

ENTRADA No. 1462-18

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO BENJAMÍN SOLÍS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU)**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. I-PS-604-18 DE 25 DE JULIO DE 2018, EMITIDA POR LA INTENDENCIA DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE SUJETOS NO FINANCIEROS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Benjamín Solís, en representación de **CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU)**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución No. I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. ACTO IMPUGNADO**

El Acto administrativo impugnado es la Resolución No. I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros (Ministerio de Economía y Finanzas), que resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO:** SANCIONAR administrativamente a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes), CLI-CONSEIL LEGAL

INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), con una multa por la suma de Treinta y Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 35,000.00), por incumplimiento de los artículos 26, 28 y 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017, los artículos 4, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y la Resolución No. JD-001-18 de 2 de mayo de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, en referencia al incumplimiento de las obligaciones de realizar la debida diligencia al cliente, el beneficiario final y de actualizar los expedientes de los clientes.

**SEGUNDO:** DEBERÁ la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes) CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), cancelar la suma de Treinta y Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 35,000.00) en el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución.

El pago correspondiente deberá realizarse mediante la Boleta de Depósito-Tesoro Nacional No. 32925 que corresponde a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes) CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), sociedad común, registrada en el folio No. 17727 (M), el 21 de agosto de 2001.

De no cancelar la multa antes señalada en el término estipulado, se procederá a enviar copia de la presente Resolución a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que se realice el cobro de la multa correspondiente a favor del Estado, por medio de la jurisdicción coactiva, tal cual lo establece el artículo 64 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 modificada por la Ley No. 21 de 20 de mayo de 2017, y artículo 43 de la Resolución No. JD-REG-001-18 de 2 mayo de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros.

**TERCERO:** Poner en conocimiento a las partes que contra esta resolución caben los recursos de reconsideración y apelación, respectivamente, que deberá ser interpuesto y sustentado durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la presente resolución.

**CUARTO:** NOTIFICAR a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo de la sanción impuesta, en virtud de lo establecido en el numeral 6 del artículo 20 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley No. 21 de 20 de mayo de 2017.

**QUINTO:** PUBLICAR en el sitio web de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, la sanción administrativa impuesta a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes) CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), una vez ejecutoriada la misma, ...

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

**SEPTIMO:** ORDENAR compulsas de copias autenticadas de todo el expediente a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, por el incumplimiento por parte de la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes), CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), en su calidad de agente residente de la persona jurídica PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER S.A., que se detalla en la presente resolución administrativa, de las obligaciones que impone la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011..." (Cfr. fojas 27 a 37 del expediente judicial)

Posteriormente, la Resolución No. I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, fue objeto de Recurso de Apelación, decisión que fue mantenida por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Resolución No. JD-PS-019-18 de 3 de octubre de 2018.

## II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la Demanda, consiste en:

**“PRIMERO:** Que es Nula, por ilegal, de la RESOLUCIÓN NO. I-PS-604-18 con fecha del 25 de julio de 2018., emitida por la INTENDENCIA DE SUPERVISION Y REGULACION DE SUJETOS NO FINACIEROS (sic), dentro del Proceso Administrativo Sancionador seguido en contra de la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes), CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora).

**SEGUNDO:** Que a consecuencia de lo anterior, se liberte de la SANCION administrativa a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes), CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), y se le exonere del pago de la multa por la suma de Treinta y Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 35,000.00), impuesta en su contra, por el supuesto incumplimiento de los artículos 26, 28 y 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017, los artículos 4, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 y la Resolución No. JD-001-18 de 2 de mayo de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, en referencia al incumplimiento de las obligaciones de realizar debida diligencia al cliente, el beneficiario final de actualizar los expedientes de los clientes.

**TERCERO:** Que se deje sin efecto, la orden de compulsas de copias autenticadas a todo el expediente a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, por incumplimiento, por parte de la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU (antes), CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL, ABOGADOS (ahora), en su calidad de Agente Residente de la persona jurídica PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER S.A., que se detalla en la presente resolución administrativa, de las obligaciones que impone la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011.” (Cfr. foja 5 y 6 del expediente judicial)

## III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El apoderado legal de la parte actora señala que el Acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

1. El artículo 7 de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los Agentes Residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, el cual señala que el Agente Residente no requerirá obtener la información del

tercero en nombre del cual actúa el cliente, cuando tenga certeza de que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañía fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados;

2. El artículo 8 de la Ley 23 (sic) de 1 de febrero de 2011, que establece que la información suministrada por los clientes al Agente Residente, en virtud de los requerimientos de esta Ley, deberá mantenerse en estricta reserva y solo podrá ser suministrada a las Autoridades competentes en estricto cumplimiento de los procedimientos y formalidades para tales fines. Los funcionarios y las personas naturales o jurídicas del sector privado que con motivo de los cargos que desempeñen tengan acceso a la información que resulte de la aplicación de esta Ley quedarán obligados a guardar la debida reserva aun cuando cesen sus funciones, salvo que dicha información conste en registros oficiales de carácter público. Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas con multa de mil balboas (B/. 1,000.00) a veinticinco mil balboas (B/. 25,000.00) al infractor, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que puedan ser aplicables;
3. Los artículos 52 (numeral 4) y 88 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que disponen que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso legal; y que toda investigación denuncia o queja deberá agotarse en un término no mayor de dos (2) meses, contado a partir de la fecha de su pretensión.

