento para así descartar el cargo de ilegalidad con relación a la norma antes mencionada.

Finalmente, en cuanto a la vulneración de los artículos 1 y 3 del Acuerdo No. 012-2015 de 24 de noviembre de 2015 y los artículos 1 y 3 del Acuerdo No. 009-2015 de 27 de julio 2015, este Despacho se opone al planteamiento de la demandante con respecto a la infracción de las normas reglamentarias antes mencionadas, ya que resulta evidente que las normas reglamentarias que sustentan el procedimiento administrativo sancionatorio (general) por posibles **incumplimientos al régimen bancario** guardan relación con aquellas disposiciones que se refieren a la Ley Bancaria,

Decretos, Acuerdos, Resoluciones, Circulares y demás disposiciones adoptadas por la Superintendencia de Bancos; y el procedimiento administrativo sancionatorio (especial) por posibles **incumplimientos al régimen de prevención**, son aquellas disposiciones legal o reglamentaria aplicable a los sujetos obligados, establecida para prevenir el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; **no obstante, con respecto a las primeras, su desatención por parte de la entidad reguladora, sería ubicada, como una omisión de aquellas conductas que la ley prevé como violatorias a la Ley Bancaria, sus reglamentos y acuerdos**, y que son susceptibles de ser tomadas en cuenta por la institución dentro del proceso administrativo sancionatorio, permitiéndole a las partes ejercer su derecho de defensa, la proposición de pruebas y la presentación de sus consideraciones y alegaciones, tal como ocurrió en el presente caso.

En ese orden de ideas, igualmente es preciso indicar que, luego de surtidas las etapas del proceso administrativo sancionatorio, la entidad demandada impuso a la sociedad **Bac International Bank, Inc., dos (2) multas**, la primera por un monto de cuarenta mil quinientos balboas (B/.40,500.00), **por incumplir con las normas de prevención**; y, la segunda por la suma de trece mil quinientos balboas (B/.13,500.00), **por incumplir con el régimen bancario**, situación que deja en evidencia que la **Superintendencia de Bancos de Panamá** dio fiel cumplimiento a los artículos 184 y 185 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, que fueron citados en párrafos anteriores.

Podemos concluir entonces que, ambos procedimientos contienen principios procesales garantizan la bilateralidad y contradicción, y además son competencia de la Superintendencia de Bancos de Panamá en su condición de ente regulador, de ahí que esta Procuraduría estima oportuno señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los principios de legalidad y de racionalidad que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en el considerando de la resolución en estudio y en su acto confirmatorio, se establece de manera clara y precisa la justificación

de la decisión adoptada por la institución; por lo que mal puede alegar que el acto acusado deviene en ilegal.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución SBP-0033-2020 de 6 de febrero de 2020, emitida por la Superintendencia de Bancos de Panamá**; y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo sancionador que reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General