

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 118

Panamá, 24 de enero de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegatos de Conclusión.**

**Expediente 584542022.**

La firma forense Alfaro, Ferrer & Ramírez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banesco (Panamá), S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Banesco (Panamá), S.A.**, referente a lo actuado por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, al emitir la Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021.

**I. Nuestras alegaciones.**

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 1794 de 24 de octubre de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la accionante, puesto que esta Procuraduría de la Administración advierte que el ente regulador como resultado de los Hallazgos identificados en la **Inspección Especial** realizada a **Banesco (Panamá), S.A.**, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio, sustanciado por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**,

emitiéndose la Resolución SBP-0259-2019 de 27 de diciembre de 2019, mediante la cual se le formularon cargos a la sociedad bancaria por posible incumplimiento de la normativa bancaria y en materia de Prevención de Blanqueo de Capitales.

En ese mismo sentido, resulta importante **destacar** lo indicado por la entidad reguladora en el informe de conducta remitido al Tribunal **mediante Nota SBP-DJ-N-05014-2022 de 16 de septiembre de 2022**, que en su parte pertinente señala:

“El numeral 2 del Artículo 5 de la Ley Bancaria, señala que es objetivo de la Superintendencia de Bancos fortalecer y fomentar condiciones propicias para el desarrollo de la República de Panamá como Centro Financiero Internacional.

Es preciso aclarar que la Ley Bancaria, dispone en el Artículo 66 que:

**‘ARTÍCULO 66. INSPECCIONES BANCARIAS.** Al menos cada dos años, la Superintendencia deberá realizar una inspección en cada banco para determinar su situación financiera y si en el curso de sus operaciones ha cumplido con las disposiciones de este Decreto Ley. Tales inspecciones comprenderán al banco y podrán extenderse a las empresas del grupo bancario y a las afiliadas no bancarias y no financieras de que trata el artículo 63 de este Decreto Ley. El costo total de la inspección y sus gastos incidentales serán pagados por el banco.

La Superintendencia podrá realizar las inspecciones con su propio personal o contratar auditores externos independientes o personal especializado calificado para ello, en cuyo caso, el informe que rindan deberá ser evaluado por personal idóneo de la Superintendencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, las empresas sobre las cuales el banco ejerza el control efectivo de sus operaciones en calidad de agente fiduciario.

Toda negativa del banco a someterse a la inspección de que trata este artículo, será sancionada de conformidad con lo establecido en el Título IV de este Decreto Ley, sin perjuicio la sanción penal correspondiente’.

La Superintendencia de Bancos de Panamá realiza Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especial a la Integral.

Además de éstas, la Superintendencia realiza Inspecciones Especiales dentro de los procesos de reclamos, procesos por denuncias a fin de verificar los controles; también por mandato de Ley, al momento que un regulado requiere instalar canales electrónicos, a fin de verificar los controles, manuales para prestación de servicio, etc., igualmente, en casos que, por temas mediáticos o alguna noticia que afecta un determinado sector (agropecuario, industrial, comercial) se pueda ver afectado por alguna situación y, en base a información que se recibe, cuando esto puede impactar las garantías otorgadas o una cartera de inversiones, o bien por noticias en las que se relaciona a un banco u otra entidad supervisada, la Superintendencia está llamada a verificar si en efecto, esta entidad mantenía los controles requeridos. Es importante aclarar que la Superintendencia lleva a cabo las Inspecciones en base a muestras, por lo que puede suceder que el caso que se mencione no esté incluido en la muestra, por lo que debemos reiterar que nuestra Supervisión recae sobre muestras aleatorias en las que se verifican los controles de prevención que debe mantener el banco.

En ese sentido, es preciso aclarar que, mediante Resolución SBP-JD-0032-2012 de 3 de julio de 2012, la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, aprobó el Manual Único de Supervisión basada en Riesgos (MUSBER), el cual establece que producto de las inspecciones programadas realizadas, mismas que se programan según el Plan Anual de Inspección, se remitirá a los bancos un informe con los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados durante la Inspección.

Por otra parte, esta Superintendencia mediante Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, estableció lineamientos sobre los Informes de Inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del Banco.

El mismo Manual, nos explica que el MUSBER (Manual único de Supervisión Bancaria Efectiva basada en Riesgos) constituye una guía objetiva para enmarcar el proceso de supervisión, pero reserva un margen para el criterio técnico de los supervisores (no suplanta la opinión y capacidad del supervisor).

Es decir que el MUSBER constituye una guía para llevar a cabo una supervisión bancaria efectiva y, por lo que no puede reemplazar el juicio de valor y experiencia profesional de los supervisores de la Superintendencia de Bancos de Panamá para decidir los contenidos relevantes para la supervisión *in situ* y *extra situ*. Con ese fin, el supervisor tendrá en cuenta las actividades del banco, su tamaño y complejidad, además de los procesos necesarios para una supervisión costo-eficiente de conformidad con los estándares de supervisión y principios y políticas propias de la SBP.

Las Inspecciones Integrales que realiza la Superintendencia de Bancos, obedecen a un Plan Anual de Inspecciones que se realizan al Sistema Bancario, de allí que:

‘Nuestra metodología de Supervisión basada en Riesgos, nos permite establecer la estrategia supervisora que se utilizarán en los diferentes procesos de supervisión, para la cual contamos con una amplia gama de objetivos y procedimientos que podemos seleccionar; escogiendo aquellos que nos ayuden a evaluar los aspectos que son de preocupación en atención a los riesgos que el banco asume por lo que no necesariamente se seleccionan procedimientos revisados en las inspecciones anteriores.

Con respecto a los fundamentos que motivan la calificación GREN de un banco, le podemos señalar que la misma contempla un fuerte énfasis en los aspectos cualitativos, poniendo especial atención en el gobierno corporativo y en la gestión de riesgos de los bancos, de acuerdo a la normativa de esta Superintendencia y teniendo en cuenta las buenas prácticas, por lo que sus resultados sustentarán a su vez el perfil de riesgo que el supervisor establecerá y así determinar la estrategia y frecuencia de la supervisión que se aplicarán a los bancos, así como como del acompañamiento y orientación necesaria que requieran los mismos.’ (Manual de Supervisión Basado en Riesgo).