Al respecto, según el demandante sí le brindó la información solicitada a la

Unidad de Análisis Financiero, en su condición de Agente Residente de la sociedad Paddy Holdings S.A., como se desprende de las pruebas documentales aportadas al Proceso Administrativo Sancionador, (Nota de 3 de marzo de 2016; Nota de 21 de abril de 2016; y la Nota 4 de mayo de 2016); porque le indicó a la UAF que en atención que la referida sociedad se dedicaba al negocio fiduciario, la firma de abogados no requería tener conocimiento del beneficiario final de la misma.

Asimismo, señala que a su juicio si la conducta sancionada es de Agente Residente, la Entidad demandada debió aplicar lo dispuesto en la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, por la cual se regula las medidas para conocer al cliente para los Agentes Residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

Por último, alega que la Intendencia no agotó la investigación en los términos establecidos en la normativa, lo cual originó que se configurará el Silencio Administrativo, y la nulidad del Proceso Administrativo Sancionador.

#### **IV. INFORME DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

Mediante Nota No. UR-053-19 de 22 de abril de 2019, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, remite a esta Superioridad informe explicativo de conducta señalando, en su parte medular, lo siguiente:

“...

Aunado a lo anterior, los abogados que funjan como agentes residentes están obligados a conocer las definiciones descritas en el artículo 2 de la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011, dentro de las cuales podemos destacar: cliente, entidad jurídica y medidas para conocer al cliente, desarrolladas en los numerales 4, 5 y 6 respectivamente.

...

Asimismo, destacamos que el artículo 8 de Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015, 'Que reglamenta la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva' establece que los sujetos obligados no financieros deben tener conocimiento sobre la identificación adecuada, verificación razonable y documentación del beneficiario final y en concordancia con el artículo 26 de la antes mencionada Ley.

...

Con la promulgación de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y

posteriormente con sus modificaciones, el artículo 29 estableció la obligación a los abogados que funja como gente residente, mantener actualizados todos los registros de la información y documentación de la debida diligencia aplicada a las personas naturales y jurídicas, y resguardarla por un término de cinco (5) años una vez culminada la relación profesional con el cliente.

...

En el caso del expediente administrativo identificado con el número de entrada 011-2016 de 31 de agosto de 2016, que inició mediante nota No. UAF-AL-38-2016 de 2 de junio de 2016, suscrita por el Director Encargado de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, donde comunicaron lo siguiente: 'que mediante Nota No. UAF-CNI-173-15 del 23 de octubre de 2015, solicito información a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU relacionada con el beneficiario final de la sociedad PADDY HOLDINGS, S.A' y dicha información no fue suministrada según señaló el Director Encargado de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo.

..

La misiva citada fue respondida por la firma de abogados...

Mediante Nota UAF-CNI-216-15 de 12 de diciembre de 2015, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, reiteró a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, ahora CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS, la solicitud de información con respecto a la identificación del beneficiario final de la persona jurídica PADDY HOLDINGS, S.A., toda vez que la referida firma de abogados funge como agente residente de dicha sociedad, según información proporcionada por el Registro Público de Panamá.

...

Como consecuencia de lo anterior, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, emitió la Nota No. MEF/183-2016 de 10 de junio de 2016, donde le comunicó a la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, ahora CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS, que producto del ejercicio de las actividades contempladas en el artículo 24 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y sus modificaciones, y en atención a lo expuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011, se realizaría una Supervisión Especial Extra Situ.

De igual forma solicitó información y documentación del cliente y del tercero en nombre del cual actuó el cliente de las entidades jurídicas denominadas PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER S.A. en caso de tratarse de una persona jurídica que pertenezca a un organismo profesional en atención a lo estipulado en la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011.

...

Que este Despacho Administrativo, al realizar el análisis de las estructuras jurídicas, determinó mediante Resolución No. I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, que la firma CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes la firma Aba Legal Bureau), incumplió con los mecanismos de prevención y control de riesgo de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva contenidos en el Título V, Capítulo I de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, respecto a la identificación adecuada, verificación razonable y documentación de sus clientes y del beneficiario

final que le permitan prevenir razonablemente que las operaciones llevadas a cabo por los mismos, sean con fondos o sobre fondos provenientes de actividades relacionadas con los delitos previamente mencionados.

