

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 831

Panamá, 29 de abril de 2022

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.  
Expediente 1178752021.

El Licenciado Mario Fonseca Imendia, actuando en nombre y representación de la sociedad **Fonseca y Asociados**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. S-PS-009-2021 de 17 de junio de 2021, emitida por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", 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.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. El artículo 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, el cual establece el concepto del debido proceso legal, entendido éste como el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales y por más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial).

B. El artículo 25 de la Ley 14 del 18 de mayo de 2007, que adopta el Código Penal, el cual establece que los delitos pueden cometerse por comisión u omisión, habiendo delito por comisión, cuando el agente, personalmente o usando otra persona, realiza la conducta descrita en la norma penal, y que hay delito por omisión cuando el sujeto incumple el mandato previsto en la norma (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

C. Los artículos 27 (numerales 2, 3 y 4), 28 (numerales 1, 2 y 3), 56 y 59 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y dicta otras disposiciones, los cuales establecen las medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona natural; las medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona jurídica; la exención de responsabilidad penal y civil; y el criterio para la imposición de sanciones, las cuales se harán tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a los terceros (Cfr. fojas 7 a 12 del expediente judicial).

D. Los artículos 3, 22 y 23 del Decreto Ejecutivo 363 del 13 de agosto de 2015, que reglamenta la Ley 23 del 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y dicta otras disposiciones, los cuales establecen el enfoque basado en riesgos,

señalando que los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión, deberán, de acuerdo a su tamaño y grado de complejidad de sus actividades, implementar el enfoque basado en riesgo a fin de identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos asociados al blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; los criterios de valoración para la imposición de sanciones, para lo cual se valorará la gravedad de la infracción, la amenaza o magnitud del daño, perjuicios causados a terceros, los indicios de dolo y la reincidencia del infractor; la clasificación de las sanciones, las cuales se clasificarán de acuerdo a los criterios de gravedad, en máxima, media y leve (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

E. Los artículos 3, 32 y 34 de la Resolución JD-016-01 5 de 29 de diciembre de 2015, que establece el procedimiento sancionatorio en materia de prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigida a los sujetos obligados no financieros y a profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, que establecen lo concerniente al inicio del procedimiento sancionatorio; lo referente a las sanciones de tipo administrativo impuestas por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, mediante resolución motivada; y lo relativo a la aplicación de las sanciones, las cuales se aplicarán según el criterio de gravedad, en leves, medias o máximas (Cfr. fojas 3 a 18 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con la información que consta en autos, el origen de la presente litis se da a través de la Nota No. US-222-20 de 17 de febrero de 2020, mediante la cual, la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, comunica a la sociedad **Fonseca y Asociados**, el inicio de una Supervisión Especial In Situ referente a la persona jurídica panameña Microfeed, S.A., en la que, la hoy demandante, fungía como agente residente (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

Posteriormente la entidad demandada, mediante el Informe de Supervisión Especial In Situ del Sector Profesionales, fechado el 12 de noviembre de 2020, dio cuenta de sendos hallazgos que se

constituyeron en posibles incumplimientos por parte de la sociedad **Fonseca y Asociados**, respecto a las disposiciones legales establecidas en la Ley 23 del 27 de abril de 2015, su reglamentación y demás normativas vigentes sobre la materia; por lo que, en consecuencia, la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, emite la Resolución No. S-PS-025-2020 de 16 de diciembre de 2020, por medio de la cual se da inicio a un proceso administrativo sancionatorio en contra de la accionante, tomándose como base, los hallazgos de incumplimiento antes referidos (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

Habiéndose establecido lo anterior, de acuerdo con las piezas procesales que constan dentro del expediente de marras, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No. S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021, emitida por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, en la cual, fue resuelto lo siguiente:

“

...

#### **RESUELVE (sic)**

**PRIMERO: SANCIONAR** administrativamente a la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, constituida bajo las leyes de la República de Panamá, con Ficha C-430, rollo 97, Imagen 29, Sección Micropelícula Mercantil (Común) del Registro Público, desde el 4 de septiembre de 1980, con número de RUC 97-29-430, con una multa por la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 5,000.00).

**SEGUNDO: NOTIFICAR** personalmente al representante legal de la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, la presente Resolución.

**TERCERO: ORDENAR** a la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, cancelar la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00), en el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, en el Banco Nacional de Panamá, mediante boleta de depósito a nombre del Tesoro Nacional – Cuenta Única del Tesoro.

**CUARTO: ADVERTIR** al representante legal de la firma forense de FONSECA Y ASOCIADOS, que contra la Resolución Final, podrán (sic) interponer los recursos de reconsideración y apelación, respectivamente, que deberá ser sustentado durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la presente Resolución.

