



**El debido proceso y las
sanciones de aplicación
inmediata desarrollado en
el Acuerdo No.JD-01-2022
de 4 de febrero de 2022**

Javier Miranda Guerra

**El debido proceso y las sanciones de
aplicación inmediata, desarrollado
en el Acuerdo No.JD-01-2022 de 4 de
febrero de 2022**

ÍNDICE

Introducción.....	11
Capítulo I: Aspectos generales de la Investigación	13
1. Antecedentes.....	13
2. Planteamiento del problema	14
3. Objetivos	15
Objetivo general.....	15
Objetivos específicos	16
4. Justificación	16
5. Limitaciones	18
6. Preguntas directrices	18
7. Variables (operacionalización de variables).....	20
8. Marco contextual.....	21
Capítulo II: Marco teórico	23
1. Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en la República de Panamá	23
2. Delito de blanqueo de capitales.....	24
3. Prevención de BC/FT/FPADM	25
4. Grupo de Acción Financiera y las 40 Recomendaciones	26
5. Evolución normativa en la República de Panamá	28
6. Incorporación de los abogados como sujetos obligados no financieros en el régimen de prevención BC/FT/FPADM	31
7. Posición de la Corte Suprema de Justicia respecto a los abogados como APNFD – Fallo de 22 de diciembre de 2021	33
8. Procedimiento sancionador del Régimen de Prevención de BC/FT/FPADM	38
a. Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo Sancionador	40
b. Autoridad Administrativa	41
c. Ámbito de aplicación y objeto.....	44
9. Fases del procedimiento	45
a. Inicio del Procedimiento.....	49
b. Instrucción del Procedimiento	51
c. Fase de pruebas	57

d. Fase de alegatos	59
e. Fase decisoria o de emisión de resolución final	62
f. Fase de impugnación o de recursos	70
10. Sobre la prescripción de la acción sancionatoria.....	70
11. Criterios establecidos en la Ley 23 de 2015 para el cumplimiento del régimen de prevención BC/FT/FPADM	73
12. Procedimiento en el Decreto Ejecutivo 35 de septiembre de 2022..	75
a. Tipos de sanción.....	75
b. Tipos de infracción	76
13. Desarrollo reglamentario del Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022.....	81
a. Principios aplicables al procedimiento.....	85
b. Criterio Jurisprudencial del Contenido del Debido Proceso y el Procedimiento Administrativo Sancionador	92
c. Del Procedimiento Sancionador.....	93
d. Del Proceso Abreviado.....	98
e. De las Sanciones de Aplicación Inmediata.....	100
Capítulo III: Diseño metodológico	113
3.1 Tipo de investigación	113
3.2 Población y muestra.....	113
3.3 Técnicas e instrumentos para el procesamiento de datos y análisis de la información.....	114
3.4 Confiabilidad y validez de los instrumentos.....	114
3.5 Procedimientos para el procesamiento de datos y análisis de la información.....	115
Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones	121
5.1 Conclusiones.....	121
5.2 Recomendaciones.....	122
Referencias bibliográficas.....	123

Índice de tablas o gráficos

No.1 Imagen de la Estructura Organizativa Superintendencia de Sujetos No Financieros	42
No.2 Imagen del Flujo del Procedimiento Sancionador	95
No.3 Imagen del Flujo del Procedimiento Abreviado	100
No.4 Imagen de las Sanciones de Aplicación Inmediata	110
No.5 Gráfica pregunta 1	117
No.6 Gráfica pregunta 2	117
No.7 Gráfica pregunta 3	118
No.8 Gráfica pregunta 4	119
No.9 Gráfica pregunta 5	119
No.10 Gráfica pregunta 6	120

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el tema de las sanciones de aplicación inmediata que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, las cuales pueden ser impuestas a los abogados que ejerzan actividades supervisadas por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, identificando si en dichas acciones se respetan los componentes del debido proceso.

Al adoptar este tipo de normas en aras de ser excluidos de las listas del Grupo de Acción Financiera (GAFI), conlleva a que puedan expedirse normas alejadas de los principios de legalidad y debido proceso. Las recomendaciones 22, 23, 24, 25 y 28 de GAFI orientan de forma particular lo atinente a las APNFD y la Ley 23 de 2015, así como el Decreto Ejecutivo 253 de 2015, también señalan las bases para la regulación. La Superintendencia de Sujetos No Financieros, amparada en su Ley especial, tiene las competencias para expedir y aplicar normas en relación con los abogados como parte de las APNFD.

El trabajo ha sido conformado de acuerdo con los siguientes capítulos.

El Capítulo Primero, comprende los aspectos generales de la investigación, como lo es la formulación del problema, los objetivos, el marco contextual, justificando la importancia de la investigación.

El Capítulo Segundo, el Marco Teórico en el que exponemos la revisión a fondo de la normativa que sujeta la investigación. Este capítulo se divide a su vez en trece apartados en los que tocamos y confrontamos los aspectos procedimentales de la Ley 23 de 2015, el Decreto Ejecutivo 35 de 2022 y el Acuerdo No. JD-01-2022, evidenciando en cada uno de estos, la existencia o no de los elementos propios que rigen el procedimiento sancionador administrativo, destacando los criterios del debido proceso y el principio de legalidad que han de regir en todas las actuaciones de los servidores públicos.

El Tercer Capítulo, abordamos el marco metodológico que realizamos, las herramientas utilizadas como lo fue la revisión bibliográfica y la aplicación de encuesta a profesionales del derecho.

En el último apartado, presentamos los resultados obtenidos de la aplicación de la encuesta y el desarrollo de las respuestas obtenidas a las preguntas formuladas. Por la complejidad del tema y la aprehensión de los abogados a facilitar opiniones puntuales, las preguntas fueron lo más sencillas posibles.

Agradezco a las profesoras a cargo de este módulo por su paciencia y entrega para con nosotros.

CAPÍTULO I:

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1. Antecedentes

El blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (BC/FT/FPADM) como conductas punibles, se derivan de la lucha internacional en contra del tráfico de drogas que proliferó durante los años setenta y ochenta, tras lo cual se detectó que el “lavado de dinero”, no solo era producto del tráfico de drogas, sino de otra serie de conductas ilícitas. Formalmente en el año 2000, se expiden las leyes 41 y 42 por las cuales se desarrolla la normativa especial de prevención del delito de blanqueo de capitales, el establecimiento de Organismos de Supervisión, la imposición de sanciones administrativas por incumplimiento, entre otros aspectos. Dicha normativa fue reglamentada en su inicio, mediante Decreto Ejecutivo No.1 de 3 de enero de 2001.

Es hasta el año 2015, al expedirse la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que son incorporados los abogados bajo la categoría de “Actividades Realizadas por Profesionales Sujetas a Supervisión”, disponiéndose que el marco de obligaciones, cumplimiento, responsabilidades y sanciones les atañe conforme la ley, cuando en el ejercicio de su actividad profesional (individual o firma forense), realicen en nombre de un cliente o por

un cliente un grupo de actividades que lista la norma, quedando bajo el marco de procedimiento que dicte la Superintendencia de Sujetos No Financieros, la investigación y sanción a firmas y abogados.

La materia procedimental para imposición de sanciones, no ha sido atendida en otros estudios y no se ha evaluado la reglamentación establecida en el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022 a un año de su promulgación, por tanto, este trabajo busca aportar un elemento de apoyo para sujetos obligados (abogados y firmas forenses) y funcionarios públicos (Superintendencia de Sujetos Obligados No Financieros), en cuanto a la visión de aplicación del debido proceso para las sanciones de aplicación inmediata que desarrolla el Acuerdo.

2. Planteamiento del problema

El debido proceso se garantiza en las sanciones de aplicación inmediata impuesta a los abogados, conforme lo estipula el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, luego de un año de emitida la norma, ¿es decir a febrero de 2023?

Del problema planteado, se derivan una serie de preguntas.

- **¿Se encuentra tutelado el debido proceso a favor de los abogados en las sanciones de aplicación inmediata que señala el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022 al mes de febrero de 2023?**
- **¿Cuántas sanciones se han impuesto durante el año 2022 bajo el amparo del Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022?**

- ¿Hay claridad en las atribuciones y competencias del departamento o dirección que tiene a su cargo determinar si se incurre en causal de sanciones de aplicación inmediata?
- **¿Existe conflicto normativo en las causales de sanciones de aplicación inmediata del el Acuerdo No. JD-01-2022 y los criterios para imposición de sanciones del mismo acuerdo?**
- **¿Existe contradicción entre los criterios reglamentarios de imposición de sanciones la Ley 23 de 2015 descritos en el Decreto Ejecutivo 35 de 6 de septiembre de 2022 y el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022?**
- **¿Conocen los abogados lo relativo a las sanciones de aplicación inmediata que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022 al mes de febrero de 2023?**
- **¿Qué derechos puede ejercer el abogado ante las sanciones de aplicación inmediata?**

3. Objetivos

OBJETIVO GENERAL

Identificar el reconocimiento del principio del debido proceso en las sanciones de aplicación inmediata dirigidas a los abogados, contenida en el procedimiento sancionador de prevención de BC/FT/FPADM desarrollado en el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, expedido por la Superintendencia de Sujetos No Financieros a un año de su promulgación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar las fases del procedimiento sancionador dirigido a los abogados como APNFD que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022.
- Identificar si la imposición de sanciones de aplicación inmediata a los abogados contempla el desarrollo de los elementos del principio del debido proceso.
- Identificar qué mecanismo de acción en ejercicio de su derecho de defensa, pueden promover los abogados sujetos a una sanción de aplicación inmediata.
- Realizar propuestas de modificaciones legales o reglamentarias que permitirían la efectividad de la imposición de sanciones inmediatas, respetando el principio del debido proceso.