De igual forma, la referida firma de abogados incumplió con lo preceptuado en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015, en cuanto a la obligación de identificar y verificar la identidad del beneficiario final, en el caso de personas jurídicas, que corresponde a la persona natural que ostente el veinticinco por ciento (25%) o más de participación de la propiedad para los sujetos obligados no financieros y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión. Destacamos que únicamente en casos de personas jurídicas que no puedan ser identificadas mediante la participación accionaria, como es el caso de las fundaciones de interés privado, se deberá obtener un acta, certificación o declaración jurada debidamente suscrita por los representantes o personas autorizadas, donde se detalle el o los beneficiarios finales de las mismas.

...

Considerando lo anterior, la firma CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), sólo se limitó a señalar que el beneficiario final de PADDY HOLDINGS S.A. es la sociedad anónima denominada, SITTER S.A. y el beneficiario de ésta última, es a su vez RHONE TRUSTEES (SWITZERLAND), S.A., y que la misma es una sociedad extranjera, es decir, la firma de abogados CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), no cumplió a cabalidad con la identificación del beneficiario final, que debió ser una persona natural, según lo establecido en el artículo 28 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017 como también incumplió con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015.

...

Cabe señalar que aunque la firma de abogados CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), haya disuelto la persona jurídica PADDY HOLDINGS, S.A. el 28 de octubre de 2015, la precitada firma de abogados debió cumplir con la obligación de resguardar la información por un período mínimo de cinco (5) años contados a partir de la terminación de la relación profesional según lo estipulado en el artículo 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017.

De acuerdo a los artículos 26, 27 y 28 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017 y los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 en cuanto a las medidas de debida diligencia y la identificación adecuada, verificación razonable y documentación tanto para persona natural o persona jurídica y del beneficiario final, la firma de abogados CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), no cumplió con los requisitos mínimos para conocer a su cliente.

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, en atención a los criterios para la imposición de sanciones y en consideración a lo contemplado en el artículo 22 del decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 tales como: la gravedad de la falta, la amenaza o magnitud del daño, los perjuicios causados a terceros, los indicios de dolo, y la reincidencia del infractor, está facultada para imponer sanciones administrativas o disciplinarias, pecuniarias o financieras, así como también solicitar a otras instituciones el retiro, restricción o suspensión de la licencia al sujeto obligado no financiero. ..." (Cfr. fojas 69 a 76 del

expediente judicial)

## **V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante Vista Número 177 de 18 de febrero de 2021, la Procuraduría de la Administración emitió concepto en torno a la controversia planteada, señalando que la Resolución I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), no es ilegal, bajo los mismos argumentos expuesto en la Resolución atacada.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

### **COMPETENCIA DE LA SALA:**

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por **CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU)**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

### **LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:**

En el caso que nos ocupa, la demandante, es una persona jurídica que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución No. I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros (Ministerio de Economía y Finanzas), y su Acto confirmatorio, razón por la cual se encuentra legitimada para promover a Acción en estudio.

Por otra parte, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No

Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, hoy, la Superintendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, es una entidad del Estado, que, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el Acto administrativo demandado, por lo cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, examinado.

#### **DECISIÓN DE LA SALA:**

En primer término, la Sala estima oportuno indicar, que mediante la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y dicta otras disposiciones, posteriormente modificada, por la Ley 21 de 10 de mayo de 2017, vigentes al momento que se dictó el Acto impugnado, se estableció que la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, es la que tiene a su cargo, en la vía administrativa, la supervisión de los Sujetos Obligados No Financieros, y de los profesionales que realizan actividades sujetas a vigilancia.<sup>1</sup>

En tal sentido, en el Título V, Capítulo I de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, estipula que los Sujetos Obligados No Financieros y los Profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión debe mantener en sus operaciones la debida diligencia y el cuidado conducente a prevenir que dichas operaciones se lleven a cabo con fondos o sobre fondos provenientes de actividades materia de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento de terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Así pues, contempla los mecanismos, de identificación del cliente y del beneficiario final.

Cabe indicar que, el Decreto Ejecutivo 361 de 12 de agosto de 2015, que organiza la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, derogado por la Ley 124 de 7 de enero de 2020, pero vigente al momento que se dieron los hechos, dispone que la Unidad de

---

<sup>1</sup> Modificada por la Ley 70 de 31 de enero de 2019, y derogado y modificado por la Ley 124 de 7 de enero de 2020.

Supervisión de Sujetos No Financieros, deberá llevar una supervisión en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva a los Sujetos Obligados no Financieros, y los profesionales que realicen actividades obligados a supervisión.

Adicionalmente, establece que estará a cargo de diseñar, implementar y administrar las herramientas de supervisión, con el fin de obtener una visión integral de los riesgos de cada Sujeto Obligado No Financiero y de aquellos Profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión. De ahí que, dentro de las funciones específicas otorgadas a la referida Unidad, tendrá que supervisarlos que cuenten con las políticas, mecanismos y procedimientos de control interno de cada una de las personas naturales, o jurídicas sujetas a supervisión, a fin de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley, y sus reglamentos.