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

**SEXTO: NOTIFICAR** a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, la sanción impuesta a Sujeto Obligado no Financiero.

**SÉPTIMO: PUBLICAR** en el sitio web de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, la sanción administrativa impuesta a la firma forense FONSECA Y ASOCIADOS, una vez ejecutoriada la misma.

**OCTAVO: ORDENAR** el archivo del expediente, una vez ejecutoriada la presente causa administrativa.

...” (Cfr. fojas 64 a 78 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo censurado de ilegal, el accionante interpuso en primer lugar, un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución No. S-PS-019-2021 del 16 de julio de 2021; para luego, interponer un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, el cual fue decidido mediante la Resolución No. JD-PS-005-2021 del 19 de octubre de 2021, y notificada el 9 de noviembre de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 396 a 401, Tomo II, del expediente administrativo aportado por la entidad demandada y fojas 79 a 92 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de diciembre de 2021, la sociedad **Fonseca y Asociados**, actuando por medio de su apoderado especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nula, por ilegal, **la Resolución No. S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021**, emitida por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**; sus actos confirmatorios; y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 1 a 20 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de la actora.**

A fin de sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente, indica que se ha violado el artículo 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, manifestando que la resolución atacada infringe los derechos subjetivos de su mandante, ya que la norma y los principios legales exigen la tipificación de la actuación que se estima penalmente sancionable; en ese sentido, las conclusiones del acto acusado solamente enuncian en forma general o genérica que se ha llegado a una conclusión de responsabilidad penal

administrativa, cuando lo que debió ejecutar fue una conclusión en la cual describiera caso por caso en qué consistía la infracción (Cfr. (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial).

Continúa expresando la parte actora, que se ha transgredido el artículo 25 de la Ley 14 del 18 de mayo de 2007, que adopta el Código Penal, argumentando que el acto censurado de ilegal señala como gravedad, la infracción presuntamente cometida por una supuesta "exposición al riesgo", sin embargo, por analogía la norma penal exige la conducta delictiva y un hecho concreto; agregando que la relevancia de las normas penales radica en que la Ley 23 del 27 de abril de 2015, impone el deber de prevenir razonablemente la comisión de hechos delictivos tipificados en el Código Penal, como lo son los actos terroristas, el lavado de dinero y los hechos relacionados a armas de destrucción masiva, situación que proscribe la ley y que hace necesario, que, para que la entidad demandada pueda sancionar, debe existir un cliente de la demandante que esté procesado o sancionado por estos delitos (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Arguye el letrado que además, se han vulnerado los artículos 27 (numerales 2, 3 y 4), 28 (numerales 1, 2 y 3), 56 y 59 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, manifestando que, el error de la institución demandada, consistió en la indebida aplicación de la norma en lo atinente a la calidad del sujeto regulado, puesto que a su representada, solo le rigen los numerales 2, 3 y 4 de la disposición legal, y el acto que condena al pago de una exagerada multa, está motivado en la aplicación de un párrafo de un artículo diferente; que la entidad, al haber separado las motivaciones o instrucciones de política exterior o presiones para dar resultados sancionatorios, y no haberse centrado en el análisis somero de las pruebas y documentos aportados, debió concluir que se cumplió a cabalidad con la norma y no era necesario continuar con la investigación; que la ley establece que la imposición de sanciones, lleva consigo que el sujeto activo (en este caso la sociedad demandante), cometa una serie de infracciones o errores en conjunción, sin embargo, en el proceso se demostró que la empresa Microfeed, S.A., nunca supo o fue informada de la solicitud de información por parte de la Unidad de Análisis Financiero; y que, la ilegalidad de la resolución atacada, consiste en la ausencia de características previas y tipificadas que debieron existir previamente a la imposición de la sanción (Cfr. fojas 7 a 12 del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado especial de la sociedad demandante expresa que se han violentado los artículos 3, 22 y 23 del Decreto Ejecutivo 363 del 13 de agosto de 2015, que reglamenta la Ley 23 del 27 de abril de 2015, alegando que la institución, de haber procedido de acuerdo a los criterios de aplicación de las medidas que se pactan en la norma y haber tomado en cuenta el tamaño de la firma forense, debió archivar el expediente luego de verificar los documentos que exige la ley y que se completaron por parte del sujeto supervisado; que la cadencia que debió existir por parte de la Superintendencia, para concluir que se debía multar a la accionante, requería que la sociedad **Fonseca y Asociados** hubiese sido sancionada, o al menos se le describiera en la misma resolución, la transgresión de cada uno de los aspectos del artículo; y que la activadora jurisdiccional, desde que se iniciaron las auditorias especiales, procedió conforme a la ley y fue cabal con la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, en cuanto a la comunicación efectiva y entrega de documentos para cumplir con los términos de la investigación (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