4. Justificación

Expresamente, los abogados no eran vistos como elemento fundamental en la prevención del blanqueo de capitales, por tanto no formaban parte del grupo de sujetos obligados a adoptar medidas de prevención del blanqueo de capitales, no obstante desde el año 1994 se les impuso obligaciones y responsabilidades en la lucha contra el tráfico de drogas (Decreto Ejecutivo 468 de 1994) y posteriormente, en la Ley 2 de 2011, se amplía el marco de medidas de prevención respecto a los abogados que fungieran como agente residente, fijando incluso un procedimiento sancionatorio a cargo de la Sala Cuarta de la Corte Suprema. Dicha normativa solo se limitó a rendir información al Ministerio Público y la Dirección General de Ingresos.

En el año 2012, el Grupo de Acción Financiera evalúa incluir ciertas actividades profesionales en el marco de cumplimiento de las 40 recomendaciones. Es así que en el año 2015, al expedirse la Ley 23 de 2015 que son incorporados los abogados y firmas forenses de la República de Panamá, bajo la categoría de “Actividades Realizadas por Profesionales Sujetas a Supervisión”, disponiéndose que el marco de obligaciones, cumplimiento, responsabilidades y sanciones les atañe conforme la ley, cuando en el ejercicio de su actividad profesional (individual o firma forense), realicen en nombre de un cliente o por un cliente un grupo de actividades que lista la norma.

Desde el año 2015 a la fecha, si bien se han reforzado los instrumentos técnicos en la lucha contra el BC/FT/FPADM, también hay que tomar en cuenta el estado de inocencia de toda persona y la garantía de cumplimiento de sus derechos. A partir de la promulgación de la Ley 23 de 2015, se han emitido sendas reglamentaciones tendientes desarrollar el procedimiento aplicable a los abogados, respecto al cual aplica el cumplimiento de las garantías y derechos que consagra la Constitución Política, como es el respeto al debido proceso.

El presente trabajo dirigido a profesionales del derecho y funcionarios públicos de supervisión busca determinar si a partir de la promulgación del Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, luego de transcurrido un año, se cumple con el respeto al debido proceso en el apartado de sanciones de aplicación inmediata, y en caso de que este aspecto no se contemple, determinar las acciones que puede ejercer el abogado o firma forense.

5. Limitaciones

La protección de reserva y confidencialidad que amparan los procedimientos sancionatorios, no permite que de forma pública y transparente, se exponga la cantidad de casos bajo investigación y/o el contenido de las Resoluciones de sanción, por parte de la Superintendencia de Sujetos No Financieros (antes Intendencia de Sujetos No Financieros), por lo cual solo se revisó aquellos datos públicos emitidos en el año 2022 por este Organismo de Supervisión y se confronta con las normas emitidas en febrero de 2022.

Si bien se emitió una encuesta solicitando información expresa del tema tratado, hubo poca participación de encuestados, empero, los datos arrojados por los pocos que respondieron arrojan una evidencia clara que lleva a considerar el poco conocimiento de las normas por las cuales firmas forense y abogados pueden ser sancionados.

6. Preguntas directrices

- ¿Cuáles son las fases del procedimiento sancionador desarrollado en el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022?
- ¿El principio del debido proceso se encuentra desarrollado en las sanciones de aplicación inmediata que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, expedido por la Superintendencia de Sujetos No Financieros de la República de Panamá?
- ¿Cuál es el flujograma de fases del procedimiento desarrollado por el Acuerdo No. JD-01-2022?

- ¿Qué modificación reglamentaria o legal se pueden emitir para adecuar las sanciones de aplicación inmediatas que garantice el respeto del debido proceso?

7. Variables (operacionalización de variables)

Objetivos específicos	Preguntas orientadoras	Fuente de información	Instrumento
Analizar las fases del procedimiento sancionador dirigido a los abogados como APNFD que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022.	¿Cuáles son las fases del procedimiento sancionador desarrollado en el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022?	Fuente bibliográfica virtual o soporte físico. Leyes, jurisprudencia, demás regulaciones.	Análisis documental
Identificar si la imposición de sanciones de aplicación inmediata a los abogados contempla el desarrollo de los elementos del principio del debido proceso.	¿El principio del debido proceso se encuentra desarrollado en las sanciones de aplicación inmediata que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, expedido por la Superintendencia de Sujetos No Financieros de la República de Panamá?	Fuente bibliográfica virtual o soporte físico. Leyes, jurisprudencia, demás regulaciones. Abogados	Análisis documental Encuesta
Elaborar el flujograma que facilite la visión de las etapas de los tres procedimientos identificados en el Acuerdo No. JD-01-2022.	¿Cuál es el flujograma de fases del procedimiento desarrollado por el Acuerdo No. JD-01-2022?	Fuente bibliográfica virtual o soporte físico. Leyes, jurisprudencia, demás regulaciones.	Análisis documental
Realizar propuestas de modificaciones legales o reglamentarias que permitirían la efectividad de la imposición de sanciones inmediatas, respetando el principio del debido proceso.	¿Qué modificación reglamentaria o legal se pueden emitir para adecuar las sanciones de aplicación inmediatas que garantice el respeto del debido proceso?	Fuente bibliográfica virtual o soporte físico. Leyes, jurisprudencia, demás regulaciones.	Análisis documental

8. Marco contextual

Dada la inclusión por parte del GAFI en el año 2012, de los abogados como sujetos obligados al cumplimiento de las 40 Recomendaciones contra el BC/FT/FPADM (recomendación 28), quedan estos profesionales sujetos a medidas de regulación y supervisión encontrándose la República de Panamá obligada a asegurar la aplicación de sistemas eficaces para el monitoreo y cumplimiento con enfoque basado en riesgos que identifique el país. A partir del año 2015, inicia la carrera de inclusión de estos profesionales en los esquemas de supervisión, encontrándose bajo el marco de acción de una Intendencia y luego una Superintendencia, como organismo de supervisión y de aplicación de sanciones.

Bajo este contexto, en el año 2017 se emite la primera Evaluación Nacional de Riesgo de la República de Panamá, que en su parte pertinente expone que en dicho período contaban con un aproximado de 3910 agentes residentes (persona natural) y 311 formas forenses (persona jurídica), como sujetos obligados. Respecto al sector de abogados dicha evaluación expuso:

Sectores como los abogados, y remesadoras, aunque también están en proceso de implementación de las nuevas reglamentaciones relativas al blanqueo de capitales, y su supervisión haya iniciado, el riesgo para el blanqueo de capitales es alto, aunque su impacto para la economía es menor que los sectores anteriores.

El caso de los abogados y otros profesionales, estos no se caracterizan por movilizar fondos, si no por creación de empresas.

Adicionalmente, las firmas de abogados corporativos pueden ofrecer servicios tanto para Panamá como en el exterior. todo lo anterior puede ser utilizado para vulnerar otras economías o generar delitos en otros países. (MEF, 2017) ¹

Aun cuando el riesgo detectado, podría conllevar la imposición de acciones administrativas para lograr el cumplimiento de las regulaciones, estas acciones habrían de adecuarse al marco de protección que consagra la Constitución Política, al señalar en su artículo 32, lo siguiente:

ARTICULO 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

En este panorama es el que prima al tener como sujetos obligados no financieros a los abogados, respecto a los cuales veremos el marco de posibles infracciones y sanciones que se han de aplicar.

1 <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/10/Evaluacion-de-Riesgo-Panama.pdf>

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

1. Régimen de Prevención de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en la República de Panamá

En Panamá, para el año 1986 se introducen delitos contra el tráfico de drogas y formalmente en el año 2000, se expiden las leyes 41 y 42 por las cuales se desarrolla la normativa especial de prevención del delito de blanqueo de capitales (legitimación de capitales, lavado de dinero) y, a partir de los años siguientes, se van incorporando una serie de delitos precedentes al catálogo de dicha figura.