De ahí que, mediante la Resolución No. JD-REG-001-018 de 2 de mayo de 2018, subrogado por el Acuerdo JD-02-2020 de 25 de junio de 2020, la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, vigente al momento que se dieron los hechos, dictó el Procedimiento Sancionatorio en materia de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento de 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.

Por otra parte, la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los Agentes Residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, modificada por la Ley 23 de 27 de abril de 2015, y Ley 52 de 27 de octubre de 2016, vigente al momento que se dieron los hechos, estipula las medidas para contribuir en la prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Modificada por la Ley 49 de 11 de septiembre de 2018

En efecto, la citada normativa establece que los Agentes Residentes, están obligados a aplicar las medidas para conocer al cliente, y al tercero a través del cual actúa, por lo cual, en cumplimiento de esto, deberá proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de los tenedores de las acciones. No obstante, el Agente Residente podrá no requerir información del tercero en nombre del cual actuó el cliente cuando tenga certeza que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañías fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados. El contenido de los artículos 6 y 7 son los siguientes:

**“Artículo 6.** Todo agente residente está obligado a aplicar las medidas para conocer al cliente para lo cual requerirá que el cliente le proporcione evidencia satisfactoria de su identidad; cuando el cliente actúe a nombre de un tercero, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de dicho tercero; y cuando los certificados de acciones que presentan el título de propiedad sobre la entidad jurídica estén emitidos al portador, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de los tenedores de las acciones.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, el agente residente deberá obtener y mantener en sus expedientes, como mínimo, la siguiente información: ...

**Artículo 7.** El agente residente no requerirá obtener información del tercero en nombre del cual actúa el cliente, cuando tenga certeza de que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañías fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados.

En estos casos, y en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, el agente residente deberá obtener y mantener en sus expedientes, como mínimo, la siguiente información del cliente: ...”

### ***Primer cargo de violación***

En primer término, bajo este marco jurídico advierte este Tribunal que el apoderado judicial de la demandante sostiene que la Resolución No. I-PS-604-18

de 25 de julio de 2018, que sancionó a **CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU)**, es ilegal, porque a su juicio, su representada le brindó a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento, la información relativa sobre el beneficiario final de la sociedad PADDY HOLDINGS, S.A., en su condición de Agente Residente de dicha sociedad.

Al respecto, señala que como se desprende de las pruebas aportadas en el Proceso Administrativo Sancionador, (Nota de 3 de marzo de 2016; Nota de 21 de abril del 2016; y la Nota 4 de mayo de 2016), se les indicó que en atención que la sociedad PADDY HOLDINGS, S.A., se dedica al negocio fiduciario, la firma de abogados no requiere tener conocimiento del beneficiario final de la misma, razón por lo cual considera que la Administración no valoró correctamente dichos documentos.

Por tales motivos, considera que la Autoridad demandada violó el artículo 7 de la Ley 2 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los Agentes Residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, que establece lo siguiente:

**“Artículo 7.** El agente residente no requerirá obtener información del tercero en nombre del cual actúa el cliente, cuando tenga certeza de que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañías fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados.

En estos casos, y en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, el agente residente deberá obtener y mantener en sus expedientes, como mínimo, la siguiente información del cliente: ...”

Ante tales argumentos, la Sala considera necesario establecer el hecho que gira alrededor del Proceso Administrativo Sancionador, previo al análisis de la normativa citada como infringida por la parte actora.

En tal sentido, a través de la Nota UAF-AL-38-2016 de 2 de junio de 2016, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), para la Prevención del Blanqueo de

Capitales y Financiamiento del Terrorismo, le comunicó a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, que le solicitó información a la firma de abogados CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), relacionada del beneficiario final de la sociedad PADDY HOLDINGS S.A. (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo)

No obstante, según la UAF, CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), se mostró renuente a suministrar la información requerida, por tales razones, de conformidad con la Ley 23 del 27 de abril de 2015, y el Decreto Ejecutivo 363 de 13 de agosto de 2015, le solicitó a la Entidad demandada que efectuó las diligencias necesarias a fin de que la firma de abogados les brinde lo solicitado y, adicionalmente, inicie en contra de la firma forense, las gestiones necesarias a fin de imponerle la sanción correspondiente por los hechos acaecidos. (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo)

Posteriormente, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Obligados del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del día 10 de junio de 2016, de acuerdo a la Nota No. MEF/183-2016 de 10 de junio de 2016, inició Supervisión especial Extra Situ, a la Firma de Abogados, y culminó con el Informe de Supervisión Especial Extra Situ de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, confeccionado por la Unidad de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, que determinó, medularmente, lo sucesivo:

“  
...

Esta supervisión ha sido motivada por solicitud de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo, mediante Nota UAF-AL-38-2016, fechada 2 de junio de 2016, recibida en la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, el 7 de junio de 2016, suscrita por el Director Encargado...