Finalmente, argumenta la parte actora que se han infringido los artículos 3, 32 y 34 de la Resolución JD-016-01 5 de 29 de diciembre de 2015, que establece el procedimiento sancionatorio en materia de prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigida a los sujetos obligados no financieros y a profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, manifestando que la sanción impuesta proviene de un proceso que inició ilegalmente, ya que la entidad sancionó a la firma forense **Fonseca y Asociados** dentro de una investigación ya iniciada a una sociedad anónima, y lo que debió hacer, fue abrir otro expediente adicional, encausar y dar a la firma el derecho de defensa en el marco de un proceso formal en su contra; que la norma fue violada flagrantemente, porque todos los principios fundamentales del derecho administrativo fueron obviados, en especial los principios de valoración de la conducta del sujeto no financiero obligado, comenzando por la ausencia de motivación específica de los hechos que llevaron a concluir en que se habría faltado a la norma; y que, la ilegalidad de la Resolución atacada es tan palmaria, que los

criterios absolutos utilizados por la institución la llevaron a imponer una multa que no está contemplada en la norma (Cfr. fojas 14 a 18 del expediente judicial).

#### V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la sociedad **Fonseca y Asociados**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los argumentos planteados, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

Respecto a lo anterior, el acto acusado de ilegal, es decir, **la Resolución No. S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021**, establece claramente las motivaciones y fundamentos fácticos jurídicos que dieron base a la sanción impuesta a la actora, de entre las cuales, podemos citar las siguientes:

“  
...

#### ANTECEDENTES

Procedente de la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF), se recibió la Nota UAF-CCNI-031 -20 de 12 febrero de 2020, en la cual la referida entidad informó sobre la situación encontrada al Bufete Fonseca y Asociados, quien funge como agente residente de la persona jurídica MICROFEED, S.A., con número Folio 665985 (S).

En la misma, indicaron que se le solicitó a la firma de abogados FONSECA y ASOCIADOS, informara quién era el beneficiario final, último beneficiario o verdadero propietario de la persona jurídica MICROFEED, S.A.

Por lo que, el 27 de enero de 2020, recibieron respuesta de la referida firma en la cual proporcionaron múltiple información, más no la relacionada con el beneficiario final; y a su vez manifestaron lo siguiente:

**‘Habida cuenta que estamos ante una investigación bastante delicada nuestro cliente esta (SIC) solicitando copia del Expediente a fin de determinar cual es la razón por la cual se le está haciendo ésta investigación’.** (f.11)  
(el subrayado es nuestro)

Concluyeron señalando que había un posible incumplimiento a la Ley 23 de 27 de abril de 2015, por no proporcionar la información del beneficiario final, sino además, por informar al cliente que la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de

Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF), *'le estaba pidiendo dicha información, violando con esto el artículo 56 de la citada ley'* (fs.1- 2).

...

Posteriormente, el 27 de enero de 2020, el licenciado Mario Fonseca, a través de correo electrónico [fonsecayaso@gmail.com](mailto:fonsecayaso@gmail.com), solicitó a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF), lo siguiente: *'nuestro cliente está solicitando copia del expediente a fin de determinar cuál es la razón por la cual se le está haciendo esta investigación'* (f.11).

El 3 de febrero de 2020, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF), dio respuesta al Licdo. Mario Fonseca, a través del mismo correo, reiterándole lo que establece el artículo 56 de la Ley 23 de 2015, a su vez le explicó que, dicha Unidad sólo puede entregar información al Ministerio Público, a los agentes con funciones de investigación penal y a las autoridades jurisdiccionales, según lo dispuesto en el artículo 55 de la ley antes mencionada (f.10).

Después de lo anterior expuesto, la Superintendencia mediante Nota No. US-222-20 de 17 de febrero de 2020, comunicó a la firma de abogados FONSECA y ASOCIADOS, el inicio de una supervisión especial in situ, con el fin de verificar el cumplimiento de los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 23 de 27 de abril y sus respectivas modificaciones y demás normativas vigentes sobre la materia.

...

En consecuencia, el 12 de noviembre de 2020, La Dirección de Supervisión de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, emitió el Informe de Supervisión Especial In situ, determinando los hallazgos siguientes:

#### **1. Debida diligencia del cliente y beneficiario final.**

No se proporcionó información y documentación sobre la aplicación de la debida diligencia del cliente y beneficiario final de la persona jurídica MICROFEED, S.A., desde el momento de la constitución y posteriores modificaciones hasta la fecha, en virtud de lo establecido en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y su normativa vigente.

#### **2. Actualización de registros y su resguardo.**

No se evidenció que la firma de abogados FONSECA y ASOCIADOS, mantenga información y documentación de la debida diligencia del cliente y el beneficiario final, desde su constitución a la fecha de la persona jurídica MICROFEED, S.A., en la cual funge como agente residente desde 2009, a la fecha.