Expone la profesora Julia Sáenz, respecto al sujeto activo de esta figura delictiva lo siguiente:

“En este mismo orden de ideas, hemos advertido que el sujeto activo del tipo básico en este delito era considerado exclusivamente a quien actuaba directamente, pero, en cambio, actualmente se contempla a quien actúa tanto directa o indirectamente, esto quiere decir a través de otra persona. En cambio, con relación al sujeto activo específico, como es el caso del servidor público que se valga del ejercicio de su cargo para incurrir en la

comisión de este tipo de delito, se mantiene igual. Sin embargo, en la actualidad se amplía el sujeto activo a todas aquellas personas que se valen de su profesión, empleo u oficio para incurrir en este tipo de figura delictiva.” (Saenz, El Delito de Blanqueo de Capitales en contexto con el Derecho Positivo Panameño, 2019)

La actuación “indirecta” o a través de otra persona, constituye un elemento que también ha ido evolucionando a medida que se detectan redes criminales en las que cualquier persona natural, se constituye en componente necesario para que se produzca la acción delictual.

A la par de la incorporación de delitos, a partir del año 2000 como lo establecimos previamente y luego de que Panamá fuera incorporada a la denominada “lista negra”, se adopta la Ley 42 de 2000 que “Establece medidas para prevenir el blanqueo de capitales”, adoptándose criterios como la debida diligencia, el reporte de operación sospechosa, el reporte de efectivo y cuasi efectivo, conservación de información sensitiva, el establecimiento de Organismos de Supervisión, la imposición de sanciones administrativas por incumplimiento, entre otros aspectos. Dicha normativa fue reglamentada en su inicio, mediante Decreto Ejecutivo 1 de 2001.

2. Delito de blanqueo de capitales

Por ser la figura esencial de la normativa, extraemos la definición que nos proporciona la Doctora Sáenz, al

conceptualizar el contenido del delito de blanqueo de capitales, así:

“En términos generales, implica un conjunto de actos idóneos que tienen como finalidad convertir dinero ilícito en dinero lícito. Es decir, el dinero o activos provenientes de la realización de delitos que han sido previamente establecidos por el ordenamiento jurídico se invierte en negocios lícitos a través de los cuales se puedan justificar el ingreso o tenencia de determinada cantidad de dinero.” (Saenz, El Delito de Blanqueo de Capitales en contexto con el Derecho Positivo Panameño, 2019)

3. Prevención de BC/FT/FPADM

Por otra parte, en el plano de prevención, por tratarse de conductas penales transnacionales, se han emitido criterios puntuales o instrumentos formales que permiten anticipar el que en un país no se incurra, en lo posible, en la ejecución del delito con apoyo de entes financieros o actividades profesionales específicas. Cada Estado ha de implementar estas medidas de prevención al BC/FT, en los siguientes aspectos.

- Debita diligencia
- Mantenimiento de registros
- Identificación de PEP
- Entes corresponsales
- Transferencia de dinero y valores
- Uso de nuevas tecnologías

- Transferencias electrónicas
- Controles Internos de filiales y subsidiarias
- Países de mayor riesgo
- Reporte de operaciones sospechosas
- Transparencia y beneficiario final de personas u otras estructuras jurídicas (GAFILAT, 2022)

4. Grupo de Acción Financiera y las 40 Recomendaciones

Para el año 1989 se reunió el denominado G-7 o Grupo de los Siete (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá), hoy día G20, que constituían los países con mayor desarrollo comercial del mundo y buscaban establecer un nuevo orden económico tendiente a la consolidación del capital y junto a las instituciones y organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Comisión Europea, Club de París, Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el ámbito latinoamericano por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, se advierte la gran incidencia que el narcotráfico producía en cuanto al destino de los bienes obtenidos a consecuencia de la comisión de éste delito a nivel mundial y su incidencia en los sistemas económicos, lo cual implicaba la participación de un amplio sector vinculado en la intermediación financiera (principalmente bancos).

Como parte de estas políticas en pro de la lucha contra los efectos del narcotráfico, surge el Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI) identificado en inglés como Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). El GAFI constituye un cuerpo intergubernamental establecido a partir del año 1989, que tiene como propósito desarrollar y promover políticas a nivel nacional e internacional para combatir el BC y luego de los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, amplió su campo a fin de prevenir el financiamiento del terrorismo y el financiamiento en la proliferación de armas de destrucción masiva (caso Irak, Corea del Norte).

El modo en que actúa el GAFI es monitoreando a sus miembros, con el objeto de promover e implementar las medidas necesarias para prevenir y combatir el BC/FT a nivel global, para lo cual incluso colabora con otros organismos que tienen fines similares. El GAFI efectúa periódicamente evaluaciones, su funcionamiento se sujeta a la consideración de sus miembros que en la actualidad comprende, entre otros, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), al que pertenece Panamá, que han acordado poner en práctica contramedidas en común para responder a la problemática del delito de BC/FT. Fue establecido como resultado de una serie de reuniones convocadas en Aruba en mayo de 1990 y en Jamaica en noviembre de 1992.

Las 40 Recomendaciones del GAFI, constituyen el marco básico de lucha contra el BC/FT/FPADM y han sido concebidas para una aplicación general a nivel de todos los estados miembros. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su regla-

mentación administrativa con un enfoque basado en riesgo (EBR), y la cooperación internacional.

GAFI reconoció, desde el principio, que los países tienen sistemas jurídicos y financieros diferentes, de modo que todos ellos no pueden adoptar las mismas medidas. Por lo tanto, las 40 recomendaciones constituyen los principios de acción en materia de BC/FT que los países deben aplicar, de acuerdo con sus circunstancias particulares y su marco constitucional, dejando a los países cierta flexibilidad en su aplicación. Las medidas no son especialmente complicadas o difíciles, siempre que exista voluntad política de actuar. Tampoco comprometen la libertad de llevar a cabo operaciones lícitas, ni amenazan el desarrollo económico.

Los países del GAFI se han comprometido claramente a aceptar la disciplina de estar sujetos a una vigilancia multilateral y a evaluaciones mutuas. La aplicación de las 40 recomendaciones por parte de los países miembros se supervisa a través de un doble enfoque: un ejercicio anual de auto evaluación y un proceso más detallado de evaluación mutua según el cual cada país miembro está sujeto a un examen sobre el terreno (in situ), con un componente de supervisión de cumplimiento técnico (tener las normas) y cumplimiento de efectividad (se aplican las normas de forma efectiva y eficiente).

5. Evolución normativa en la República de Panamá

En materia de obligaciones y responsabilidades de los abogados en torno a la temática de prevención del BC/FT/FPADM, debemos aclarar que la participación di-

recta en el tipo penal no es el tema de este trabajo, sino aquella participación representada en los servicios que pueda prestar como agente residente de personas o estructuras jurídicas reconocidas por ley.

El desarrollo de este tipo de responsabilidad ha sido novedoso a partir de la década de los noventa. Como expusimos previamente, en primera instancia existían obligaciones netamente registrales en su rol de agente residente de acuerdo con lo señalado en la Ley de Sociedades Anónimas (artículo 2 numeral 7) y su reglamentación para el agente residente en el Decreto 147 de 7 de mayo de 1966 artículo 3, en concordancia con la ley que regulaba la profesión de abogacía para dicho período (Ley 54 de 1941 y Ley 58 de 1946). En pro de la lucha contra el tráfico de drogas y la tipificación de delitos contra la salud pública relacionados a este flagelo, se emite el Decreto Ejecutivo 468 de 19 de septiembre de 1994 (modificado en 2006), en que se establece que "...es obligación de todo abogado que actúa como agente residente de una sociedad anónima panameña conocer al cliente y mantener información suficiente para identificarlo, ante las autoridades competentes, cuando así le sea requerido." Dejaba el cumplimiento normativo, al alcance tímido que pudiera establece el Código de Ética que rige la profesión y que en este período estaba bajo paraguas del Colegio Nacional de Abogados y la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia.

Hasta dicho período, el agente no tenía otro tipo de obligaciones formales sujetas a sanción expresa. Establece Fábrega Polleri, que para este período:

"El Agente Residente no cuenta con facultad alguna para obligar a la sociedad o para contratar en nombre de esta. Su única función

es la de servir de enlace entre las autoridades o terceras personas y el cliente, sin que ello constituya un mandato o le otorgue facultades de representación o de gestión por la sociedad, ni de agente para recibir notificaciones: es, simplemente, un ente facilitador.” (Polleri, 2018, pág. 67)

Con el cambio de siglo, no solo se advierte que las características del delito de BC/FT/FPADM avanzaba a pasos gigantes, aprovechando como herramienta la proliferación de personas o estructuras jurídicas (fideicomisos, trust, etc.), que servían de medios para lograr la colocación y diversificación de las ganancias ilícitas.

En este sentido, se instituyen obligaciones formales para los abogados y firmas forenses, tal y como se advierte en la Ley 2 de 2011, la cual básicamente replicaba la regla de 1994:

- Conocer al cliente
- Mantener información suficiente para identificarlo ante la autoridad competente.²
- Sujeto a sanción de amonestación, multa hasta 5 mil balboas o suspensión para figurar como agen-

2 Relevancia tiene a nuestro juicio, el criterio de “autoridad competente” y pese a las definiciones que existen en normativas específicas, vale tener presente el desarrollo constitucional que realizó la Corte Suprema de Justicia en fallo de 17 de julio de 2007, bajo ponencia del Magistrado Winston Spadafora, en que la mayoría del Pleno establece por “autoridad competente”, sólo a la “judicial”, conforme la interpretación a la norma constitucional.

te residente en nuevas entidades por período de 3 meses hasta 3 años.