#### **V. CONCLUSIONES:**

En atención a la documentación entregada a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, se evidencia el

incumplimiento de las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo a lo establecido en los artículos 7 y 10 de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, por parte de la Firma de Abogados...en su condición de haber fungido como agente residente de la persona jurídica panameña denominada PADDY HOLDINGS S.A. y de fungir en la actualidad como agente residente de la persona jurídica panameña denominada SITTER S.A.

1. Se evidencia que la Firma de Abogados ..., no mantiene información o documentación que sustente que RHONE TRUST & FIDUCIARY SERVICES S.A., es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional, cuyas conductas o práctica le requiere que adopten y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita.
2. Se evidencia que la Firma de Abogados ..., no mantiene confirmación a través de información o documentación, que sustente que RHONE TRUST & FIDUCIARY SERVICES S.A., mantiene una relación de negocios con el tercero a nombre de la cual solicitó los servicios de agente residente; así como tampoco mantiene declaración sobre la actividad para la que se usaría las personas jurídicas panameñas denominadas PADDY HOLDINGS S.A. y SITTER S.A.
3. Se evidencia que la Firma de Abogados ..., no mantiene confirmación a través de información o documentación, que sustente que RHONE TRUST & FIDUCIARY SERVICES S.A., practica las medidas para conocer a su cliente, y la obligatoriedad de resguardar los registros de las operaciones realizadas por un período mínimo de cinco (5) años, contado a partir de la terminación de la relación profesional." (Cfr. fojas 50-54 del expediente administrativo)

De allí que, a través de la Resolución No. I-PS-002-17 de 16 de enero de 2017, la Entidad demandada, resolvió iniciar el Proceso Sancionatorio a la firma de abogados CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), en virtud que existían motivos concluyentes evidenciados en el Informe de Supervisión Especial de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; al igual, que dispuso incorporar al Proceso todas las diligencias y documentos recabados en la etapa de investigación. (Cfr. fojas 56 a 58 del expediente judicial)

En tal contexto, se desprende del Acto atacado que la Intendencia evaluó debidamente las pruebas aportadas al Proceso Administrativo Sancionador conforme a la Sana Crítica, de conformidad a lo establecido en el artículo 17 de la Resolución No. JD-REG-001-18 de 2 de mayo de 2018, entre ellas, las Notas

fechadas el 3 de marzo de 2016, 21 de abril del 2016, y 4 de mayo de 2016, y determinó de forma motivada sobre que pruebas sirvieron de sustento para emitir su decisión, al señalar, lo siguiente:

“  
...

...La firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, mediante nota fechada 3 de marzo del 2016, manifestó lo siguiente:

*‘...Luego de hacer las gestiones necesarias hemos obtenido información que el accionista o dueño del 100% de las acciones de la sociedad Paddy Holdings S.A., es la sociedad Sitter, S.A.*

*Nuestra oficina es agente residente de la sociedad Sitter, S.A., y la Junta Directiva de la misma es: Director/Presidente: Sarine Internacional S.A., Director/Secretaria: Sione Internacional S.A. y Director/Tesorera: Saltina Internacional S.A.*

*El accionista que nos consta en nuestro expediente para la sociedad Sitter, S.A. es la sociedad Rhone Trustees (Switzerland), S.A...’*

...

Que mediante nota de 21 de abril de 2016, la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, manifestó que el accionista del 100% de las acciones emitidas por la sociedad PADDY HOLDINGS, S.A. es la sociedad SITTER, S.A. y que a su vez el accionista de la sociedad SITTER, S.A., es RHONE TRUSTEE (SWITZERLAND) S.A., siendo ésta última una sociedad extranjera, en la cual ellos no fungen como agente residente, razón por la cual no tienen conocimiento de la identidad de los accionistas de esta sociedad.

Que la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, mediante Nota fechada 4 de mayo de 2016, adicionó información relacionada al domicilio de su cliente RHONE TRUSTEES (SWITZERTLAND), S.A. y que se encontraban en la etapa de actualización de la información de acuerdo a lo establecido en la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011, en cuanto a las medidas para conocer al cliente de las entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá y aportó certificaciones de acciones de las personas jurídicas PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER, S.A., en idioma inglés. (fs 14-15)

...

### **III. Análisis jurídico de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros.**

...

En el presente proceso administrativo se cumplieron con todas las etapas establecidas en el Procedimiento Sancionatorio de conformidad con la Resolución JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, vigente en ese momento, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, cumpliéndose así con el debido proceso.