Cabe señalar que el **MUSBER** prevé una metodología de calificación de bancos denominado GREN P.

Ahora bien, como resultado del proceso de supervisión integrada, los bancos son calificados de acuerdo con la metodología GREN P. Esta metodología, tiene un fuerte énfasis en los aspectos cualitativos, poniendo el foco en el gobierno corporativo y en la gestión de riesgos de las entidades bancarias.

En ese sentido, debemos indicar que la calificación **GREN P** incluye los siguientes componentes:

**Gobierno corporativo**

**Riesgos**

**Evaluación económico – financiera**

**Normatividad**

**Prevención de Blanqueo de Capitales, financiamiento del Terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.**

Debemos anotar que los componentes del GREN P se aplican, para los procesos de supervisión al banco individual (*in situ* y *extra situ*) y para el proceso de supervisión consolidada (*extra situ*). Los subcomponentes

para la supervisión al banco individual difieren de los que corresponden a la supervisión consolidada.

El GRENP no es sólo un sistema de calificación de bancos, sino que es una forma de enfocar y llevar adelante la supervisión. Además, vale la pena indicar que el GRENP tiene una escala de 1 a 5, siendo '1' la mejor calificación posible y '5' la peor calificación posible. Igual escala se aplica a cada uno de los componentes del GRENP.

Expuesto lo anterior, esta Superintendencia debe indicar que lo dispuesto en las Resoluciones SBP-RG-0001-2014 de 19 de junio de 2014 y SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, hacen referencia a aquellas Inspecciones programadas en virtud de la metodología del MUSBER (Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especial a la Integral).

Por su parte, el numeral 13 del Artículo 16 de la Ley Bancaria, establece entre las atribuciones de carácter técnico del Superintendente, la de ejecutar las Inspecciones ordenadas, por la Junta Directiva y aquellas que considere necesarias o prudentes.

Además, la Ley Bancaria establece en el Artículo 113 que los bancos y demás sujetos supervisados por la Superintendencia suministrarán la información que les requieran las leyes, decretos y demás regulaciones para la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, de financiamiento del terrorismo y demás delitos relacionados o de similar naturaleza u origen, vigentes en la República de Panamá. De igual manera, indica que estarán obligados a suministrar dicha información a la Superintendencia cuando ésta así lo requiera.

**Las inspecciones que se consideren necesarias o prudente, no requieren carta de aviso de inspección, dada su naturaleza especial, no obstante, debemos tener presente que, para la fecha en que se practicó la Inspección Especial, se estaba desarrollando una Inspección Integral que había sido comunicada a la entidad bancaria por la referida Nota SBP-DS-N-2504-2019.**

**El Superintendente de Bancos al contar con la atribución de ejecutar inspecciones y al publicarse una actualización de la conocida lista OFAC consideró prudente revisar la posible relación de los clientes de la entidad bancaria inspeccionada contra las personas (naturales o jurídicas) mencionadas en la citada Lista OFAC, así como el grado de fortaleza de los controles que, por Ley deben cumplir los sujetos regulados.**

Una vez se ejecuta la revisión se identificaron algunas cuentas relacionadas las cuales constituyeron la muestra a revisar.

Por su parte, las Inspecciones Integrales, Inspecciones Integrales de Seguimiento e Inspecciones de Seguimiento Especial, programadas en atención al Manual MUSBER, contemplan por parte de esta

Superintendencia, la emisión de un Informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, tal y como se advierte en el Artículo 1, de la Resolución SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, cuando señala que:

**‘ARTÍCULO 1. MATRIZ DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.** Producto de las inspecciones bancarias realizadas a los bancos, esta Superintendencia emite un informe denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, que contiene los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados en cada inspección. Este informe será dirigido al presidente de la junta directiva del banco con copia al gerente general.

Para tales efectos, se entenderá como recomendaciones las propuestas de acciones correctivas que surgen como producto de los hallazgos encontrados y son dirigidas a la junta directiva y gerencia superior del banco, quienes tendrán la responsabilidad de asignarle un plazo para su regularización, el cual dependerá de las particularidades de la misma. A través de la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones se realizará un efectivo seguimiento del grado de cumplimiento o atención de las recomendaciones efectuadas.’

**Con relación a la Inspección Especial a la que se refiere BANESCO (PANAMÁ), S.A., (Inspección realizada del 25 de julio al 21 de agosto de 2019, con fecha corte al 31 de julio de 2019), de la cual no se expidió Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, en lo que se sustenta la parte demandante para señalar que se incumple la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, debemos aclarar que se trató de una Inspección Especial, que no requiere la emisión de una Matriz de Hallazgos y Recomendaciones.**

Consideramos prudente aclarar que las Inspecciones Especiales, en algunas ocasiones pueden realizarse en virtud de temas específicos que han surgido o se han dado a conocer, en un momento determinado. En los informes de Inspección Especial se especifican los aspectos u operaciones que se supervisan, los hechos acontecidos, que motivaron la revisión especial y se verifican los controles y medidas adoptadas por el Banco en el cumplimiento regular del Régimen Bancario o, como en este caso, del Régimen de Prevención.

...

Cabe señalar que los resultados de la evaluación que realiza la Superintendencia de Bancos se basan en la información y documentación presentada por el Banco o entidad supervisada y la evaluación efectuada a la misma. De manera que, la Supervisión se lleva a cabo con estrecha colaboración del Supervisado, en este caso el Banco y es éste el que suministra la documentación para la evaluación que realizan los

**Supervisores de la Superintendencia.”** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 53-63 del expediente judicial).