- Prescripción de la acción administrativa de 2 años luego de ocurrida la violación a la ley.
- Autoridad a cargo del proceso, Sala Cuarta de la CSJ.

La Ley 2 de 2011, fue modificada mediante Ley 23 de 2015, Ley 52 de 2016, Ley 49 de 2018 y finalmente derogada mediante Ley 254 de 2021, en la que se amplían algunos deberes formales para el abogado o firma, como agente residente, puntualmente en el plano de índole fiscal y mantenimiento de registros contables, información financiera y de debida diligencia; así mismo, mediante Ley 47 de 2013, se regula la inmovilización de las acciones al portador y se crea los custodios autorizados de acciones al portador.

6. Incorporación de los abogados como sujetos obligados no financieros en el régimen de prevención BC/FT/FPADM

Luego de la incorporación de Panamá en la lista de jurisdicciones bajo seguimiento intensificado, que al tenor de GAFI “se basa en la política tradicional del GAFI que aborda a aquellos miembros con deficiencias significativas (de cumplimiento técnico o efectividad) en sus sistemas ALA/CFT, e implica un proceso de seguimiento más intensivo”. , se advierte la necesidad de incorporar formalmente a los abogados y firmas, en la categoría de actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión y que podrían permitir alguno de los supuestos del delio de BC/FT/FPADM, puntualmente los abogados y la ubicación genérica en las operaciones que GAFI identifica como de riesgo.

La Ley 23 de 2015 (artículo 2 numeral 4, artículo 13 a 18, artículo 23 numeral 16, artículo 24, introduce los abogados como sujetos obligados ante la Intendencia de Sujetos No Financieros y a partir de dicha regulación, se inicia la supervisión y sanción de abogados y firmas que incumplieran el régimen de prevención.

Sin embargo, mediante Ley 124 de 7 de enero 2020, se crea la Superintendencia de Sujetos No Financieros, como autoridad administrativa a cargo de la regulación sectorial, la supervisión y la sanción de los entes y personas que identificara la Ley 23 de 2015, no obstante de forma errada, esta ley derogan todos los artículos que hacían referencia a los abogados como sujetos obligados no financieros y su relación al marco legal general instituidos por la Ley 23 de 2015, dejando un vacío jurídico a dicha profesión en torno a sus deberes principales de prevención bajo la metodología enfocada con base en riesgos.

Es con la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021, que se subsana la omisión incurrida y se reincorpora el concepto de “sujetos obligados no financieros” en la Ley 23 de 2015 para toda referencia al marco general de cumplimiento, incluso lo atinente a las infracciones y sanciones, así como su procedimiento administrativo sancionador.

Entre Resoluciones y Acuerdos, la Intendencia de Sujetos No Financieros y la Superintendencia, a partir de diciembre de 2015 a febrero de 2022, emitió 6 normativas reglamentarias contentivas del procedimiento sancionador que aplicaría a los abogados o firmas forense, en el marco de posible incumplimiento del régimen de prevención de BC/FT/FPADM.

Es así como mediante Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, se desarrolla el procedimiento sancionatorio de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, el cual se complementa con el Decreto Ejecutivo No.35 de 6 de septiembre de 2022 por el cual se reglamenta la Ley 23 de 2015.

7. Posición de la Corte Suprema de Justicia respecto a los abogados como APNFD – Fallo de 22 de diciembre de 2021

El 3 de julio de 2017,³ el licenciado Roberto Ruiz Diaz interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la frase **“abogados, contadores públicos autorizados”** del artículo 24 de la Ley 23 de 2015, el cual establecía lo siguiente:

Artículo 24. Actividades Realizadas por Profesionales Sujetas a Supervisión. Los abogados, contadores públicos autorizados y notarios solo estarán sujetos a supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de sujetos no Financieros cuando en el ejercicio de su actividad profesional realicen en nombre de un cliente o por un cliente las actividades siguientes:

1. Compra-venta de Inmuebles.
2. Administración de dinero, valores bursátiles u otros activos del cliente.

3 https://www.prensa.com/judiciales/Demandan-Corte-prevenir-blanqueo-capitales_0_4795770450.html

3. Administración de cuentas bancarias, de ahorro o de valores.
4. Organización de aportes o contribuciones para la creación, operación o administración de compañías.
5. Creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas.
6. Compraventa de personas jurídicas o estructuras jurídicas.
7. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogado, actúe como director apoderado de una compañía o una posición similar, con relación a otras personas jurídicas.
8. Proveer de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquiera otra persona jurídica o estructura jurídica que no sea de su propiedad.
9. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como un accionista testaferro para otra persona.
10. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como participante de un fideicomiso expreso o que se desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica.

11. La de agente residente de entidades jurídicas constituidas o existentes de conformidad con las leyes de la República de Panamá.

Dicha acción fue en parte avalada en la causa constitucional por el Colegio Nacional de Abogados. Sin embargo, tal y como se indicó en párrafos previos, dicho artículo fue derogado en el año 2020, empero el Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se emite el 22 de diciembre de 2021 y se publica en Gaceta Oficial No.294990-A de 8 de marzo de 2022. En dicha decisión el Órgano Judicial señala entre otros aspectos los siguientes:

- La frase demandada se incorporó el artículo 40 numeral 11 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020.
- La frase no vulnera el artículo 19 constitucional que establece que no habrá fuero ni privilegios
- No vulnera el artículo 40 que desarrolla el ejercicio de profesiones liberales.
- No vulnera el artículo 220 numerales 3 y 4 que precisa funciones exclusivas del Ministerio Público.
- Y no vulnera el artículo 300 sobre particularidades de los servidores públicos.

Desarrolla el principio de convencionalidad y de acatamiento del derecho internacional, en el que Panamá se ha comprometido adoptando sendas convenciones que luchan por la prevención y represión de delitos a nivel internacional, delincuencia organizada, blanqueo de capitales, etc., adoptando la Ley 23 de 2015, que recoge estos aspectos.

Atinadamente expone que la prevención no es una responsabilidad exclusiva del estado, sino que requie-

re en este caso contar con la cooperación responsable de todos los involucrados, quienes han de contar con las herramientas integrales para combatir el BC/FT, mediante los instrumentos legales adoptados por Panamá. Destaca que son estos sectores obligados, quienes deben mantener especial conocimiento sobre los efectos adversos que generan las conductas reprochables.

El Pleno acota en torno a la estructura legal marco (Ley 23-2015) que:

“Hemos visto que la Ley está inmersa de disposiciones que buscan asegurar un control adecuado a través del sistema económico en el país, por conducto de sus Instituciones Públicas encargadas de la supervisión y control del ordenamiento jurídico.

Ejercitando los métodos adecuados se cumplen con las funciones preventivas, considerando que son obligatorios para los agentes normados, y frente al incumplimiento existen sanciones pecuniarias y penales por la comisión de delitos” (OJP, 2022).⁴

De forma concreta, el Pleno expresa que esta inclusión de abogados y contadores “no obedece a un deseo particular sino a una necesidad de Estado”, dado que estas profesiones por conducto de las actividades reseñadas en la Ley son susceptibles para la comisión del delito de BC/FT tal y como ha sido detectado por organismos internacionales de los que Panamá forma parte y, por ende, forman parte de la política criminal

4 Gaceta Oficial 29490-B página 24 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29490_B/90242.pdf

del país, en pro de la seguridad jurídica nacional e internacional, sin que con ello se coarte el libre ejercicio de las profesiones, por el contrario, busca resguardar el correcto ejercicio de estas profesiones de modo que no sean parte de los esquemas de crimen organizado.

Tampoco riñe con la función del Ministerio Público, dado que la Ley solo desarrolla la función de supervisión a entes públicos ante los cuales ha de presentarse los reportes específicos o avisos, sin que esto conlleve que dichos organismos de supervisión ejerzan las funciones de validación de operaciones legítimas bajo reserva de confidencialidad, sin que riñan con las funciones propias del Ministerio Público, lo cual ha sido desarrollado en Sentencia de Pleno de 11 de marzo de 2009.

Sigue indicando el Pleno, que la Ley 23 de 2015, no reviste de calidad de servidores públicos a estas profesiones (abogados y notarios), sino que establece su supervisión por las actividades específicas realizadas, con la finalidad de combatir el BC/FT/FPADM, por lo que no vulnera el artículo 300 de la Constitución que trata sobre servidores públicos.

Exponen que las normas contenidas en la Ley 23 de 2015, no violan la reserva profesional cliente-abogado, puesto que no regula el servicio de defensa técnica, sino a la prestación de servicios de mera gestión de negocios del cliente sin que estos proyecten labores de defensa.