De conformidad a las pruebas presentadas, aducidas y valoradas en el expediente, consta mediante certificación registral que la firma de abogados, denominada ABA LEGAL BUREAU, está constituida bajo las

leyes de la República de Panamá, como sociedad común en el Folio No. 17727 (M), desde el 21 de agosto de 2001. (fs 138)

De igual forma, consta que la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, manifestó que RHONE TRUST & FIDUCIARY SERVICES S.A., fue quien le solicitó la creación de las sociedades anónimas panameñas PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER, S.A., en calidad de cliente de la firma de abogados (fs 48-49)

Se aprecia a foja 133 del expediente, certificación de la persona jurídica PADDY HOLDINGS, S.A., emitida por el Registro Público de Panamá, en la cual consta que la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, fungió como agente residente de la persona jurídica panameña señalada anteriormente y que la misma fue disuelta el 28 de octubre de 2015.

Con relación a la persona jurídica panameña denominada SITTER, S.A., consta certificación de Registro Público de Panamá, visible a foja 136 del expediente, que la precitada firma de abogados, actualmente, funge como su agente residente, toda vez que la misma se encuentra vigente.

Ahora bien, la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU señaló a fojas 48-49 del expediente de marras, que la accionista de PADDY HOLDINGS S.A., es SITTER, S.A. al 100% y que el accionista de SITTER, S.A. es RHONE TRUSTEE (SWITZERLAND) S.A.

Este Despacho Administrativo observa, que la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, manifestó en sus descargos, que RHONE TRUSTEES (SWITZERLAND) S.A., es una entidad fiduciaria, inscrita en el Registro de Suiza. (fs 100 a 102)

De igual forma, la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, proporcionó copia del certificado de acción de la personería jurídica de PADDY HOLDINGS, S.A., en donde se establece que SITTER S.A. es el dueño del cien (100) por ciento de las acciones de la referida sociedad; con relación a la persona jurídica SITTER, S.A., el certificado de acción proporcionado por la firma de abogados indica que RHONE TRUSTEE (SWITZERLAND) S.A., es dueño de quince mil (15,000) acciones de dicha sociedad, ambos certificados de acción están debidamente traducidos al idioma español. (fs 122-123)

Para conocer los verdaderos beneficiarios finales de las personas jurídicas panameñas denominadas, PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER, S.A., es necesario determinar la distribución del capital accionario, el cual se encuentra detallado en el Pacto Social de cada una de las personas jurídicas.

...

Es menester aclarar que el Licenciado Didio Carrizo, también es socio de la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, quien además, fungió como suscriptor de las personas jurídicas denominadas PADDY HOLDINGS, S.A. y SITTER S.A., en tal condición, se convirtió inicialmente en tenedor de una acción de cada sociedad., según lo contenido en los pactos sociales (fs. 34-43); por tanto, no se puede desconocer quién es el beneficiario final de dichas sociedades.

No obstante, la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU informó a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo que 'le confirmamos nuevamente que el accionista a nuestro conocimiento del cien (100%) de las acciones emitidas por la sociedad PADDY HOLDINGS, S.A., es la

sociedad SITTER, S.A. y a su vez el accionista que consta de la sociedad SITTER, S.A. es RHONE TRUSTEE (SWITZERLAND) S.A.; al no ser los Agentes de esta última y ésta ser una sociedad extranjera, no tenemos conocimiento de la identidad de los accionistas (personas naturales) de esta sociedad) (sic). (fs. 12)

Considerando lo anterior, la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, sólo se limitó a señalar que el beneficiario final de PADDY HOLDINGS S.A. es la sociedad anónima denominada, SITTER S.A. y el beneficiario de ésta última es, a su vez RHONE TRUSTEES (SWITZERLAND) S.A. y que la misma es una sociedad extranjera, es decir, la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU no cumplió a cabalidad con la identificación del beneficiario final, que debió ser una persona natural, según lo establecido en el artículo 28 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017 como también incumplió con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015". (Cfr. fojas 27 a 37 del expediente judicial) (La negrita por la Entidad y lo subrayado por la Sala)

Frente a lo indicado, se desestima lo argumentado por la demandante puesto que la referida Entidad, en atención a pruebas aportadas dentro del Proceso determinó que la firma forense sólo se limitó a señalar que el beneficiario final de la sociedad Paddy Holdings S.A., es una sociedad anónima denominada Sitter S.A., y que el beneficiario de ésta es Rhone Trustees (Switzerland) S.A., y, por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, modificada de la Ley 21 de 10 de mayo, y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015, no cumplió a cabalidad con la identificación del beneficiario final, el cual debió ser una persona natural.

### **Segundo Cargo de Violación**

En relación a que el hecho principal que generó el Proceso Administrativo Sancionador en contra de CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), es por su condición de Agente Residente, la actora considera que la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, debió aplicar las sanciones contenidas en el artículo 8 de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011. El artículo 8 es del tenor siguiente:

**“Artículo 8.** La información suministrada por los clientes al agente residente, en virtud de los requerimientos de esta Ley, deberá mantenerse en estricta reserva y solo podrá ser suministrada a las autoridades competentes en estricto cumplimiento de los procedimientos y formalidades para tales fines.