De lo anotado por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, en su informe de conducta, podemos extraer lo más relevante, en ese sentido, como ente regulador tiene atribuida la competencia privativa por Ley para regular y supervisar a los bancos, en cumplimiento de su rol supervisor debe llevar a cabo Inspecciones a los bancos. El proceso de supervisión es continuo y está diseñado con el objetivo de mantener un conocimiento actualizado y contrastado de la situación de los bancos supervisados y su perfil de riesgos.

La supervisión está orientada hacia las áreas de riesgo de los bancos, es decir, aspira a identificar las potenciales deficiencias en los controles, lo que a su vez permitirá desarrollar un plan para verificar si estas deficiencias existen, qué tan graves son y cómo deben corregirse.

Es importante señalar que, el proceso de supervisión (que se realiza in situ: en los bancos) o extra situ: desde la Superintendencia con los reportes que los bancos están obligados a remitir) procura anticiparse a los problemas que pudieran afectar en un futuro al Banco y que puedan, eventualmente, deteriorar la solvencia actual que tiene o los índices que debe mantener. En estas inspecciones se debe evaluar, permanentemente, la situación económica financiera del Banco y la calidad de la gestión, es decir la disposición evidenciada que tiene la entidad bancaria para adoptar las medidas correctivas por parte de la Administración del Banco en función de las debilidades que fueron identificadas.

**Es de resaltar que los resultados de una Inspección, contenidos en un documento denominado Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, no necesariamente dan lugar al inicio de un proceso sancionatorio. El inicio del proceso dependerá de la gravedad de los hallazgos y del compromiso expreso de la Gerencia del Banco/Junta Directiva y Accionistas para corregir las debilidades señaladas en los hallazgos.**

Es así, que las Inspecciones Integrales que se llevan a cabo: parte extra situ y parte en las instalaciones del Banco, responden al Plan Anual de Inspecciones de los bancos y que deben arrojar una calificación al Banco. Para esta calificación se evalúan varios componentes a saber: i) Gobierno Corporativo, ii) Riesgos a los que se expone el Banco según el giro de los negocios en los que participa y cómo gestiona dichos riesgos, iii) Evaluación económica financiera del Banco, iv) Normatividad, es decir el cumplimiento de las regulaciones que está obligado a cumplir y v) Prevención, es decir, el cumplimiento de las normas establecidas para prevenir el uso indebido de los servicios bancarios y en general, el cumplimiento de las normas de prevención de blanqueo de capitales y otros delitos.

Esta calificación es importante ya que permite al Supervisor establecer el perfil de riesgo que tiene el banco, ya que, según este resultado, el Supervisor debe establecer la estrategia y frecuencia que debe supervisar al Banco, recordando siempre que los fondos que administra el banco pertenecen en su gran mayoría a depositantes.

En ese orden de ideas, es fundamental tener presente que el negocio de banca consiste en captar recursos (depósitos) del público y utilizarlos por cuenta y riesgo del Banco, por lo que el Estado, representado en este caso por la Superintendencia de Bancos, debe velar por los intereses de los depositantes que confían en la función supervisora que el Estado lleva a cabo respecto del negocio de banca.

Ese proceso de supervisión permanente que, según el riesgo del Banco y a su calificación GRENP, se hace con una mayor frecuencia, (puede ser una vez al año o en periodos de meses, según se requiera) da lugar a un Informe de seguimiento a la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones. En estos casos, dicho Informe se evalúa con el Banco en función de los señalamientos y las recomendaciones a que haya lugar y con la indicación de los hallazgos que constituyen posibles incumplimientos, ya que no es, sino después de surtido un proceso administrativo sancionatorio, que se determina si el hallazgo es un

incumplimiento o si, por el contrario, el Banco, en sus descargos y las pruebas que aporta, logra evidenciar que lo indicado por el Supervisor no constituye un incumplimiento.

Es relevante señalar que, aún en los casos que el Banco subsane los Hallazgos identificados, si éstos eran graves, esa subsanación no necesariamente lo libera de una sanción, pues la infracción de la norma quedó evidenciada, el incumplimiento se dio y se impone una sanción, dada la gravedad del riesgo al cual se expuso al Banco y al Sistema Bancario. La subsanación de los hallazgos será considerada como un atenuante.

**En todos los casos, el Banco debe remitir los avances en la regularización de los requerimientos de la Matriz de Hallazgos y Recomendaciones que se encuentren pendientes. Lo explicado en párrafos anteriores no constituye un proceso sancionatorio. Este iniciaría, como lo hemos ya indicado, con la Resolución con la que se formula cargos.**

Estas Inspecciones permanentes y que dan como resultado la calificación del Banco (denominada calificación GRENP), analizan el cumplimiento del Régimen Bancario (Decreto Ley 9 de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 2008, cuyo texto único fue ordenado mediante Decreto Ejecutivo 52 de 2008, los Acuerdos que la Desarrollan, emitidos por la Junta Directiva, las Resoluciones Generales emitidas por el Superintendente y las emitidas por la Junta Directiva) así como el Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. (Ley 23 de 2015, modificada por la Ley 21 de 2017, la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021, Decreto Ejecutivo 35 de 2022 y los Acuerdos y demás regulaciones emitidas por esta Superintendencia), por lo que al momento de imponer una sanción como resultado de los hallazgos identificados en estas inspecciones, se imponen sanciones separadas, teniendo en cuenta la norma infringida y el destino de los fondos de cada una. La multa por infracción al Régimen Bancario corresponde a la Superintendencia de Bancos y las sanciones por infracción al Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales corresponde al Tesoro Nacional.

Situación diferente se plantea cuando, la Superintendencia, en ejercicio de su rol supervisor debe llevar a cabo una investigación en un sujeto supervisado (banco, fiduciaria u otro), a la cual se le denomina Inspección Especial.