3. Exención de responsabilidad penal y civil de la Ley 23 de 27 de abril de 2015.

La firma de abogados FONSECA y ASOCIADOS, como sujeto obligado no financiero, no podrá hacer de conocimiento del cliente o de tercero sobre alguna información o documentación que le haya sido solicitada o proporcionada (fs. 97-99).

...

Seguidamente, la Dirección de Supervisión de la Superintendencia, mediante memorándum No.ABO-003-2020, de 23 de noviembre de 2020, remitió el expediente con su respectivo Informe de Supervisión Especial In Situ, correspondiente a la firma de abogados FONSECA y ASOCIADOS a la Dirección de Regulación (f. 111).

Una vez recibido el referido Informe de Supervisión, tal como lo preceptúa el artículo 10 del Acuerdo No. JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020, mediante la Resolución No. S-PS-025-2020 de 16 de diciembre de 2020, se inició el Proceso Administrativo Sancionatorio a la firma de abogados FONSECA y ASOCIADOS, por posibles incumplimientos de identificación adecuada, verificación razonable y documentación; identificación y verificación del beneficiario final; y exención de responsabilidad penal, contenidas en la Ley 23 de 27 de abril de 2015, y sus respectivas modificaciones, la cual fue notificada personalmente el 4 de febrero de 2021 (fs.112-118).

...

El 26 de abril de 2021, MARIO FONSECA LOPEZ, con cédula 8-376-176, rindió declaración jurada, ante este Despacho Administrativo, quien manifestó es socio fundador y representante de la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS; a su vez reconoció la dirección del correo electrónico [fonssecavaso@gmail.com](mailto:fonssecavaso@gmail.com) señalando que el mismo es utilizado por su secretaria Elia Díaz y su hijo Mario Efraín Fonseca.

#### ANÁLISIS JURÍDICO

...

Adicional a la información y documentación aportada por la firma forense FONSECA Y ASOCIADOS, este Despacho Administrativo durante la etapa probatoria, le recibió declaración jurada a nueve (9) de los veintisiete asociados de COOPAGRO, R.L. (a saber: RUDBELIO DE LEON, ANAEYLIN DE LEON, YANCO SANCHEZ, CRISTINA QVISTGAARD, ERIC MORENO, JOSE QUESADA, VIRGILIO ATHANASIADIS, MELVIN GONZALEZ, LUIS PARDO todos de generales conocidas, quienes se ratificaron como los socios de la mencionada cooperativa y su relación de negocio con MICROFEED, S.A., aportando datos de su ubicación y números de contacto.

Tomando en cuenta todo el caudal probatorio supra detallado, no podemos afirmar ni evidenciar que la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, no cumplió con identificar al beneficiario final de la persona jurídica MICROFEED, S.A., toda vez que con la explicación y la documentación proporcionada, se logró confirmar quienes son las personas naturales que conforman la persona jurídica COOPAGRO, R.L., accionista único de la persona jurídica MICROFEED, S.A., del cual la referida firma funge como agente residente, evidenciando así que FONSECA Y ASOCIADOS sí cumplió con la identificación del beneficiario final de MICROFEED, S.A.

**Con relación al incumplimiento del artículo 56 de la Ley 23 de 2015, que transcribimos a continuación:**

*Artículo 56. Exención de responsabilidad penal y civil. Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financiero (sic) y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, que apliquen sus directores, funcionarios y empleados no serán sujetos a responsabilidad penal y civil por presentar reportes de operaciones sospechosas o información relacionada en cumplimiento de la presente Ley.*

*Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión no podrán hacer de conocimiento del cliente o terceros de (sic) una información le ha sido solicitada o ha sido proporcionada, incluyendo el envío de reportes de operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financieros para la prevención del delito de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo en cumplimiento de esta Ley, y demás normas vigente (sic). El incumplimiento conlleva la aplicación de las sanciones establecidas en esta Ley y sus reglamentaciones. (El subrayado es nuestro)*

En ese sentido, el referido artículo obliga a los sujetos obligados no financieros a mantener esta confidencialidad; por lo que la violación a este principio ético, podrán ser sancionados.

En ese sentido, destacamos la nota que dio inicio a la solicitud de la UAF, sobre la información referente a la sociedad MICROFEED, S.A., a la firma de abogado FONSECA Y ASOCIADOS (UAF-CCNI-008-2020 de 17 de enero de 2020), la cual fue clara, precisa y concisa al advertir a la referida firma sobre la prohibición contemplada en el artículo 56 de la Ley 23 de 2015 (fs. 3-4).