Los funcionarios y las personas naturales o jurídicas del sector

privado que con motivo de los cargos que desempeñen tengan acceso a la información que resulte de la aplicación de esta Ley quedarán obligados a guardar la debida reserva aun cuando cesen sus funciones, salvo que dicha información conste en registros oficiales de carácter público.

Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas con multa de mil balboas (B/. 1,000.00) a veinticinco mil balboas (B/. 25,000.00) al infractor, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que puedan ser aplicables.”

Ante ello, cabe indicar que la Ley 23 de 27 de abril de 2015, contempla que los Sujetos Obligados No Financieros y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión, deberán mantener en sus operaciones la Debida Diligencia y el cuidado conducente para prevenir razonablemente que dichas operaciones se lleven a cabo con fondos o sobre fondos provenientes de delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.<sup>3</sup>

En tal sentido, dicha normativa establece que los sujetos obligados deberán identificar y tomar medidas razonables para verificar el beneficiario final usando información relevante obtenida de fuentes confiables y, cuando el beneficiario final sea una persona jurídica, la debida diligencia se extenderá hasta conocer a la persona natural que es propietario o controlador. Al igual que, mantener actualizados todos los registros de la información y documentación de la debida diligencia aplicada a la persona natural y jurídica, por un período mínimo de cinco (5) años.<sup>4</sup>

Aunado al hecho que el Decreto Ejecutivo 363 de 13 de agosto de 2015, que reglamenta la Ley 23 de 27 de abril de 2015, vigente al momento que se dieron los hechos, establece en los artículos 4, 6, 7 y 8, las medidas de Debida Diligencia del cliente que deben adoptar los sujetos obligados no financieros y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión, en caso de persona natural, jurídica, y la identificación y verificación del beneficiario final.

---

<sup>3</sup> Artículo 26 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley 21 de 10 de mayo de 2010.

<sup>4</sup> Artículos 28 y 29 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley 21 de 10 de mayo de 2010.

Por otra parte, la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los Agentes Residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, modificada por la Ley 23 de 27 de abril de 2015, establece obligaciones a los abogados o firma de abogados que funjan como Agentes Residentes.

Como se ha dicho, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, tiene a su cargo, en la vía administrativa la supervisión y regulación de los Sujetos Obligados No Financieros y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión, relativo a la prevención del delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, de conformidad con la Ley 23 de 27 de abril de 2015.

Razón por la cual, la Intendencia dentro del marco de sus competencias, dio inicio a una supervisión especial a CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), como sujeto obligado, toda vez que mediante Nota. UAF-AL-38-2016 de 2 de junio de 2016, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, solicitó a dicha firma de abogados información del beneficiario final de la persona jurídica panameña, Paddy Holdings, S.A., en la cual fungen como Agentes Residentes.

Posteriormente, ante el resultado del Informe de Supervisión Especial Extra Situ de Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, elaborado por la Unidad de Supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, la Intendencia resolvió iniciar en contra de la firma forense un Proceso Administrativo Sancionador; y concluyó que CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (antes ABA LEGAL BUREAU), no estableció las medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona jurídica como

lo exige la Ley, bajo los siguientes términos:

“ ...

Se ha sostenido que **es obligación de todo abogado o firma de abogados que funja como agente residente, identificar, verificar la identidad de sus clientes y de los beneficiarios finales, así como mantener los registros y actualización de dicha información**, según lo contemplado en los artículos 3, 5, 6, 7 y 32 de la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011; artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015; modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017 y los artículos 4, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015.

Este Despacho Administrativo, tampoco es posible evidenciar según las pruebas documentales aportadas y los descargos presentados por la firma de abogados ABAL LEGAL BUREAU, que ésta cumplió con la totalidad de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 7 de la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011, ya que no probó la relación profesional con la entidad fiduciaria RHONE TRUST and FIDUCIARY SERVICES, S.A.

Cabe señalar que aunque la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU haya disuelto la persona jurídica PADDY HOLINGDS, S.A., el 28 de octubre de 2015, la precitada firma de abogados debió cumplir con la obligación de resguardar la información por un período mínimo de cinco (5) años contados a partir de la terminación de la relación profesional según lo estipulado en el artículo 29 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley 21 de 10 de mayo de 2017.

**De acuerdo a los artículos 26, 27 y 28 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 modificada por la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017 y los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 13 de agosto de 2015 en cuanto a las medidas de debida diligencia y la identificación adecuada, verificación razonable y documentación tanto para persona natural o persona jurídica y del beneficiario final de la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU no cumplió con los requisitos mínimos para conocer a su cliente.**

...