La Inspección Especial como su nombre lo indica, en la mayoría de los casos no es ni permanente ni tiene como objetivo anticiparse a los problemas. En la mayoría de los casos, la Inspección Especial es, precisamente, consecuencia o resultado de un problema que se ha presentado y tiene como propósito verificar la gestión, es decir, verificar que las acciones que está realizando el Banco estén encaminadas a mitigar los riesgos a que se expuso el Banco y que son inherentes a la actividad bancaria, tal es el caso de noticias negativas, relacionadas a delitos y/o malos manejos en los que se mencione a un Banco, denuncias por cualquier vía, incluyendo a requerimientos del Ministerio Público, siendo deber de la Superintendencia verificar el cumplimiento del Banco ante la actividad denunciadas y las acciones que realiza a posteriori para controlar los efectos negativos de la situación presentada.

Así mismo, se llevan a cabo Inspecciones Especiales por casos puntuales que llegan a conocimiento del Supervisor por una denuncia por parte de usuarios del Sistema Bancario, es decir, que la muestra será única, pues se analiza un producto sea del cliente denunciante o de otro que pueda verse afectado por la actuación del Banco. Así mismo se llevan a cabo inspecciones especiales dentro de los procesos de reclamos de los clientes consumidores bancarios, cuyo conocimiento y descargo lo hará el Banco en el curso del proceso administrativo de reclamo.

En ese orden de ideas, las Inspecciones Especiales no requieren la elaboración de una Matriz de Hallazgos y Recomendaciones que son propias de la inspección permanente que se hace para verificar el cumplimiento de los Regímenes Bancario y de Prevención y la aplicación de los mismos, así como la adopción de los correctivos requeridos en los casos que sea necesario.

En esa línea de pensamiento, como ya hemos mencionado en los párrafos que anteceden, luego de realizadas las **inspecciones especiales** que dieron lugar a los hallazgos ya mencionado, se inició el proceso administrativo sancionatorio del caso que nos ocupa emitiéndose una Resolución de Formulación de cargos.

**Reiteramos que el hecho de presentar o no descargos a la Matriz de Hallazgos, per se, no es relevante y no es lo que motiva la sanción; el Banco siempre tiene la oportunidad de presentar descargos en el curso del proceso sancionatorio, mismo que se inicia con la Formulación de cargos.**

En ese sentido debe valorarse el cumplimiento del debido proceso que se imprimió en el desarrollo del proceso sancionatorio, además, de que la inspección integral llevada a cabo en la misma fecha de la inspección especial arrojó los mismos resultados o hallazgos.

Visto lo anterior, debemos reiterar que en el proceso administrativo sancionatorio se cumplieron las etapas del debido proceso, el mismo se desarrolló:

- ✓ La formulación de cargos fue notificada al Banco, el día 6 de enero de 2020 (Resolución SBP-0259-2019 de 27 de diciembre de 2019) (Ver fojas 6 a 9 del expediente que contiene el proceso sancionatorio).
- ✓ Contra la formulación de cargos, el Banco no interpuso Recurso de Reconsideración, pese a que el Acuerdo 9-2015 de procedimiento se lo permite;
- ✓ El Banco presentó los respectivos descargos dentro del proceso sancionatorio y aportó las pruebas que consideró pertinentes (20 de enero de 2020) y aportó pruebas (Ver fojas 32-242 del expediente que contiene el proceso sancionatorio).
- ✓ El Banco presentó alegatos (Ver fojas 251 a 261 del expediente que contiene el proceso sancionatorio).
- ✓ La resolución que impuso la sanción (SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021.) (Ver fojas 263-274 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)
- ✓ El Banco tuvo la oportunidad de recurrir en Reconsideración ante el Superintendente y Apelación ante la Junta Directiva (Ver fojas 276-283 y 293-302 del expediente que contiene el proceso sancionatorio foja).

En esa línea de pensamiento, resulta importante hacer una relación de las inspecciones realizadas a **BANESCO (PANAMÁ), S.A.:**

Datos importantes proceso seguido **BANESCO (PANAMÁ), S.A.:**

Inspecciones realizadas:	Observaciones
<p><b>Inspección Especial:</b> para verificar el cumplimiento del Régimen de Prevención al 31 de julio de 2019.</p> <p>Del 25 de julio al 21 de agosto de 2019, la Superintendencia de Bancos realizó Inspección Especial.</p> <p><b>Obs.</b> Al Banco se le comunicó, mediante nota SBP-DS-N-2504-2019 de 26 de abril de 2019 la inspección integral que se realizaría del 25 de julio al 21 de agosto de 2019. Una inspección integral, per se, incluye dentro de sus componentes lo relacionado al cumplimiento del régimen de Prevención</p> <p>Durante el inicio de la referida inspección integral, es decir, el día 25 de julio de 2019 el Departamento de Tesoro de Estados Unidos, publicó la lista OFAC, por lo que se verificaron los clientes del Banco contra la referida lista.</p>	<p>Informe de foja 1 a 2 del expediente que contiene el proceso sancionatorio.</p> <p>No hay matriz de hallazgo de la inspección especial, no obstante, se emitió Matriz de hallazgos y recomendaciones de la inspección integral, <u>la cual arrojó los mismos resultados, hallazgos o indicadores respecto al régimen de prevención.</u></p> <p>Ver Acta de comunicación de resultados de inspección integral aportado por el Banco, visible a foja 235 a 239 del expediente que contiene el proceso sancionatorio</p>

<b>INICIO DEL PROCESO SANCIONATORIO</b>	
<p><b>FORMULACIÓN DE CARGOS</b> Resolución SBP-0259-2019 de 27 de diciembre de 2019.</p>	Ver fojas 6 a 9 del expediente que contiene el proceso sancionatorio.
El Banco se notificó el día 6 de enero de 2020	Ver reverso de la foja 9 del expediente que contiene el proceso sancionatorio
El Banco solicitó copias el día 8 de enero de 2020	Ver foja 10 del expediente que contiene el proceso sancionatorio
Se entregaron las copias al Banco, a través de la nota SBP-DJ-0170-2020 de 8 de enero de 2020	Ver foja 11 del expediente que contiene el proceso sancionatorio
Presentaron descargos el día 20 de enero de 2020	Ver fojas 13 a 30 del expediente que contiene el proceso sancionatorio

<p><b>PRUEBAS PRESENTADAS POR LAS PARTES</b></p>	Mediante Resolución SBP-0064-2020 de 15 de mayo de 2020, se admitieron pruebas presentadas por el Banco y las incorporadas por la Superintendencia (Ver fojas 243 a 244)
<p><b>PRUEBAS PRESENTADAS POR BANESCO (PANAMÁ), S.A.</b> Copia de la Resolución General SBP-RG-0001-2014; Copia de la Resolución General SBP-RG-0002-2014;</p>	Ver fojas 32-34, 35-36, 37-169, 170-201, 202-234, 235-239, 240-242 del expediente que contiene el proceso sancionatorio.