En conclusión, la inclusión de abogados como sujeto obligado al régimen de prevención de BC/FT/FPADM ha sido avalado por la Corte Suprema de Justicia en el citado fallo y en consecuencia, priman todas las obli-

gaciones que dimanen del cumplimiento de la Ley 23 de 2015 para estos, incluso el régimen sancionador que analizaremos a continuación.

8. Procedimiento sancionador del Régimen de Prevención de BC/FT/FPADM

Para hablar del procedimiento sancionador en materia de prevención de BC/FT/FPADM, se debe tener claro que el mismo surge a su vez del presunto incumplimiento de las medidas de prevención instituidas por ley, contentivas de todas las herramientas y criterios que los Organismos de Supervisión han desarrollado para cada sector, tanto financiero como no financiero y que, de existir alguna presunta violación de las normas de prevención, conlleve el ejercicio de las atribuciones de sanción que confiere la ley por cada uno de estos entes reguladores y supervisores.

En línea general, las recomendaciones GAFI propagnan porque los países, así como los Organismos de Supervisión y los Sujetos Obligados, apliquen según cada área, un **Enfoque Basado en Riesgo (EBR)**, tendiente a prevenir la probabilidad que un grupo delictivo use al sujeto obligado para realizar actos que lleven la intención de cometer ilícitos o para ocultar la fuente de ingreso o el uso de tales fuentes en los delitos precedentes; también buscan las recomendaciones, prevenir la posibilidad de daño por parte de un sujeto obligado, al exponerse a ser utilizada directamente o por medio de sus actividades, como un instrumento para el BC/FT/FPADM.

El EBR tiene el objetivo de enfocar recursos y acciones donde se ha determinado que existe mayor propen-

sión a que puedan ocurrir fracturas en el cumplimiento de las normas de prevención al BC/FT/FPADM. Determina la adecuada asignación de recursos, muchas veces limitado, pero con sustento en la comprensión de los que se hace, cómo se hace, quién lo hace, cuándo y dónde se hace. Permite adoptar sistemas o herramientas que facilitan la labor de verificación y rastreos de elementos propios de las conductas penales, dejando menor exposición a aquellos supuestos que no contemplen elevado riesgo.

Manuales de cumplimiento, matrices de riesgo, formularios de captación de clientes, departamentos o áreas de cumplimiento, capacitación continua, procesos de validación de información y verificación, coadyuvan a que no se pierda tiempo en aspectos o servicios de poca relevancia y que restan tiempo en los procesos de mayor riesgo.

Bajo estos criterios, se ha desarrollado el Acuerdo No. JD-02-2022 de 28 de julio de 2022⁵ por el cual se fijan los lineamientos que han de seguir los abogados para el cumplimiento de la Ley 23 de 2015. En consecuencia, los abogados como sujetos obligados, tiene que aplicar el EBR en sus procesos de debida diligencia, dando seguimiento periódico al proceso y manteniendo los registros respectivos, o aplicando en caso de que sea pertinente, un proceso simplificado de debida diligencia; en general los montos por operaciones de B/.10,000 o más, la presencia de un PEP en la relación, la procedencia de países catalogados de riesgo, son determinantes para una debida diligencia amplia-

5 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29601_B/93117.pdf

da. Establece el Acuerdo antes señalado, que su incumplimiento será sancionado conforme la Ley 23 de 2015 y la Ley 124 de 2020.

No obstante, antes de arribar el procedimiento sancionatorio por incumplimiento del régimen de prevención de BC/FT/FPADM, debemos dar algunas vistas al procedimiento administrativo sancionador en general.

A. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La administración pública, como una actividad propia de cada Estado, se organiza para ejecutar los fines que se instituyen por ley y que conllevan al desarrollo del servicio público.

Evalutando las Recomendaciones GAFI, advertimos un mandato general que exige a todo país, conocer sus riesgos frente a los delitos de BC/FT/FPADM, de modo que pueda establecer según su derecho interno, las reglas legales para que tales conductas sean prevenidas o sancionadas, sin que el acatar tales recomendaciones, y las que en un futuro se emitan, constituyan una violación a la soberanía nacional. Ello es así porque GAFI comprende que cada país tiene una estructura constitucional o legal que deriva en la adopción por vías distintas de estas recomendaciones.

En nuestro país prima el principio de legalidad para cada actuación administrativa desarrollada por el gobierno, sin que ello conlleve que la persona natural o jurídica sujeto a algún procedimiento administrativo no pueda ejercer acciones para atacar por ilegal el acto administrativo que sea emitido, lo cual también consti-

tuye una garantía del administrado a quien se le aplica el procedimiento, aspecto que tocaremos más adelante.

B. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Como uno de los elementos necesarios a todo procedimiento, advertimos que la Ley 23 de 2015, establece el marco regulatorio la institución de las autoridades administrativas en los diferentes organismos de supervisión que han de aplicar las medidas para identificar, evaluar, entender los riesgos y consecuencias del BC/FT/FPADM, así como los controles para la mitigación de estas conductas, de modo en que se proteja al país y se apoye la cooperación internacional.

Primeramente se estableció como autoridad a cargo de la supervisión y sanción de los abogados, a la Intendencia de Sujetos No Financieros, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, no obstante, la Recomendación 28 para “actividades y profesiones no financieras designadas”, señala que estas deben contar con un organismo de supervisión y regulación o en su defecto con un “organismo autorregulado” que pueda realizar la labor; debe contar con poderes amplios y con el recurso, herramientas y personal capacitado en la materia. Por ello, se crea en la Ley 124 de 2020, la Superintendencia de Sujetos No Financieros, como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión, para supervisar a los sujetos obligados de su sector, velar por el cumplimiento de la ley, aplicar las sanciones por incumplimiento de las normativas legales en materia de prevención de BC/FT/FPADM, entre otras.

La Superintendencia de Sujetos No Financieros, actúa en primera instancia por conducto de su Superintendente y sus decisiones, cuando procede, son de conocimiento de la Junta Directiva de dicha entidad, como en el caso de las apelaciones por sanciones impuestas por el primero. En este sentido, vale señalar que la Junta Directiva de la Superintendencia, ha de estar conformada por 5 miembros, tres de los cuales a la fecha son funcionarios públicos (Ministro del MEF, Ministerio del MICI y representante del Consejo de Coordinación Financiera – Superintendente de Seguros) y han emitido la regulación sujeta a estudio, sin la participación de los dos miembros que representen al sector privado regulado.

En vías de realizar la supervisión y demás funciones, la entidad cuenta con Direcciones, Departamentos y Oficinas. De estas, las Direcciones de Supervisión y Regulación, lleva la labor fundamental exigida por la Ley 23 de 2015.

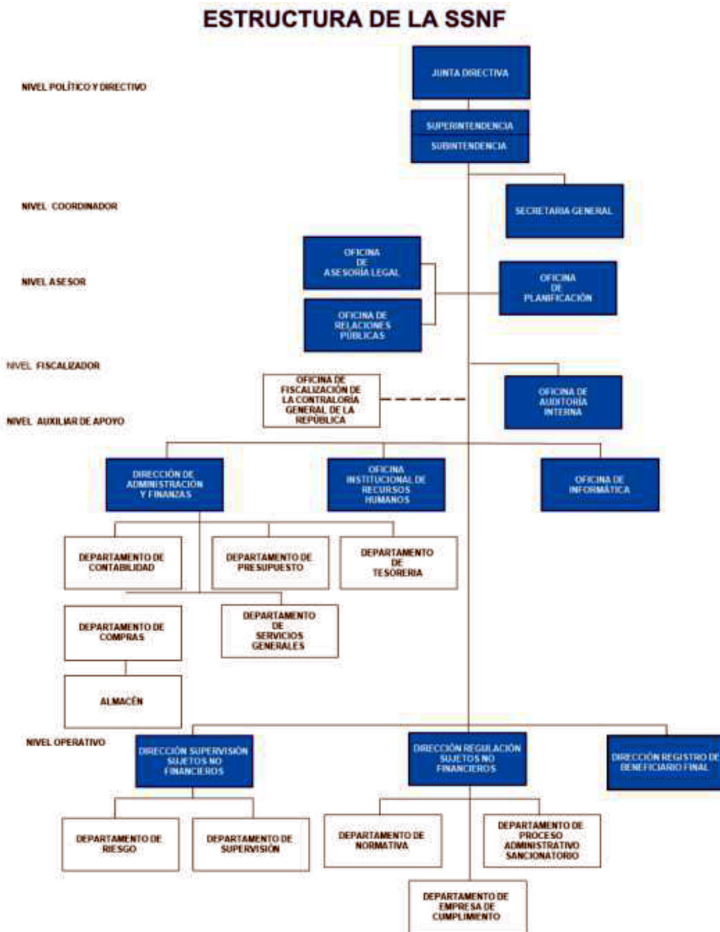


Imagen No.1 Estructura Organizativa

*Superintendencia de Sujetos No Financieros*⁶

6 <https://ssnf.gob.pa/index.php/memorias/>

Para el caso de los abogados, las autoridades definidas en el procedimiento lo son el Superintendente como primera instancia, la Junta Directiva como segunda instancia por apelaciones presentadas.

C. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y OBJETO

En el caso bajo estudio, nos hemos enfocado en los abogados como sujetos obligados no financieros o como los identifican las Recomendaciones GAFI, “actividades profesionales no financieras designadas - APNFD”, que como señalamos exige de su parte, fundamentalmente aplicar la debida diligencia, hasta la presentación de reportes de operaciones sospechosas en casos que prevea la Ley, en función de prevenir el BC/FT/FPADM.

Es relevante señalar que en el plano administrativo de supervisión, los objetivos se encuentran bien definidos en cuanto al tema de aquellos procesos o mecanismos que se deben implementar por los sujetos obligados para prevenir la comisión del delito BC/FT/FPADM, sin embargo, en el aspecto de la aplicación de la ley adjetiva o procedimental para evaluar las posibles infracciones a la ley sustantiva de prevención, no se han desarrollado reglas administrativas en detalle para el caso de los abogados, como si se ha hecho para otros sujetos obligados financieros.

Destacamos que los supuestos que figuran recogidos en el procesamiento de los citados delitos en la jurisdicción penal han adoptado un sistema de enjuiciamiento de carácter acusatorio o adversarial, mismo que propugna por el respecto a la condición humana del sujeto, busca resolver el conflicto, bajo un criterio mínima aplicación de la norma sustantiva. No obstante, GAFI en la Recomendación 35 es clara en señalar

que “Los países deben asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean **penales, civiles o administrativas**, que estén disponibles para tratar a las personas naturales o jurídicas...”, con lo cual no deja el marco de aplicación solo a la jurisdicción penal, sino a la administrativa, dado que como señalamos hay un doble componente en la lucha por prevenir el BC/FT/FPADM como es la parte preventiva bajo supervisión de los entes administrativo establecidos para ello y la jurisdicción penal como cuerpo represivo de las conductas, cada una con sus características.

A nuestro criterio, el espíritu de la ley administrativa preventiva (Ley 23 de 2015), conlleva determinar una responsabilidad objetiva de parte de los sujetos obligados, que se determine violaron las normas o instrumentos para procurar no incurrir en las conductas administrativas que ella describe. En tanto que, en el derecho penal, donde debe comprobarse en juicio público y con las pruebas practicadas, la culpabilidad del sujeto debe acreditarse el dolo o la culpa si el tipo penal lo establece, lo cual no ocurre en lo administrativo, salvo un aspecto que desarrolla el reglamento de la Ley 23 de 2015.

El Acuerdo No. JD-01-2022 de febrero de 2022, consagra su ámbito de aplicación sobre abogados que vulneren tanto el régimen legal de la Ley 23 de 2015, así como la Ley 129 de marzo de 2020, sobre Registro Único y Privado de Beneficiarios Finales, por lo que se asumen con un solo procedimiento, dos normativas distintas pero relacionadas.

9. Fases del procedimiento

En ejercicio de la función pública de supervisión de algunos sectores de la economía nacional y profesional, los Organismos de Supervisión regularan y aplicaran la ley que ha sido aprobada para prevenir el BC/FT/FPADM, lo cual ha sido establecido en la Estrategia Nacional de Riesgo de la República de Panamá (ENR) de 2017 en aras de establecer procesos y controles que deriven en el cumplimiento de dicha normativa y las modificaciones que en el plano internacional surjan. La ENR señala:

“Por ende, el objetivo fundamental es abordar la supervisión de prevención de blanqueo de capitales con un enfoque basado en riesgo, como complemento a la supervisión de cumplimiento del marco regulatorio, en el que ha descansado principalmente el esfuerzo supervisor. Ello implica una evaluación de los productos y servicios que ofrecen y ofrecerán a sus clientes; los canales de comercialización utilizados; así como la ubicación geográfica en el que el sujeto obligado presta, promueve y ofrece sus servicios y productos. El objetivo es que la supervisión sensibilice los hechos que deberán ser controlados y la forma de cómo hacerlo. Para ello se requiere un ambiente de control de conformidad con la complejidad de sus operaciones, estructuras tecnológicas que permitan agregar efectividad a las funciones de prevención, y un análisis predictivo de los

riesgos que encara el negocio.”⁷ (MEF, Evaluación Nacional de Riesgos , 2017)

Del presunto incumplimiento de estos instrumentos, queda abierta la posibilidad que estos sectores sean utilizados como herramientas para los delitos que se busca prevenir, por tanto, luego de la aplicación de los programas de supervisión, es posible que cada autoridad pública u Organismo de Supervisión detecte fallas en la aplicación de estas medidas y controles, por lo cual inicia las acciones administrativas tendientes a determinar tal suceso y la aplicación de una sanción al administrado, por vía de un procedimiento sancionador.

El Acuerdo No. JD-01-2022 de marzo de 2022, establece dos tipos de procedimientos, el ordinario y el abreviado, con sus respectivas fases definidas, misma que se han de aplicar si se determina procedente la imposición de sanciones por violación a la Ley 23 de 2015. Los casos provendrían de la Dirección de Supervisión (Departamento de Supervisión) y su trámite, sería a cargo de la Dirección de Regulación (Departamento de Proceso Administrativo Sancionatorio). En este sentido y como comentario general, solo la Superintendencia del Mercado de Valores mantiene a la fecha, una Dirección independiente para adelantar los procedimientos sancionatorios, lo cual se apega al principio de imparcialidad que propugna que, quien investiga no sea quien participa de la formación de las actuaciones previas. De forma directa, las Direcciones de Supervisión de los Organismos de Supervisión tienen funciones de intermediación directa con los sujetos obligados,

7 <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/10/Estrategia-Nacional-de-Riesgo-de-la-Republica-de-Panamá-final.pdf>

al momento de aplicar las herramientas con EBR, en tanto que las Direcciones de Regulación o Asesoría Legal, absuelven consultas en torno a aspectos puntuales que pueden contaminar su visión objetiva de los hechos. Establece García de Enterría y Fernández, en su obra Curso de Derecho Administrativo lo siguiente:

La exigencia de un procedimiento es en materia sancionatoria especialmente cualificada. Suple, en primer término, al proceso penal, que es propio del derecho común sancionatorio y debe dar cabida, por consecuencia, a las mismas garantías de la libertad que encuentran en el derecho procesal penal su lugar propio. Se trata, en segundo lugar, de combatir en el caso concreto una presunción constitucional estrechamente ligada a la libertad, la presunción de inocencia, según vimos. Todos los derechos de defensa del afectado deben ser reconocidos por ello, como veremos infra. Está también la circunstancia de que la administración ha de ser a la vez instructora y resolutora del expediente (aunque veremos que se intenta mantener una distinción orgánica entre las dos funciones), asumiendo así dos cualidades que el TC ha considerado un riesgo a la imparcialidad del acto de juzgar (sentencia de 12 julio 1988), y aunque el mismo TC, en su sentencia 26 abril 1990, ya citada, haya observado que “la imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos”, al menos ello obliga a una

especial objetividad (art.103.1 Constitución) en la tramitación y resolución del expediente. En particular, la administración ha de justificar cuidadosamente en la prueba de los hechos y el derecho la eventual sanción final que concluya imponiendo y que constituirá un gravamen al sancionado.” (Fernandez, 2008, págs. 174-175)

Al respecto de lo anterior, se advierte que se han desarrollado estructuras donde la autoridad administrativa, si bien ordena el inicio de un proceso sancionador, no lo resuelve, sino que esto se ejecuta en otra dependencia autónoma e imparcial, por ejemplo, lo que es el Tribunal de Contrataciones Públicas, a la Dirección de Contrataciones Públicas o lo propio para el régimen de cuentas. Eventualmente, acatando estos principios de imparcialidad y demás garantías, podríamos estar al frente de tribunales administrativos que resuelvan en única instancia las presuntas infracciones al régimen legal de prevención de BC/FT/FPADM.

A. INICIO DEL PROCEDIMIENTO

De forma general, todas las normas procesales establecen que una causa administrativa, iniciada con un acto u orden que desarrolla elementos necesarios para que se tenga conocimiento de las razones que originan el procedimiento y la parte pueda ejercer su derecho de defensa en dicha instancia.

Derivado de la Constitución Política, no puede ejercerse una acción sin que se cumplan con elementos básicos como lo son:

- Competencia de la autoridad administrativa para emitir el primer acto que da inicio al proceso.
- Identificación de los hechos que originan tal proceso, en caso concreto, cual es el aspecto legal que no ha sido cumplido por la persona natural o jurídica.
- Debida identificación de la persona natural o jurídica contra la cual se inicia un procedimiento sancionador.

La Ley 38 de 2000, expresa en su artículo 48 lo siguiente:

Artículo 48. Las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, **sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico**. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa.

La violación de lo establecido en el presente artículo generará, según las características y gravedad del caso, responsabilidad disciplinaria, penal y civil, para lo cual deben iniciarse las investigaciones o procesos respectivos.

Artículo 64. La iniciación de los procesos administrativos puede originarse de **oficio** o a instancia de parte interesada.