No obstante, como podemos apreciar, la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, conocimiento (sic) del referido artículo, solicitó a la UAF a través de correo electrónico redactado por el licenciado MARIO FONSECA L., en el que de manera textual plasmó lo siguiente:

**'Habida cuenta que estamos ante una investigación bastante delicada, nuestro cliente está solicitando copia**

**del expediente a fin de determinar cual (sic) es la razón por la cual se le está haciendo ésta investigación'** (Lo subrayado es nuestro).

Aunado, a la declaración jurada rendida por el mismo, ante este Despacho Administrativo, quien reconoció la dirección del correo electrónico **fonsecayaso@gmail.com**, como también aceptó haber remitido el correo electrónico los días 27 de enero de 2020 y 3 de febrero de 2020, con asunto: 'RE: NOTA UAF-CCNI-008-2020', desde la dirección mencionada. Explicando lo siguiente:

*'era una experiencia para mi inédita, no entendía lo que estaba pasando, y quería averiguar si podía obtener una información porque al ver el nombre de MICROFEED, pensé que estaban investigando a MICROFEED, porque no me decían a quién investigaban. El secretismo no es bueno porque crea mucha ansiedad e inestabilidad en las personas'.*

Esta norma es clara en su contenido que **prohíbe al sujeto obligado no financiero comunicarle a su cliente que se le ha pedido algún tipo de información sobre ellos, es decir, por motivos de reserva de la información, la UAF no puede darle mayor información a los sujetos obligados sobre el porqué de la solicitud de información y documentación.**

...

Ante lo expuesto, este Despacho Administrativo, es del criterio que la firma de abogados **FONSECA Y ASOCIADOS**, incumplió con la prohibición de poner en conocimiento del cliente o de terceros una información que le ha sido solicitada o ha sido proporcionada, tal como se encuentra regulada en el artículo 56 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015 y sus modificaciones.

Configurada la infracción, corresponde a esta Superintendencia, establecer la sanción (sic) la firma de abogados **FONSECA Y ASOCIADOS**, con fundamento en los criterios para la imposición de sanciones, contenidos (sic) artículo 32 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020 y el artículo 60 de la Ley 23 de 2015, que transcribimos:

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

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

'Artículo 60. (sic) El incumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley o de las dictadas para su aplicación por parte de los respectivos organismos de supervisión de cada activada (sic), para las cuales no se establezca una sanción específica, **será sancionado por ese solo hecho**

con multas de cinco mil balboas (B/.5,000.00) (sic) a un millón de balboas (B/. 1,000,000.00), según la gravedad de la falta y el grado de reincidencia, que impondrán los organismos de supervisión de actividad o (sic) solicitud de la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del delito de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo (sic) por cualquier incumplimiento del envío tardío o incorrecto de los reportes. (sic)

Como resultado, del análisis de los elementos probatorios de acuerdo a la Ley, la Superintendencia de Sujetos no Financieros, procede a sancionar administrativamente a (sic) firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, por incumplimiento al artículo 56 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, y sus modificaciones; con **una multa cónsona a la exposición al riesgo, por la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 5,000.00)**

...” (El subrayado pertenece a la fuente citada) (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 64 a 78 del expediente judicial)

En ese contexto, se aprecian palmariamente los hechos y sustentos jurídicos, que dieron suficientes motivos para que la entidad demandada emitiera la **Resolución No. S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021**, de los cuales podemos destacar los hallazgos advertidos mediante el Informe de Supervisión In Situ fechado 12 de noviembre de septiembre de 2020, que sirvieron de base para el inicio del proceso administrativo sancionador en contra de la accionante, que, trajo como consecuencia final, la emisión del acto objeto de reparo (Cfr. fojas 67 y 68 del expediente judicial).

Sobre este escenario, resulta importante resaltar que la entidad demandada, fundamentó a cabalidad la norma infringida por la recurrente, indicando que si bien, ésta cumplió con presentar la información concerniente a los beneficiarios finales de la persona jurídica panameña Microfeed, S.A., sí incumplió lo establecido en el artículo 56 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y dicta otras disposiciones, el cual dispone que los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, no podrán hacer de conocimiento del cliente o terceros que una información le ha sido solicitada; toda vez que la institución logró acreditar que Fonseca y Asociados, aun a sabiendas del contenido de dicha disposición, la cual le fue advertida por la Unidad de Análisis Financiero mediante la Nota UAF-CCNI-008-2020 del 17 de enero de 2020, solicitó de manera reiterativa información que, en su

calidad de sociedad profesional sujeta a la supervisión del ente rector, le era vetada pretender revelar o transmitir a su cliente, es decir, la sociedad anónima Microfeed S.A. (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial y Gaceta Oficial Digital No. 27768-B del 27 de abril de 2015).