<p>Manual de Cumplimiento de Banesco (Panamá), S.A.;</p> <p>Manual de Gobierno Corporativo de Banesco (Panamá), S.A.;</p> <p>Política Conozca a su cliente y Beneficiario final de Banesco (Panamá), S.A.;</p> <p>Copia de Acta de comunicación de Resultados de Inspección integral de la Superintendencia de Bancos de Panamá;</p> <p>Copia de la nota de 30 de abril de 2019 dirigida al Director de la Unidad de Análisis Financiero, a través de la cual se reporta a la sociedad Salva Foods 2015, C.A.</p>	
<p><b>PRUEBAS INCORPORADAS POR LA SUPERINTENDENCIA</b></p> <p>Formulario de Reportes de Incumplimientos normativos;</p> <p>Copia de la nota SBP-DS-N-2504-2019 de 26 de abril de 2019;</p> <p>Cuaderno de los papeles de trabajo de la inspección.</p>	<p>Ver fojas 1-2, 3-5 y 1-32 del expediente que contiene el proceso sancionatorio</p>

<p><b>ALEGATOS DEL BANCO:</b></p> <p>Presentados el día 8 de junio de 2020.</p>	<p>(ver fojas 251 a 261 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p><b>SANCIÓN:</b></p> <p>Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021.</p>	<p>(ver foja 263 a 274 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>El Banco se notificó el día 20 de abril de 2021.</p>	<p>(ver el reverso de la foja 274 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>Presentaron Recurso de Reconsideración el día 27 de abril de 2021</p>	<p>(ver fojas 276 a 283 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>Resolución SBP-0138-2021 de 11 de octubre de 2021 – Niega recurso de reconsideración.</p>	<p>(ver fojas 285 a 292 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>El Banco se notificó el día 13 de octubre de 2021.</p>	<p>(ver reverso de la foja 292 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>Presentaron Recurso de Apelación el día 20 de octubre de 2021.</p>	<p>(ver fojas 293 a 302 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>Mediante providencia del día 8 de noviembre de 2021 se concedió en el efecto suspensivo el mismo.</p>	<p>(ver foja 303 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>
<p>A través de la nota SBP-DJ-N-5616-2021 de 16 de noviembre de 2021, se remitió el expediente a la segunda instancia.</p>	<p>(ver foja 304 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)</p>

Recibido en Junta Directiva, el día 18 de noviembre de 2021.	
Acoge parcialmente el recurso de apelación, modificando los Artículo primero y segundo, se redujo el monto de la sanción a través de la Resolución SBP-JD-0010-2022 de 29 de marzo de 2022.	(ver fojas 305 a 311 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)
El Banco se notificó el día 8 de abril de 2022.	(ver reverso de la foja 311 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)
El día 19 de abril de 2022, el Banco solicitó copias autenticadas de las Resoluciones emitidas.	(Ver foja 313 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)
Mediante nota SBP-DJ-2020-01917 de 25 de abril de 2022, se entregaron las copias solicitadas.	(ver foja 315 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)
El día 9 de agosto de 2022, el Banco solicitó copias autenticadas de todo el expediente.	(Ver foja 317 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)
Por medio de la nota SBP-DJ-2020-04272 de 12 de agosto de 2022, se entregaron las copias solicitadas.	(ver foja 318 del expediente que contiene el proceso sancionatorio)

Vistas las consideraciones anteriores, 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, por posible incumplimiento de la normativa en materia de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la normativa bancaria, que se desarrollan en la Ley 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley 21 de 10 de mayo de 2017; la Ley Bancaria; el Decreto Ejecutivo 363 del 13 de agosto de 2015; el Acuerdo 5-2011 de 20 de septiembre de 2011, modificado por el Acuerdo 5-2014 de 22 de julio de 2014; y, el Acuerdo 10-2015 de 27 de julio de 2015, modificado por el Acuerdo 1-2017 de 14 de febrero de 2017, 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 15 del expediente judicial).

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-0041-2021 de 19 de abril de 2021**, infringió el principio de estricta legalidad y debido proceso, ya que a su parecer fue dictado con prescindencia u omisión de trámites fundamentales, originando un

vicio de nulidad absoluta, debido a que considera que se omitió una importante fase del procedimiento sancionatorio al que fue sometida la recurrente, y que se encuentra establecido en los artículos 8 y 9 del Acuerdo 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 003 -2017 de 25 de abril 2017 (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Así pues, debemos verificar si tal actuación configura un vicio de nulidad conforme al artículo 52 (numeral 4) de la Ley 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).

