

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 190

Panamá, 20 de febrero de 2018.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Rubén D. Miniél Rosas, actuando en nombre y representación de la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de la Torre S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 262 de 19 de agosto de 2013, dictada por el **Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de demanda.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13, 14 y siguiente sin folio)

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

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13, 14 y siguiente sin folio)

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente manifiesta que la resolución emitida por el **Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá**, infringe los artículos 34, 47 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; las que en su orden se refieren a los principios de legalidad que deben regir las actuaciones administrativas; la prohibición de establecer requisitos o trámites distintos a los previstos en las disposiciones legales; y las características que debe contener todo acto administrativo (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que mediante la Resolución 262 de 19 de agosto de 2013, el **Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá**, procedió a multar a la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de la Torre S.A.**, con la suma de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) por el incumplimiento de la Ley 42 de 23 de julio de 2001 y con la suma de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) por el incumplimiento de la Ley 42 de 2 de octubre de 2000 (Cfr. foja 13, 14 y siguiente del expediente judicial).

De conformidad con el derecho a la defensa de la administrada, la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de la Torre S.A.**, interpuso un recurso de reconsideración en contra de la Resolución 262 de 19 de agosto de 2013, y luego de evaluado los criterios de la recurrente el **Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá**, modifica el acto impugnado, mediante la Resolución 004 de 1 de enero de 2014, a través de la cual disminuye la sanción de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) por el incumplimiento de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, en la suma de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00) (Cfr. fojas 16 - 20 del expediente judicial).

Ahora bien, contra la resolución referida en el párrafo anterior, el apoderado

judicial de la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de la Torre S.A.**, interpuso un recurso de apelación, el cual fue decidido mediante la Resolución 96 de 3 de octubre de 2017, confirmando en todas sus partes los actos administrativos precedentes (Cfr. fojas 21-24 del expediente judicial).

Ante el escenario anterior, el apoderado judicial de la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de la Torre S.A.**, ha acudido a la Sala Tercera el 15 de diciembre de 2017, a fin de promover una demanda de plena jurisdicción para que se declare, nula, por ilegal, la Resolución 262 de 19 de agosto de 2013, mediante la cual el **Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá**, sancionó a su poderdante, ello, bajo los argumentos que transcribimos a continuación:

“DÉCIMO: En Relación a la normativa señalada como infringida debemos destacar lo siguiente, la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, indica la infracción del artículo 34 de la Ley 42 de 23 de Julio de 2001, a ese respecto, debemos indicar que dicho Artículo establece un deber, el presentar los Estados Financieros, también indica que se incumplió el Artículo N° 35 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, el cual los faculta para solicitar y obtener información contable de las empresas financieras y esto, último, lo indican por supuestamente no haber recibido Informes de Gestión y Saldos de Cartera de distintos periodos; por otra lado (sic), se indicó como infringida la Ley 42 de 2000, por supuestamente no presentar unos Reportes a la Unidad de Análisis Financieros y la Resolución 14 de 12 de marzo de 2001, en su Artículo 4, que establece el control de reportes de formularios que indiquen la existencia o no, de transacciones superiores a B/.10,000.00 en efectivo o cuasi-efectivo; finalmente indican incumplido el deber de comunicación de cambio en la junta directiva de la sociedad establecido en el Artículo 16 de la Ley 42 de 23 de Julio de 2001.

UNDÉCIMO: Es importante acotar, en relación a la normativa arriba descrita, y señalada como incumplida, por nuestros mandantes, según la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, que el Título IV (Infracciones y Sanciones), Artículo 51 (son conductas prohibidas a las empresas financieras) y Artículo 52 (Que establece las sanciones por infracción de las conductas prohibidas), de la Ley 42 de 23 de Julio de 2001, no enumeran en su catálogo, de conductas prohibidas sancionables, las descritas en los artículos 16 y 34 y a pesar de establecer en su Artículo 35, la posibilidad de sancionar incumplimientos, antes, según el propio Artículo, se debe solicitar, lo que se presume no presentado, y

creemos nosotros, que con tiempo razonable. Por su parte, somos conscientes de que (sic) el incumplimiento en los envíos de reportes de formularios que indiquen la existencia o no de transacciones superiores a B/.10,000.00 (DIEZ MIL BALBOAS) en efectivo o cuasi-efectivo, a la Unidad de Análisis Financieros, con lleva sanción, sin embargo, dicha información fue enviada oportunamente, y si no se remitió, la constancia del envío oportunamente a la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, fue por el hecho de que la empresa que representamos, tiene actividades diarias y contadores externos, lo cual impide trabajar al instante, y a favor de un requerimiento repentino de la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá.” (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente, esta Procuraduría advierte el Informe de Conducta emitido por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, en el cual se hace constar lo siguiente:

“En el caso que nos ocupa, consta que de la **CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE S.A. (FINACIERA DE LA TORRE)**, no presentó sus ‘Estados Financieros’, dentro del término que establece el artículo 34 de la Ley N°. 42 de 23 de julio de 2001, como la Sala lo podrá constatar en los acuso de recibo de dichos documentos en esta Dirección, los cuales anexamos en el respectivo cuadernillo Ver sello en foja 1 de cada Estado Financiero). De esta forma se observa claramente que los ‘Estados Financieros’ **CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE S.A. (FINACIERA DE LA TORRE)**, fueron presentados de manera extemporánea y en una misma fecha y hora (el 4 de febrero de 2014 a la 1:25 p.m.),

La Fiscalización se realizó del 5 al 7 de junio de 2013, lo que demuestra que los referidos ‘Estados Financieros’ fueron presentados por **CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE S.A. (FINACIERA DE LA TORRE)**, el 4 de febrero de 2014. Es decir, después de más de ocho (8) meses desde que se les solicitaron en la fiscalización que se les realizó.

En tanto, por mandato legal, la financiera debió presentar los Estados Financieros de 2009 en abril de 2010, los del 2010 en abril de 2011 y los del 2011 en abril de 2012. Consta en esta Dirección que la financiera no presentó sus ‘Estados Financieros’ dentro del término establecido por la Ley y para darles el beneficio de que acreditarán lo contrario, en el proceso de fiscalización se les solicitó que presentaran las constancias de que los habían entregado en tiempo oportuno. A la fecha no han entregado la constancia que presentaron los “Estados Financieros” dentro de la Ley, ni adjuntaron prueba de ello con la Reconsideración, ni con la Apelación y tampoco a la presente demanda. Por el contrato, solo constan que fueron entregados el

4 de febrero de 2014, después de realizada la fiscalización.”

Al respecto, es importante señalar que el artículo 34 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, que regula las Operaciones de las Empresas Financieras y el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010, que reglamenta dicha Ley disponen en su orden lo siguiente:

“Artículo 34: Dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal, las empresas financieras deberán presentar a la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias sus estados financieros, debidamente auditados por un contador público autorizado.

Las empresas financieras que tengan períodos fiscales especiales, deberán presentar sus estados financieros no auditados al 31 de diciembre de cada año, sin perjuicio de su obligación de presentarlos debidamente auditados, de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior”

“Artículo 16: Conforme a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley, el estado financiero, que deben presentar las empresas financieras, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al cierre de su año fiscal, deben ser debidamente auditados por Contadores Públicos Autorizados y confeccionados de acuerdo a las normas de contabilidad adoptadas por la Comisión de Normas de Contabilidad Financiera de Panamá, debidamente oficializada por la Junta Técnica de Contabilidad.”

Bajo la premisa anterior, queda claro que la sociedad demandante debía presentar sus “Estados Financieros” máximo el 30 de abril del año siguiente en cada caso, a saber 2010, 2011 y 2012, tal como lo explica el **Ministerio de Comercio e Industrias** en el informe de conducta que reposa entre las piezas procesales analizadas (Cfr. foja 34-35 del expediente judicial).

Ahora bien, en cuanto a los Informes de Gestión y Saldo de Cartera correspondientes al III y IV trimestre del año 2010; al I, II, III y IV trimestre del año 2011; al I, II, III, IV trimestre del año 2012 y al I trimestre del año 2013, la entidad demandada advierte en su informe de conducta, que los recibió bajo la observación que fueron presentados de manera extemporánea, por consiguiente, tal acción constituye una infracción a las disposiciones administrativas, lo que encuentra sustento en el artículo 35 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, que

regula las Operaciones de las Empresas Financieras, cuyos textos disponen lo siguiente:

“Artículo 35: El Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Dirección de Empresas Financieras, queda facultado para solicitar y obtener de las empresas financieras toda la información general de carácter contable, estadístico y financiero que estime conveniente. La Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias tomará las acciones sancionatorias correspondientes en caso de incumplimiento de este artículo”.

En ese orden de ideas, también debemos señalar que en lo concerniente a los reportes de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y respecto a los cambios de la Junta Directiva; el **Ministerio de Comercio e Industrias**, aclaró en su informe de conducta lo siguiente:

“No consta en los registros de esta Dirección que la **CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE S.A. (FINACIERA DE LA TORRE)**, presentó los reportes realizados a la UAF, incumpliendo con lo establecido en la Ley N° 42 de 2 de octubre de 2000 y en la Resolución No. 14 de marzo de 2001, en cuanto a lo dispuesto en su artículo 4 a saber:

‘Artículo 4: El control de reportes se hará en formularios en los que se indicará si hubo o no transacción superior a los B/. 10,000.00 en efectivo o cuasi-efectivo. Se remitirá una copia mensualmente dentro de de los cinco días hábiles del mes siguiente, a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), por intermedio de la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias.’