En relación al hecho antes expuesto, la Resolución No. S-PS-019-2021 de 16 de junio de 2021, que resolvió el recurso de reconsideración presentado por la demandante en contra del acto acusado, se refirió a dicha situación señalando lo siguiente:

“

...

debemos tener presente que las leyes y normas son de obligatorio cumplimiento, independientemente de las circunstancias, y la prohibición a los sujetos obligados no financieros, de hacer de conocimiento del cliente o de terceros que una información le ha sido solicitada o ha sido proporcionada, contemplado en el artículo 56 de la Ley 23 de 2015 es clara y no da espacio a la interpretación.

Justamente para evitar el incumplimiento de esta norma, la Unidad de Análisis Financiero, a través de su nota UAF-CCNI-008-2020 de 17 de enero de 2020, fue explícita al momento de solicitar a la firma de abogados FONSECA Y ASOCIADOS, la información referente a su cliente MICROFEED, S.A., transcribiendo en su solicitud, el artículo 56 de la referida excerta legal (fs. 3-4).

A pesar de la advertencia de la UAF, la referida firma de abogados, a través de correo electrónico de 27 de enero de 2020, indicaron (sic) lo siguiente:

‘Habida cuenta que estamos ante una investigación bastante delicada, nuestro cliente está solicitando copia del expediente a fin de determinar cuál es la razón por la cual se le está haciendo ésta investigación’. (El resaltado es nuestro)

En un segundo correo electrónico, de 3 de febrero de 2020, la firma de abogados, reiteró su solicitud en nombre de su cliente MICROFEED, S.A., al señalar:

‘Espero que comprendan la posición de los representado (sic) y quedamos a la disposición de ustedes’: (El resaltado es nuestro)

...” (El subrayado corresponde a la fuente citada) (El resaltado es del Despacho) (Cfr. fojas 396 a 401, Tomo II, del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Aunado a lo anterior, tal cual como lo señala el acto objeto de reparo, se cuenta con la Declaración Jurada rendida por Mario Fonseca López el veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno

(2021), quien en su calidad de representante de la sociedad **Fonseca y Asociados** y bajo la **gravedad del juramento**, declaró ante la entidad demandada lo siguiente:

“  
 ...  
**PREGUNTA:** Diga el declarante, dónde labora, desde hace cuánto tiempo, quien es su jefe inmediato, qué cargo ocupa y qué función desempeña. **CONTESTO:** Soy fundador y representante de la Firma de **Abogados Fonseca y Asociados**, desde el año 1980, y nuestras oficinas actualmente se encuentran ubicadas en calle 50, y Avenida Vi (sic) Brasil en el edificio Plaza Panamá, conocido como el Credicorp, piso 23. **PREGUNTA:** Diga el declarante, si reconoce la dirección de correo electrónico fonsecayaso@gmail.com. De ser afirmativa su respuesta señale si tiene conocimiento quien es la persona que se encarga de manipular, utilizar o acceder a la misma. **CONTESTO:** Si reconozco el correo electrónico. En ese correo recibe mi secretaria ELIA DIAZ y mi hijo MARIO EFRAIN FONSECA. **PREGUNTA:** Diga el declarante, si reconoce el contenido de los correos electrónicos remitidos a "uafpanama", los días 27 de enero de 2020 y 3 de febrero de 2020, con asunto: 'RE: NOTA UAF-CCNI-008-2020', desde la dirección fonsecayaso@gmail.com, que al final se suscribe como 'FONSECA Y ASOCIADOS C. MARIO FONSECA L' y Lic. Mario Fons3ca (sic) L.', respectivamente, los cuales se encuentran visibles a fojas 10 y 1 del presente dossier administrativo. **Se deja constancia que al testigo se le pone de presente el contenido de los referidos correos.** **CONTESTO:** Si lo reconozco, yo remití ese correo, era una experiencia para mí inédita, no entendía lo que estaba pasando, y quería averiguar si podía obtener una información porque al ver el nombre de MICROFEED, pensé que estaban investigando a MICROFEED, porque no me decían a quién investigaba. El secretismo no es bueno porque crea mucha ansiedad e inestabilidad en las personas. Cuando surgió esto de la UAF me creó ansiedad porque no sabía lo que estaba pasando. **PREGUNTA:** Diga el declarante, tomando como base su respuesta anterior, si le comunicó a algún miembro de MICROFEED, s.a. que la UAF estaba requiriendo información de la referida sociedad. **CONTESTO:** En un principio hablé con el señor YANCO para preguntarle si ellos tenían algún conocimiento de alguna investigación de MICROFEED o algún miembro de MICROFEED, s.a. porque yo no sabía lo que estaba pasando, y me indicó que no. Y hasta allí llegó la conversación.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 336 a 338, Tomo I, del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Vemos que, al tenor de lo declarado por el representante de la sociedad demandante **Fonseca y Asociados**, se puede observar claramente que éste reconoció el correo electrónico fonsecayaso@gmail.com, así como el contenido de los correos fechados 27 de enero y 3 de febrero de 2020 dirigidos a la Unidad de Análisis Financiero; aunado a que aceptó haber hablado con el “señor Yanco”, quien de acuerdo al contenido de la Resolución No. S-PS-009-