En el caso que ocupa nuestra atención, la Procuraduría de la Administración advierte que la la **Superintendencia de Bancos de Panamá** con la finalidad de dar cumplimiento al Plan de Inspección (PIP 2019), a través de la nota SBP-DS-N-2504-2019 de 26 de abril de 2019, comunicó a la entidad bancaria **Banesco (Panamá), S.A.**, que se realizaría una Inspección Integral, la cual se llevó a cabo del 25 de julio al 21 de agosto de 2019, con fecha corte al 30 de abril de 2019 (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante observar lo indicado por la entidad reguladora en el informe de conducta remitido al Tribunal, que en su parte pertinente señala:

“Durante el desarrollo de la Inspección Integral, fue publicada por el Departamento de Tesoro de Estados Unidos, una actualización de la lista OFAC (Office of Foreign Assets Control), por lo que, en cumplimiento de las atribuciones de Supervisor, se consideró prudente efectuar Inspección Especial, en atención a las personas que estaban incluidas en la mencionada Lista OFAC, siendo así, se realizó revisión de una muestra de expedientes obtenida del cruce del listado de clientes de **BANESCO (PANAMÁ), S.A., con fecha de corte al 30 de abril de 2019**, a fin de verificar el cumplimiento del Régimen de Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, vigente a la fecha de dicha Inspección según consta en la documentación denominada los papeles de trabajo.” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, debemos hacer referencia a que como resultado de los Hallazgos identificados en la Inspección Especial realizada a **BanESCO (Panamá), S.A.**, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio, sustanciado por la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, emitiéndose la Resolución SBP-0259-2019 de 27 de diciembre de 2019, mediante la cual se le formularon cargos a la sociedad bancaria por posible incumplimiento de la normativa bancaria y en materia de Prevención de Blanqueo de Capitales. A través de la mencionada resolución, igualmente se le concedió a la recurrente un término no mayor de diez (10) días hábiles, luego de notificada la misma para que presentara los descargos y para aducir y/o aportar las pruebas que la entidad bancaria considerara pertinentes y, además, le advirtió al Banco que, de no justificar la actuación que dio lugar a la formulación de cargos, sería sancionado conforme lo dispuesto en el Título IV de la Ley Bancaria y la Ley 23 de 27 de abril de 2015 (Cfr. fojas 52-53 del expediente judicial).

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 **Banesco (Panamá), S.A.**

En los documentos de primera instancia, se advierte que la entidad bancaria demandante a través de su apoderada especial, presentó los descargos y las pruebas correspondientes, señalando entre otras cosas:

- La posible violación al debido proceso contenida en el Acuerdo 009-2015 de 27 de julio 2015, argumentando que el referido Acuerdo describe de forma clara las distintas etapas que comprende el proceso administrativo sancionador y 'cuándo se ha de llegar a la imputación o formulación de cargos', lo cual afirma no se cumplió al expedirse la Resolución SBP-0259-2019;
- Se argumenta violación al debido proceso y al principio de legalidad procedimental contenidos en la Resolución SBP-RG-0001 y en la Resolución General SBP-RG-0002, ambas del año 2014;
- Indica la revisión y aprobación por parte de esta Superintendencia, de políticas, procedimientos y estructuras de controles internos **BANESCO (PANAMÁ), S.A.**, para prevenir que sus servicios sean utilizados en forma indebida, para el delito de Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y demás delitos relacionados;
- Sostiene que, además de contar con ellas, aplicó las políticas, procedimientos y estructuras de controles internos, en los casos específicos de las operaciones financieras de los clientes inversiones GRD 42 y The Blue Heaven Private Foundation;
- Afirma que, **BANESCO (PANAMÁ), S.A.** cuenta con la Gerencia de Cumplimiento de Normativo y Gobierno Corporativo, la cual vela por el cumplimiento de las normas, acuerdos, circulares y demás disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos;" (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En este orden de ideas, igualmente es preciso indicar que, la entidad reguladora a través de la Resolución SBP-0064-2020 de 15 de mayo de 2020, admitió las pruebas documentales presentadas dentro del proceso administrativo sancionatorio, y además se le concedió a la entidad bancaria el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegaciones (Cfr. foja 15 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 **Banesco (Panamá), S.A.**, no logró desvirtuar los cargos debidamente evidenciados dentro del proceso y formulados mediante

la Resolución SBP-0259-2019 de 27 de diciembre de 2019 de cargos, situación que dio como resultado la expedición de la Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021, **que se acusa de ilegal** (Cfr. foja 15 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-0138-2021 de 11 de octubre de 2021, la que mantuvo en todas sus partes el contenido de la Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021 (Cfr. fojas 27-34 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, la sociedad **Banesco (Panamá), S.A.**, acudió en grado de apelación ante la Junta Directiva de la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, la cual emitió la Resolución SBP-JD-0010 de veintinueve (29) de marzo 2022, la que acogió parcialmente dicho recurso y mantuvo en todo lo demás el contenido del 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 35-41 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 52 de 30 de abril de 2008, así como en el Acuerdo 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 003 -2017 de 25 de abril 2017.

Dicho procedimiento establece 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 formulación de los cargos, el momento de los descargos, 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.**

En relación con lo anterior, consideramos pertinente observar lo indicado por la autoridad demandada en el informe de conducta, cuando señala que:

“Señala la parte demandante que, en concordancia con los Artículos 8 y 9 del Acuerdo No.9-2015 de 27 de julio de 2015, el Artículo 11 dispone la existencia de una etapa de investigación preliminar *‘cuyo*

*proposito esencial representa la oportunidad por parte del sujeto obligado para suministrar a la autoridad toda aquella información que le permita descartar los hechos que a juicio de la SBP podrían implicar una posible infracción a las disposiciones en materia de Prevención...*

La Superintendencia de Bancos es uno de los organismos de supervisión conforme fue designada por la Ley No.23 de 27 de abril de 2015, por lo que cumple su función supervisora, dispuesta en el numeral 1 del Artículo 20 de la Ley 23 que señala: *'1. Supervisar que los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión cuenten con políticas, mecanismos y procedimientos de control interno de cada una de las personas naturales o jurídicas sujetas a su supervisión, a fin de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley y sus reglamentos'*

En ese sentido, esta Superintendencia consideró prudente realizar inspección a **BANESCO (PANAMÁ), S.A.**, una vez tuvo conocimiento de la actualización de la conocida Lista OFAC.

La Inspección Especial realizada en la entidad bancaria, en el ejercicio de sus funciones permitió a esta Superintendencia que, de forma directa, se identificaran, en ese momento, posibles incumplimientos del Régimen de Prevención.