La **CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE S.A. (FINACIERA DE LA TORRE)**, ni en el proceso de fiscalización, ni ante la vía gubernativa, ni a la fecha ha presentado la constancia o acuso de recibo de que presentó los reportes de UAF, que se señalan en la Resolución No. 262 de 19 de agosto de 2013 y por ello se le mantuvo en todas las instancias la multa.

...

En el proceso de fiscalización 2013, se detectó que **CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE S.A. (FINACIERA DE LA TORRE)**, había realizado cambios a su junta Directiva y no los había comunicado a su ente regulador, en este caso a esta Dirección. Al respecto, la Ley No. 42 de 23 de julio de 2001, es precisa al establecer lo siguiente:

‘Artículo 16. Todo cambio o modificación que afecte los datos de la respectiva inscripción, deberá ser comunicado por el representante legal de la empresa financiera a la Dirección de Empresas Financieras del ministerio de Comercio e Industrias, **dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha en que se produjo**, a fin de que se realice la habilitación correspondiente, la cual se anotará en la marginal de la inscripción respectiva en el Registro de empresas Financieras, sin perjuicio de lo que establezca otras leyes” (Las negritas y subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 37 - 38 del expediente judicial).

Lo indicado en los párrafos transcritos permite establecer sin mayor dificultad que la resolución emitida por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, al igual que su acto confirmatorio, fueron debidamente motivadas, en cuanto a los hechos, el caudal probatorio, las normas aplicables y demás elementos que sustentan y respaldan la actuación de la entidad demandada, ello de conformidad a los numerales 14 y 15 del artículo 31 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010, por el cual se reglamenta la Ley 42 de 23 de julio de 2001, que Regula las operaciones de las Empresas Financieras, veamos:

“**Artículo 31:** Serán sancionadas con multas de Quinientos a Cinco Mil Balboas (B/.500.00 a B/.5,000.00), las siguientes faltas:

...

14. Incumplir con las instrucciones impartidas por la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, conforme a lo que establece la ley.

15. No informar oportunamente a la Dirección de Empresas Financieras los cambios o modificaciones que afecten la marginal en el registro de empresas financieras.

...” (El resaltado es nuestro).

Bajo la premisa anterior, es oportuno reiterar que ante el análisis de los argumentos de la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de la Torre S.A.**, planteados en el recurso de reconsideración, el **Ministerio de Comercio e Industrias**, advierte con la debida objetividad y legalidad que es viable reconsiderar la Resolución 262 de 19 de agosto de 2013, y mediante la Resolución 004 de 1 de enero de 2014, la modifica, disminuyendo la sanción de

cinco mil balboas (B/. 5,000.00) por el incumplimiento de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, en la suma de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00) (Cfr. fojas 16 - 20 del expediente judicial).

Lo anteriormente indicado, permite a esta Procuraduría señalar que en el proceso bajo análisis no se han infringido los artículos 34, 47 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que las afirmaciones hechas en este sentido por el actor en su demanda deben ser desestimadas, ya que ha quedado claro que la entidad demandada actuó conforme a derecho y a la luz de los presupuestos jurídicos establecidos en materia de las regulaciones de las operaciones de las empresas financieras, cuyo objetivo vas más allá de propiciar el cumplimiento de dichos requisitos, pues además conlleva los esfuerzos de maximizar y fortalecer las medidas de prevención del blanqueo de capitales de conformidad con la Estrategia nacional para la Lucha contra el Blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción Masiva.

En razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** Resolución 262 de 19 de agosto de 2013, proferida por el Ministerio de Comercio e Industrias, ni sus actos confirmatorios y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

IV. Pruebas:

1. Se **objeta** la prueba de informe dirigida a la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, en lo que respecta a los numerales 2 a 4; puesto que si la actora pretendía utilizar ese medio convicción para incorporar al proceso la información que buscaba obtener a través de ella, aquella debió solicitarla ante la respectiva entidad, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes; al no hacerlo, o al menos no

haber demostrado los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, **para este Despacho resulta evidente su intención de trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual: "incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables."**

La Sala Tercera, en Auto de 24 de abril de 2009, se pronunció en los siguientes términos con respecto a esta carga procesal que recae sobre las partes. Veamos:


"Sin perjuicio de lo anterior, tenemos que un detalle que no podríamos dejar en el tintero es que es esencial que la parte que pretenda que una o varias pruebas consten en el proceso previo a su desenlace, las aduzca, presente o peticione oportuna y claramente; pues, salvo los casos que la Ley prevé, mal puede pretender que sea la Sala o el Juzgador quien se la logre cuando le corresponde a la propia parte la carga de la prueba."

2. Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 914-17