2021 del 17 de junio de 2021, podemos colegir que es Yanco Sánchez, uno de los nueve (9) asociados de Coopagro, R.L, el cual, durante la etapa probatoria del proceso administrativo sancionatorio, se le recibió declaración jurada en su calidad de Administrador de Microfeed, S.A., todo lo cual constituye sin lugar a dudas que, la accionante, incumplió con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, al hacer del conocimiento de su cliente lo relacionado a la solicitud de información requerida por la Unidad de Análisis Financiero (Cfr. foja 83 del expediente judicial y fojas 326 a 327, Tomo I, del expediente administrativo aportado por la entidad demandada).

Por otra parte, respecto a la sanción pecuniaria impuesta a la activadora jurisdiccional de cinco mil balboas (B/.5,000.00), producto del incumplimiento de la norma, la misma se encuentra debidamente sustentada dentro del contenido de la **Resolución No. S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021**, al amparo de lo que dispone el artículo 32 del Acuerdo JD-03-2020 de 16 de octubre de 2020 y el artículo 60 de la Ley 23 del 27 de diciembre de 2015 (Cfr. fojas 384 y 385 del expediente judicial, Gaceta Oficial Digital No. 29143-A del 27 de octubre de 2020 y Gaceta Oficial Digital No. 27768-B del 27 de abril de 2015).

Al respecto, la Resolución No. JD-PS-005-2021 del 19 de octubre de 2021, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra del acto acusado, al referirse acerca de la sanción monetaria impuesta, expresó:

“

...

En cuanto a la imposición de la sanción, contrario a lo afirmado por el recurrente en el sentido de que la magnitud o gravedad del hecho no ameritaba una multa pecuniaria, consideramos (sic) esta fue acorde con lo dispuesto en la Ley, porque el artículo 60 de la Ley 23 utilizado en primera instancia, dispone que el incumplimiento de disposiciones para las cuales no se establezca una sanción específica será sancionada por ese solo hecho con multas de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a un millón de balboas (B/.1,000,000.00), graduación que determinaron según los criterios del artículo 32 del Acuerdo 03 y aplicaron la suma menor permitida, por no contemplar este último precepto una sanción específica para la infracción cometida.

...” (Cfr. foja 54 del expediente judicial)

Todo lo expuesto hasta aquí, nos debe conducir a reflexionar sobre la importancia que, no solo para la República de Panamá, sino para todos los países del mundo, deben representar las legislaciones que procuren prevenir delitos tales como el blanqueo de capitales y el terrorismo, y sobre este particular, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, expresó mediante la Sentencia del veintidós (22) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), lo siguiente:

“

...

Para mayor ilustración, basta tan solo con revisar la exposición de motivos del Proyecto de Ley 167 de la Comisión de Economía y Finanzas, que luego se constituyó en la Ley 23 de 27 de abril de 2015. Veamos.

‘El proyecto que se propone a la consideración de la Honorable Asamblea Nacional de Diputados tiene como objeto constituir el marco para que los diferentes organismos de supervisión así como las entidades, personas naturales y jurídicas, sujetas a esta supervisión, establezcan las medidas para identificar, evaluar y entender los riesgos y consecuencias del Blanqueo de Capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

A través de la Ley 42 de 2000 (derogada), se estableció el marco legal formal para la prevención del Blanqueo de Capitales en la República de Panamá. Posteriormente, la Ley 50 de 2 de febrero de 2003, adicionó el Capítulo VI, denominado Terrorismo, al Título VII del Libro II del Código Penal y dictó otras disposiciones, que adecuó el Código Penal de 1982 a los estándares internacionales previstos en la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, las Resoluciones RC.23/RES 1/01 y RC24/RES.1.0 de 2001 de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, al introducir por primera vez a la legislación sustantiva nuevos tipos penales para reprimir al Terrorismo y el Financiamiento del Terrorismo, con miras a fortalecer y proteger al sector financiero y económico del país.

Posteriormente, tras la promulgación del nuevo Código Penal mediante la Ley 14 de 18 de mayo de 2007, las figuras delictivas en mención fueron integradas por el codificador al Capítulo 1, Título IX, Libro Segundo del texto legal en mención; y a través de la Ley 62 de 17 de septiembre de 2013, se introdujo el tipo penal de información falsa para ocultar elementos destructivos con potencialidad terrorista.