Como se indicó anteriormente, las etapas de investigación preliminar y de inicio de proceso contempladas en el Acuerdo No.9-2015 de 27 de julio de 2015 se relacionan con procesos administrativos en virtud de denuncias sobre posibles incumplimientos del régimen de prevención, en los cuales, la Superintendencia de Bancos, antes de una formulación de cargos debe investigar preliminarmente o incluso dar inicio al proceso administrativo a fin de evaluar si corresponde o no una formulación de cargos.

Cabe recalcar como se ha venido indicando que la muestra de expedientes revisada en la Inspección Especial correspondió a clientes que mantenían cuentas o productos bancarios desde hace algunos años con **BANESCO (PANAMÁ), S.A.** y que, además, con motivo de la Inspección Integral formaban parte de la posible muestra, solicitada por la Superintendencia de Bancos en el renglón de Prevención y control de operaciones ilícitas, mencionada en los anexos de la referida Nota SBP-DS-N-2504-2019.

Según alega la parte demandante la etapa de inicio del proceso permitiría a la entidad bancaria presentar toda la documentación para descartar los hallazgos que pudieran constituir posibles incumplimientos, no obstante, esta oportunidad la tienen al presentar los descargos.

El proceso administrativo que se surtió conforme el Acuerdo No.9-2015 de 27 de julio de 2015 se desarrolló en cumplimiento de todas las prerrogativas procesales y sustanciales que conforman el debido proceso,

en este caso: formulación de cargos, dar derecho a audiencia o a ser oídas las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir, así recordemos parte de las actuaciones de la entidad bancaria, anteriormente señalado:

- El día 20 de enero de 2020 **BANESCO (PANAMÁ), S.A.**, presentó memorial de descargos y pruebas documentales.

- El día 8 de junio de 2020 **BANESCO (PANAMÁ), S.A.** presentó escrito de alegatos.

- El día 27 de abril de 2021 **BANESCO (PANAMÁ), S.A.**, presentó Recurso de Reconsideración contra la Resolución SBP-0041-2021 que sanciona al Banco.

- El día 20 de octubre de 2021 **BANESCO (PANAMÁ), S.A.** presentó Recurso de Apelación contra la Resolución SBP-0041-2021 que sanciona al Banco.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 65-66 del expediente judicial).

Por otro lado, en cuanto al argumento planteado por la apoderada judicial de la demandante, referente a la infracción del artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-001-2014 de 19 de junio de 2014, que guardan relación con la carta de aviso de inspección, este Despacho se opone al planteamiento de la demandante con respecto a la infracción de la norma reglamentarias antes mencionadas, ya que resulta evidente que el ente regulador a través de la Nota SBP-DS-N-2504-2019 de 26 de abril de 2019 le comunicó a la sociedad **BanESCO (Panamá), S.A.** la Inspección integral que se desarrollaría del 25 de julio al 21 de agosto de 2019, y también se le señaló en la mencionada misiva que como fecha corte se establecía el 30 de abril de 2019, y además se detalló el listado de los anexos con la información requerida por los supervisores, entre los cuales se indicó lo concerniente al Régimen de Prevención.

En este contexto, la entidad demandante en su informe de conducta contenido en la Nota SBP-DJ-N-05014-2022 de 16 de septiembre de 2022, indicó lo que a seguidas se copia:

“Como se mencionó en el punto anterior la carta de aviso de Inspección es parte de la metodología contenida en el MUSBER e indicada para las inspecciones que se realizan atendiendo a planes de inspección, y como se advierte del contenido del artículo citado tiene como propósito que la entidad bancaria conozca algunos aspectos generales de la

Inspección como se indica: fecha en que se llevará a cabo la inspección, el nombre de los supervisores y el detalle de la información que deben tener a disposición.

En los casos de inspecciones especiales, que son ordenadas por el Superintendente en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Bancaria y que, por su carácter de especial, no forman parte de los planes regulares de inspecciones, no se emiten dichas cartas o queda a discreción de la entidad supervisora la consideración de su emisión.

..." (Cfr. Fojas 63-64 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, resulta importante advertir, tal como lo manifiesta el ente regulador en su informe de conducta, que *"Las inspecciones que se consideren necesarias o prudente, no requieren carta de aviso de inspección, dada su naturaleza especial, no obstante, debemos tener presente que, para la fecha en que se practicó la Inspección Especial, se estaba desarrollando una Inspección Integral que había sido comunicada a la entidad bancaria por la referida Nota SBP-DS-N-2504-2019."* (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

De acuerdo con los planteamientos antes señalados, y las evidencias que reposan en el expediente judicial, esta Procuraduría es del criterio que la **Superintendencia de Bancos de Panamá** al emitir la Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021, no omitió lo dispuesto en el artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-0001-2014 de 19 de junio de 2014, por lo que los argumentos esbozados por la actora carecen toda lógica.

Por otra parte, la apoderada judicial de **Banesco (Panamá), S.A.**, también se refiere a la infracción del artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-002-2014 de 11 de agosto de 2014, que señala que el ente regulador emite un informe denominado matriz de hallazgos y recomendaciones determinados en cada inspección; sin embargo, manifiesta que no tuvo conocimiento del mencionado informe, sino después de cuatro (4) meses desde que culminó la inspección especial, cuando se emitió la Resolución SBP-0259 de 27 de diciembre de 2019, a través de la cual se le formularon cargos.

Para tener una mejor aproximación al tema antes señalado por la parte actora, es importante traer a colación lo manifestado por la entidad reguladora en su informe de conducta remitido al Tribunal, a través del cual efectúa una explicación que guarda relación con las Inspecciones Especiales, las que se realizan en virtud de una noticia y que pudiera conllevar un riesgo reputacional para el banco y por ende para el Centro Bancario Panameño, por lo que no se hace necesario expedir una Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, en ese sentido se indicó lo siguiente:

“Con relación a la Inspección Especial a la que se refiere **BANESCO (PANAMÁ), S.A.**, (Inspección realizada del 25 de julio al 21 de agosto de 2019, con fecha corte al 31 de julio de 2019), de la cual no se expidió Matriz de Hallazgos y Recomendaciones, en lo que se sustenta la parte demandante para señalar que se incumple la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, debemos aclarar que se trató de una Inspección Especial, que no requiere la emisión de una Matriz de Hallazgos y Recomendaciones.