**La información brindada por la firma de abogados ABA LEGAL BUREAU, no cumple con los requerimientos exigidos, por tanto, no se cumple con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 28 de la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, en consecuencia, esta Intendencia considera viable la aplicación de una medida de carácter sancionatorio, con fundamento en lo dispuesto en la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, su reglamentación y demás normativa vigente sobre la materia, referente a la prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, vigente al momento del incumplimiento.”** (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial (La negrita es de la Sala)

Así pues, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, en ejercicio de su potestad sancionadora, sancionó a CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU), con una multa de Treinta y Cinco Mil Balboas (B/.35,000.00), por el incumplimiento de los

artículos 26, 28 y 29 de la Ley 23 de 27 abril de 2015, modificada por la Ley 21 de 10 de mayo de 2017, los artículos 4, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo 363 de 13 de agosto de 2015, y la Resolución No. JD-001-18 de 2 mayo de 2018, porque no efectuó “la debida diligencia al cliente, el beneficiario final y de actualizar los expedientes del cliente”. (Cfr. fojas36 del expediente judicial)

De igual manera, en virtud de las resultas del Proceso, la Intendencia a través de la Resolución atacada ordenó compulsar copias autenticadas de todo el Expediente a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, por el incumplimiento por parte de la firma de abogados, en su calidad de Agente Residente de la persona jurídica Paddy Holdings, S.A., y Sitter, S.A., en virtud de las obligaciones que impone la Ley 2 de 1 de febrero de 2011.

Cabe indicar que, la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los Agentes Residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, modificada por la Ley 23 de 27 de abril de 2015, estipula a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, el Órgano Judicial, entre otros, como Autoridades competentes, para efectos del blanqueo de capitales, financiamiento de actividades terroristas y cualquiera otra actividad ilícita de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

Por último, cabe subrayar que el artículo 8 de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, es aplicable a los funcionarios y a las personas naturales y jurídicas del sector privado que con motivo de los cargos que desempeñan tengan acceso a la información suministrada por los clientes al Agente Residente, que no guarden reserva de la misma.

Por consiguiente, la Sala desestima los cargos de violación del artículo 8 de la Ley 2 de febrero de 2011, modificada por la Ley 23 de 27 de abril de 2015, vigente al momento que se dieron los hechos.

### ***Tercer cargo de violación***

Finalmente aduce la actora que la investigación debió agotarse en un término no mayor de dos (2) meses, a partir de la presentación de la Denuncia, y la decisión debió dictarse dentro de los treinta días (30) siguientes a la fecha en que quedó agotada la investigación, sin embargo, indica que esta fue dictada después del hecho que la originó; por lo cual se configuró el Silencio Administrativo, y una casual de nulidad dentro del Proceso.

En tal contexto, alega que, por tales motivos, la entidad demandada violó los artículos 52 (numeral 4), y 88 de la Ley 38 de 2000. Las normativas son del tenor siguiente:

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

...

4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;

..."

**"Artículo 88.** Toda investigación por denuncia o queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses, contado a partir de la fecha de su presentación.

La resolución mediante la cual se resuelve sobre el mérito de la denuncia o queja, deberá emitirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que quedó agotada la investigación respectiva".

Con respecto a sus planteamientos, esta Corporación de Justicia debe precisar de conformidad con el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dicha excerta legal dispone que la misma será utilizada en todos los Procesos Administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o Ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas; supuestos de excepción que claramente puede advertirse en el caso del 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, dirigido a los Sujetos No Financieros y a los Profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión,

vigente al momento que ocurrieron los hechos, el cual se encuentra regulado en la Resolución No. JD-REG-001-18 de 2 de mayo de 2018, y, por ende, las normas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se aplican de forma supletoria.

Sobre el particular, la Resolución No. JD-REG-001-18 de 2 de mayo de 2018 emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de sujetos No Financieros, establece en el Título I denominado “Del Proceso Administrativo”, que dicha Entidad podrá iniciar Procesos Administrativos a fin de velar la observancia de las disposiciones legales que deban cumplir los Sujetos Obligados No Financieros y los Profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión. Lo anterior, en concordancia con la facultad establecida en el numeral 5 del artículo 20 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, modificada por la Ley 21 de 10 de mayo de 2017, y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 363 de 13 de agosto de 2015, que estipula atribuciones a dicha Entidad estatal para imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la Ley de Blanqueo de capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Consecuentemente, tampoco se acredita la causal de nulidad alega por la demandante, en el sentido que la Resolución impugnada se emitió con prescindencia absoluta de trámites fundamentales, por lo cual, se desestiman los cargos de violación de los artículos 52 (numeral 4) y 88 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En mérito de todo lo expuesto, este Tribunal sostiene que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad de la actuación de la Administración en el Procedimiento Administrativo llevado por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, a la firma de abogados **CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU)**, y por tanto, lo procedente es no acceder a sus pretensiones.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por

Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. I-PS-604-18 de 25 de julio de 2018, emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros (Ministerio de Economía y Finanzas), ni su acto confirmatorio, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el apoderado judicial de **CLI-CONSEIL LEGAL INTERNATIONAL ABOGADOS (ANTES ABA LEGAL BUREAU)**, y **NIEGA** el resto de las pretensiones de la Demanda.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**