...

Hoy en día, transcurridos quince años desde la promulgación de la Ley 42 de 2000, se dio luego de un

profundo análisis del comportamiento del sector financiero comercial y económico del país al detectar la necesidad de proteger las actividades comerciales y de servicios del país, de su posible utilización por parte de organizaciones criminales en la comisión del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.

...

A su vez, de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales vinculados al combate de los delitos antes señalados, en especial las 40 Recomendaciones adoptadas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en febrero de 2012, sobre esta materia, donde se destacó la necesidad por la República de Panamá de revisar la normativa jurídica vigente, con miras a procurar el cumplimiento del marco jurídico local con las citadas pautas internacionales.

En ese sentido, se hizo necesario adoptar nuevas normas en el ámbito de debida diligencia y de cumplimiento, aplicables a los Sujetos Obligados Financieros, Sujetos Obligados No Financieros y Actividades realizadas por Profesionales sujetos a supervisión, que comprenden: prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; crear bases para la elaboración de una estrategia nacional de evaluación de riesgo país como parte del combate al Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; la identificación adecuada de las personas naturales y jurídicas que actúen como clientes y el beneficiario final; al uso del criterio de enfoque basado en riesgo como factor de cumplimiento; la inclusión, definición y establecimiento de límites con respecto a las personas expuestas políticamente; la introducción de nuevas actividades consideradas de alto riesgo ya sea como sujetos obligados; el mantenimiento de información aún ante el cese de la relación comercial; clarificación de operación sospechosa; el reporte de transferencias electrónicas; confidencialidad de la información reportada a la Unidad de Análisis Financiero, entre otros tópicos que vienen a clarificar para las partes involucradas, el manejo de esta temática, para su debida implementación a posteriori.

...”

Por otra parte, esta Procuraduría estima pertinente hacer una precisa diferenciación entre las sanciones administrativas impuestas a los administrados, en contraposición a las sanciones penales que dictan los Organismos Jurisdiccionales correspondientes, por razón de los delitos cometidos, lo cual no debe ser confundido con aquella potestad sancionatoria que mantiene el

Estado de imponer multas por faltas cometidas al ordenamiento jurídico, tal cual como ocurre en el caso que nos ocupa.

En ese sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, al referirse a esta distinción, mediante la Resolución del uno (01) de junio de dos mil veintiuno (2021), manifestó:

“

...

**En primer lugar, debemos señalar que la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del "ius punendi", para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.**

Esta potestad está sujeta al Principio de Legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de Ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un Proceso, también contemplado en la Ley, los establezca como responsables de faltas administrativas y/o delitos.

En este orden de ideas, los principios que fundamentan esta facultad son los de Legalidad, Tipicidad, Irretroactividad, Proporcionalidad, regla del "*non bis in idem*", Culpabilidad y de Prescripción.

**Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho represor del Estado, está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal.**

En materia de Derecho Comparado, la Jurisprudencia Colombiana, específicamente la Sala Plena de la Corte Constitucional, al referirse a la potestad sancionatoria del Estado en Sentencia de 9 de agosto de 2005, destacó lo siguiente:

'Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el

derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador.

El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal".

**Como se advierte, el Derecho a sancionar atribuido principalmente al poder judicial (penal) también tiene sus matices en el ámbito administrativo.**

...

La facultad, derivada del "*ius punendi*" se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la desatención de las reglas que este régimen prescribe.

..." (El resaltado es nuestro)

Finalmente, este Despacho debe destacar nuevamente que, en atención a todos los elementos fácticos jurídicos antes sustentados, la sanción impuesta a la demandante obedeció a un proceso administrativo sancionador iniciado por medio de la Resolución No. S-PS-025-2020 de 16 de diciembre de 2020, lo cual en consecuencia, le permitió a la actora poder presentar las pruebas que estimase a su favor, los alegatos, y los recursos de reconsideración y apelación en contra del acto acusado, siendo así que, una vez agotada la vía gubernativa, pudo acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; dejándose

claramente constatado que el acto acusado, así como su correspondiente procedimiento sancionatorio, bajo ninguna circunstancia transgredieron las garantías judiciales de la sociedad Fonseca y Asociados, por lo que solicitamos al Tribunal que todos los cargos de infracción, sean desestimados.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución No. S-PS-009-2021 del 17 de junio de 2021, emitida por la Superintendencia de Sujetos No Financieros; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

**VI. Pruebas.**

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente correspondiente al proceso administrativo sancionatorio llevado a cabo por la **Superintendencia de Sujetos No Financieros**, iniciado mediante la Resolución No. S-PS-025-2020 de 16 de diciembre de 2020, el cual corresponde a este proceso y que ya reposa en el Tribunal.

**VII. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General