Consideramos prudente aclarar que las Inspecciones Especiales, en algunas ocasiones pueden realizarse en virtud de temas específicos que han surgido o se han dado a conocer, en un momento determinado. En los informes de Inspección Especial se especifican los aspectos u operaciones que se supervisan, los hechos acontecidos, que motivaron la revisión especial y se verifican los controles y medidas adoptadas por el Banco en el cumplimiento regular del Régimen Bancario o, como en este caso, del Régimen de Prevención.

Cuando las Inspecciones Especiales se realizan en virtud de una noticia y que pudiera conllevar un riesgo reputacional para el banco y por ende, para el Centro Bancario Panameño, lo que se procura es verificar que la gestión realizada por la entidad bancaria haya sido encaminada a mitigar los riesgos inherentes a la actividad bancaria; es decir, se debe verificar si el Banco contaba con la políticas, procedimientos, controles y procesos para prevenir el uso indebido de los servicios bancarios y mitigar los riesgos que dichas operaciones impliquen para el Banco y para el Centro Bancario y, de haber hallazgos o indicios para considerar las posibles infracciones al Régimen de Prevención o al Régimen Bancario, se dará inicio a un proceso administrativo sancionatorio.

...

Cabe recordar que, en este caso en particular, la Inspección Especial que se realizó a **BANESCO (PANAMÁ), S.A.** se efectuó durante el desarrollo de una Inspección Integral y guardó relación con expedientes que se identificaron producto del cruce del listado de clientes del Banco, presentado con fecha corte al 30 de abril de 2019, contra el reporte de transferencias internacionales versus la lista de individuos y entidades venezolanas incluidas en la Lista OFAC.

...” (Cfr. fojas 61-62 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, contrario a lo argumentado por la recurrente, de los hallazgos identificados en la **Inspección Especial** realizada del 25 de julio al 21 de agosto de 2019, a **Banesco (Panamá), S.A.**, la entidad bancaria tuvo conocimiento mediante la Resolución SBP-0259-2019 de 27 de diciembre de 2019 a través de la cual se le formularon cargos, la cual fue emitida dentro de un proceso administrativo que se le siguió, por lo que tuvo la oportunidad de desvirtuar los cargos formulados, y además se cumplieron todas las etapas: dar derecho a audiencia o a ser oídas las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a presentar los recursos que estimara conveniente; circunstancia que se desprenden de la parte motiva del acto que se acusa de ilegal, de ahí que este Despacho se opone al planteamiento de la demandante con respecto a la infracción del artículo 1 de la Resolución General SBP-RG-002-2014 de 11 de agosto de 2014.

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 **Banesco (Panamá), S.A.**, 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: la 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-0041-2021 de 19 de abril de 2021** (Cfr. fojas 263-274 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, sino también con la aplicación supletoria de la Ley 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 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 **BanESCO (Panamá), S.A.**, 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, es preciso indicar que, luego de surtidas las etapas del proceso administrativo sancionatorio, la Superintendencia de Bancos resolvió imponer a **Banesco (Panamá), S.A., dos (2) multas**, la primera por un monto de trescientos veinte mil balboas con 00/100 (**B/.320,000.00**), por violaciones al Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Delitos relacionados; y, la segunda por la suma de de ciento ochenta mil balboas con 00/100 (**B/.180,000.00**) por violaciones al Régimen Bancario; sin embargo, estas fueron modificadas por la Junta Directiva de la entidad regulado mediante a través de la Resolución SBP-JD-0010-2022 de 29 de marzo de 2022, en el sentido de imponer como sanción, la suma de doscientos ochenta y ocho mil balboas con 00/100 (**B/.288,000.00**) por violación de las normas establecidas para la prevención del uso indebido de los servicios bancarios; y, ciento sesenta y dos mil balboas con 00/100 (**B/.162,000.00**), por violación al 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 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, el procedimiento sancionatorio contiene principios procesales garantizan la bilateralidad y contradicción, y además es 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 sus actos confirmatorios, se establecen 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.

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 834 de diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual se admitió a favor de la actora el Certificado de Personería Jurídica donde consta la existencia, vigencia y representación legal, entre otros datos de Banesco (PANAMA) S.A.; y las copias autenticadas de las resoluciones: SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021; SBP-0138-2021 de 11 de octubre de 2021; y, SBP-JO-0010-2022 de 29 de marzo de 2022, todas emitidas por la Superintendencia de Bancos (Cfr. fojas 116-117 del expediente judicial).

Igualmente se admitió la copia autenticada del expediente administrativo Sancionador, aducido por la Procuraduría de la Administración, concerniente al presente proceso, en el que se encuentran algunos de los documentos que le fueron admitidos a la demandante **y que reposan en el infolio a fojas 15-26, 27-34 y 35-41.**

**Por otro lado, advertimos igualmente que con el objeto de acreditar su pretensión la recurrente presentó en la etapa probatoria que se surtió ante el Tribunal la Resolución General SBP-RG-0002-2014 de 11 de agosto de 2014, que establece los lineamientos sobre los Informes de Inspección (Matriz de Hallazgos y Recomendaciones) y su posterior atención y seguimiento por parte del Banco; y, el Acuerdo Número 009-2015 de 27 de julio de 2015, que se relaciona con procesos administrativos en virtud de denuncias sobre posibles incumplimientos del régimen de prevención, documentos que le fueron admitidos a través del mencionado auto de pruebas (Cfr. foja 117 del expediente judicial).**

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, la **Superintendencia de Bancos de Panamá**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Banesco (Panamá), S.A;** por lo tanto,

somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.**

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en**

los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución SBP-0041-2021 de 19 de abril de 2021, emitida por la Superintendencia de Bancos de Panamá, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General