La iniciación ocurre de oficio cuando se origina por disposición del despacho adminis-

trativo correspondiente; y a instancia de parte cuando se accede a petición, consulta o queja de la persona o personas que sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, la actuación por regla general es oficiosa, salvo algunos casos en que, por prestación deficiente de servicios públicos, se debe recurrir primeramente ante el proveedor del servicio y luego ante el organismo administrativo de supervisión; tal circunstancia opera también en algunos servicios financieros como banca y seguros, donde primero ha de agotarse el canal de reclamación interna antes de proceder ante el regulador y supervisor financiero.

La decisión que sustente la actuación es un acto administrativo que como lo señala el artículo 48 antes transcrito, debe emitirse de forma previa y debe seguidamente notificarse a la parte sujeta al proceso, como uno de sus requisitos formales.

El Acuerdo JD-01-2022 de marzo de 2022, identifica el inicio del procedimiento, mediante una Resolución que es acorde a lo planteado previamente. Se debe identificar a la parte investigada, los hechos que originan la misma; no obstante, da por válidas y anticipadas, las “pruebas recabadas”, por el área de supervisión, con lo cual se atiende el abogado como sujeto obligado, a tener claro que su participación de forma directa en un proceso de supervisión con EBR, es la clave para su posterior defensa en caso de ser vinculado con una presunta infracción.

B. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La instrucción del procedimiento se deriva del uso de algunos conceptos del procedimiento penal vigente hasta el año 2008 en Panamá, en que se modifica el sistema de enjuiciamiento de inquisitivo a acusatorio. En su momento el artículo 2031 del Código Judicial, atendiendo a que el proceso penal era completamente escrito, señalaba que la **instrucción** buscaba comprobar la existencia del hecho mediante la realización de todas las diligencias pertinentes y útiles para el descubrimiento de “la verdad”, descubrir el autor o participantes y todo dato o condición que lo identifiquen, comprobar la extensión del daño causado por el delito.

En este sentido, la Ley 38 de 2000 establece que toda actuación escrita será adicionada al “expediente”, iniciando una investigación de oficio o denuncia, sobre los hechos y causas, debiendo enunciar las principales diligencias y pruebas que se han de realizar. En la práctica esto correspondería a un simple enunciado que parafrasea “practíquese todas las diligencias y pruebas pertinentes”, como se puede leer del artículo 86 de la citada Ley, el cual se transcribe:

Artículo 86. Acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola. En esta resolución, que es de mero obediencia, se enunciarán las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación.

En esta resolución se ordenará **adoptar todas las medidas que, conforme a la ley, resul-**

ten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva; lo que incluye la aplicación de las sanciones disciplinarias, la denuncia al Ministerio Público de los hechos que configuren o puedan configurar un delito y otras que ordene la ley.

En regla general, esta orden de investigación como acto administrativo que no resuelve una causa o pone fin al proceso, sino que lo inicia, no es sujeta a recurso o incidente por el investigado, sin perjuicio que dicha parte pueda interponer alguna demanda de amparo de garantías constitucionales, lo cual deberá sustentar cumpliendo los formalismos que establece el procedimiento respectivo.

No obstante, como expusimos en el apartado anterior, en el caso de los procesos iniciados contra los abogados, se tienen por incorporadas las pruebas y descripción de hechos que determina el área de supervisión del regulador (SSNF), por lo que para la instrucción del expediente sancionador administrativo, el abogado ha de tener claro que el mismo incidirá en los requerimientos que le hayan efectuado en tales procesos de supervisión (extra situ – de forma remota, o in situ – inspección directa).

El Acuerdo JD-02-2022 de 28 de julio de 2022 (expedido 4 meses después del Acuerdo No. JD-01-2022 que reglamenta el procedimiento), como norma especial para los abogados, expresa en detalle el marco de información sobre la cual versarán los posibles hallazgos del Departamento de Supervisión y el equipo de trabajo del sector de profesionales. Señala el artículo 9 de este Acuerdo lo siguiente:

Artículo 9. Acceso a información y documentación por parte de la Superintendencia. Para el debido cumplimiento de la función de supervisión asignada por el Régimen de Prevención, los abogados y contadores públicos autorizados que realicen las actividades sujetas a supervisión deberán proveer, a requerimiento de la Superintendencia, toda la información y documentación que esta estime necesaria para tal propósito, incluyendo, sin limitar:

a. Documentación soporte que permita comprobar la aplicación de las medidas de **debi-da diligencia y mitigadores de riesgo** como parte del Régimen de Prevención.

b. Listado de clientes a quienes se presten servicios relacionados con las actividades sujetas a supervisión, segmentado en términos cuantitativos y cualitativos, **según determine la Superintendencia**. Atendiendo a la obligación de resguardo de la información, deberán incluirse en dicho listado, aquellos clientes con los que se haya terminado la relación contractual, profesional o de negocios, con la explicación de la causa que motivó la referida terminación.

c. Documentación que sustente la prestación del servicio relacionado con las actividades sujetas a supervisión, tales como contratos, acuerdos, actas, formularios y/o similares. Excepcionalmente, en caso de que no existan tales evidencias, el abogado o contador público autorizado deberá suministrar una

declaración jurada donde conste que presta o prestó a su cliente un servicio relacionado a las actividades sujetas a supervisión.

d. Metodología de evaluación del riesgo, actualizaciones y resultados de su aplicación.

Por sencillo que puedan parecer estos requerimientos de información que a su vez formarán parte de la instrucción del expediente sancionatorio, resulta claro que cada elemento descrito se apega a los criterios que desarrollen los instrumentos de prevención que adopten los abogados y que sean declarados ante el regulador.

Lo que se debe tener presente, es que el abogado como sujeto obligado, fija sus criterios y desarrolla su metodología de trabajo con un EBR, que ha de ser confrontado por el regulador y a su vez, determinar si se adecua a los requerimientos amplios que ha señalado la Ley 23 de 2015 y en caso de que se tenga por probada la infracción, aplicar la sanción respectiva. Nos llama la atención que aun cuando la ley se promulgó en mayo de 2015 y respecto a los abogados, han sido varias las modificaciones, reglamentaciones, entre otras reformas, tendientes a cumplir internacionalmente con las recomendaciones, no se cuenta aún con datos precisos que informen tal evolución en la adopción de estas reglas. Al respecto GAFI indicaba al 2018 en su reporte de evaluación, lo siguiente:

493. La actividad de supervisión sobre los agentes residentes es incipiente y no ha alcanzado un nivel de cobertura adecuado del sector. De un total registrado de 4216 agentes residentes, desde el año 2015 a la fecha

la Intendencia ha realizado un total de 48 actuaciones de supervisión en Abogados y Firmas de abogados (10 en 2015, 15 en 2016 y 23 en el año 2017, siendo 40 in situ y 8 extra-situ). **Se han iniciado 15 procesos sancionatorios no habiéndose aplicado sanciones en ningún caso hasta la fecha.** Tampoco se han aplicado sanciones por el incumplimiento de la obligación de inscripción ante la UAF, que alcanza al 88% de los agentes residentes.

494. Por otra parte, las sanciones previstas para estos profesionales por el Art. 20 de la Ley 2 de 2011 **no aparecen como proporcionales ni suficientemente disuasivas.** Sin embargo, esta situación se revierte si se consideran las sanciones previstas por el Art. 60 de la Ley 23 de 2015, ya que los agentes residentes pueden ser objeto de una gama de sanciones que van desde un llamado de atención, la aplicación de multas de hasta 1.000.000 de balboas o el retiro, restricción o suspensión de la licencia del sujeto obligado. (GAFILAT, Informe de Evaluación Mutua de la República de Panamá, 2018) ⁸

Consideramos que en el procedimiento instituido para abogados, no existe una fase de instrucción como tal, dado que se sirve la autoridad de los requerimientos previos efectuados al abogado en un proceso de su-

8 <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/panama/evaluaciones-mutuas-12/1264-mutual-evaluation-report-of-panama> p.114

pervisión, cuyos fines dista del sancionatorio y que en última instancia, vulnera la norma general establecida en la Ley 38 de 2000, por la cual cada ente público “... ordenará adoptar todas las medidas que, conforme a la ley, resulten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva.”

C. FASE DE PRUEBAS

Todo proceso administrativo, para determinar la ocurrencia del presunto hecho infractor, debe contar con los elementos para que la autoridad evalúe si este se encuadra o no en el supuesto de infracción identificado en la orden de investigación. La autoridad administrativa por conducto del departamento u oficina respectiva deberá adoptar de manera **oficiosa**, todos los medios probatorios para tales fines, así mismo, deberá resolver la práctica de todo medio probatorio que presente la parte investigada o procesada, en ejercicio de su derecho a defensa.

En el caso del Acuerdo JD-01-2022, la participación en ejercicio del derecho de defensa no es clara, ni se ha estructurado acorde a la naturaleza de dicha fase. En la parte general del procedimiento establecido, se señala que toda persona investigada podrá actuar directamente o por medio de abogado, mas no señala o describe tal participación. La fase probatoria se tiene como consecuencia de la propia orden de investigación (art.12 numeral 6), en que se toman por válidos los hallazgos del área de supervisión, respecto a la cual se otorgan 10 días para que se presenten “descargos” y se aduzcan pruebas a practicar en un término posterior de 8 a 20 días.

Volvemos a citar a García de Enterría y Fernández, que señalan sobre la fase probatoria y el principio de oficialidad de la prueba en los procesos administrativos lo siguiente:

“Hay que advertir, sin embargo, que este deber de la administración que resulta del principio de oficialidad de la prueba **no excluye, en absoluto, la posibilidad de que los interesados puedan aportar al procedimiento cuantas pruebas tengan por conveniente o proponer la práctica de cuantas consideren necesarias.** Esa posibilidad permanece abierta en todo caso en los términos más amplios; lo que sucede es que su utilización por los interesados no es presupuesto necesario del desarrollo que la actividad probatoria de la decisión del procedimiento requiera. El principio de oficialidad modula, pues, de forma importante la carga de la prueba, que no se reparte del mismo modo que en el proceso judicial común, sino que pesa esencialmente sobre la administración en la medida en que esta viene expresamente obligada por la ley a abrir un período de prueba siempre que exista contradicción sobre los hechos. La simple alegación por el interesado de un hecho determinado coloca a la administración en la alternativa de aceptarlo como cierto o de abrir un período de prueba para resolver la discrepancia en caso contrario.” (García de Enterría, 2008, pág. 493)

El proceso administrativo sancionador además de no contar con una fase de instrucción en la que se va-

liden los hechos que puedan surgir de los hallazgos del área de supervisión, da por validos dichos hallazgos y los soportes documentales que los sustentan, contando el abogado con diez días luego de notificado el acto que ordena en inicio del proceso, para aportar cualquier elemento que pueda servirle de justificante ante los “cargos” derivados de tales hallazgos, en una especie de juicio anticipado en el que solo queda una única opción para excluirse de la responsabilidad administrativa y la imposición de una sanción pecuniaria que puede llegar hasta el millón de dólares, y que así el regulador cumpla con la recomendación de imponer sanciones “severas, disuasivas”.

D. FASE DE ALEGATOS

El Acuerdo No. JD-01-2022 establece una fase de alegatos, luego de vencido el período probatorio, otorgando un término de 5 días para presentar el escrito que desarrolle la posición del abogado investigado frente a los hechos del procedimiento (art.22), con lo cual se replica la norma procedimental administrativa general que desarrolla la Ley 38 de 2000 (art.152). Esta figura es propia de la jurisdicción ordinaria, en la que las partes, antes que se adopte la decisión final, han de presentar por escrito o por vía oral (de apertura o de conclusión), los hechos que consideren probados en el proceso, su calificación legal y la participación que en ellos hayan tenido los investigados o partes.

Identificamos en el curso académico de Derecho Civil de la Universidad América Latina, elementos relevantes para el concepto de alegato y que pasamos a transcribir:

“a) Los argumentos que forman la parte fundamental de los alegatos deben utilizar toda la fuerza lógica necesaria para fortalecer la postura de la parte que hace valer los alegatos.

b) además de ser lógicos los argumentos, deben ser jurídicos pues, han de atender a consideraciones que se relacionen con los aspectos de aplicación del derecho a la situación concreta de controversia.

c) En cuanto a la forma de hacer valer los alegatos hemos anotado que puede ser oral o escrita. Sobre este particular, cabe la forma mixta en la que la parte formula sus alegatos verbalmente, pero, presenta un resumen escrito de ellos en el que se puntualiza lo más relevante.

d) La formulación de alegatos es un derecho y una carga, para la parte que los presenta, si los expresa el abogado, este es sólo el conducto representativo para hacerlo, pero no le pertenece tal prerrogativa como derecho propio.

e) Los alegatos constituyen un acto procesal de la parte que ese desarrolla ante el juzgador. Propiamente, el jugador es el destinatario de los alegatos, que están dirigidos a él para motivar su criterio, para impactarlo con el mejor conocimiento e interpretación de conjunto de todo lo actuado en el proceso.

f) Quien formula los alegatos tiene como objetivo que los hechos aducidos, las pruebas aportadas y el derecho invocado por él como parte, o por quien lo representa procedan a una resolución favorable, por haber sido acreditados los hechos por medio de las pruebas rendidas y por ser aplicables en sentido favorable las disposiciones que ha invocado.

g) En otra sección de los alegatos, estos tienden a combatir la posición procesal de la parte contraria, también en lo que hace a hechos, pruebas y derecho.

Argumentará la parte que alega para determinar que los hechos aducidos no fueron acreditados, que el valor de las pruebas aportadas por la contraria no permite demostrar los hechos en que se funda la contraparte y que el derecho aplicable no amerita la aplicabilidad favorable pretendida por la contraria. (UAL)”⁹

En algunos procedimientos de índole similar al que nos ocupa, tras la presentación de los alegatos, el área a cargo de la investigación y procesamiento del expediente, independiente a la de supervisión que realizó la verificación de los programas de prevención, emite un informe de consideraciones en el cual evalúa los alegatos y los elementos de prueba, aportando una posición de investigación y que pese a no ser vinculante con la

9 http://ual.dyndns.org/biblioteca/Derecho_Procesal_Civil/Pdf/Unidad_18.pdf Módulo 18.

decisión final, sirve para la tarea de fundamentación, motivación que hará la autoridad al resolver el caso.¹⁰

E. FASE DECISORIA O DE EMISIÓN DE RESOLUCIÓN FINAL

Todo procedimiento sancionador, concluye regularmente con un acto administrativo, en el que se exponen los hechos, las pruebas y se motiva si corresponde o no la imposición de la sanción respectiva o las medidas que desarrolle la ley, es viable además que se adopten otras decisiones que giren en torno a elementos procedimentales que impiden continuar con la causa.

El Acuerdo No. JD-01-2022, expresa en su artículo 23, que la resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionatorio, la autoridad la expedirá, una vez se surtan las etapas que corresponden y que se haya verificado que no existen vicios que pudieran causar la nulidad del proceso. Esta resolución deberá estar motivada para resolver sobre el fondo del proceso. El acto final, comprende también la identificación de los recursos que pueden ser interpuestos, como el de reconsideración y de apelación.

- 10 Artículo 30 del Decreto Ejecutivo 126 de 2017 que reglamenta el procedimiento sancionador de la Ley de Valores y la Ley 23 de 2015, señala:

Artículo 30. Informe de consideraciones finales. Concluida la etapa de alegatos, se emitirá un informe de consideraciones finales, en el que se fijarán los hechos que hayan sido probados.

No se emitirá dicho informe ante la ocurrencia de alguna de las formas excepcionales de terminación del procedimiento, contenidas en el presente Reglamento.

De conformidad con la norma establecida en el artículo 23, el acto final deberá contemplar en caso de que proceda la sanción, las siguientes circunstancias:

- a. Se especificará el esquema de incumplimiento, incluyendo las conductas y las personas jurídicas y/o naturales que hayan permitido o autorizado el incumplimiento del régimen de prevención;
- b. Normas infringidas;
- c. Los criterios aplicados para la imposición de las sanciones;
- d. La sanción o sanciones impuestas, incluyendo las multas progresivas, así como las circunstancias atenuantes o agravantes establecidas en el presente Acuerdo, según apliquen. De sancionarse en un mismo proceso administrativo sancionatorio dos o más infracciones al régimen de prevención, se impondrá la sanción que resulte de la adición y acumulación de todas las penas impuestas por las infracciones sancionadas.

En el evento de no acreditarse la infracción al régimen de prevención, se manifestará esto y se archivará el expediente.

En cuanto a cómo GAFI, evalúa los criterios anteriores, para considerar como severas y disuasivas las sanciones, apreciamos que en los Estándares Internacionales actualizados al mes de julio 2022, expuso lo siguiente:

4. Al considerar si un documento o mecanismo contiene requisitos que equivalen a medios coercitivos, los siguientes factores deberán tomarse en cuenta:

c) **Tienen que existir sanciones por incumplimiento** (las sanciones no tienen que estar en el mismo documento que impone o subraya el requisito y pueden estar en otro documento, siempre que existan vínculos claros entre el requisito y las sanciones disponibles), que sean eficaces, proporcionales y disuasivas. Esto implica la consideración de las siguientes cuestiones:

(i) debe existir una gama adecuada de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas disponibles *si las personas no cumplen con sus obligaciones*

(ii) ***las sanciones deben ser aplicables, directamente o indirectamente por incumplimiento de un requisito de ALA/CFT. Si el incumplimiento de un requisito de ALA/CFT no tiene una sanción directamente adscrita, entonces el uso de sanciones por violación de requisitos más amplios, tales como el no contar con sistemas y controles apropiados o no operar de forma sólida y segura, es satisfactorio siempre que, como mínimo, el incumplimiento de uno o más requisitos ALA/CFT puede ser (y haya sido sancionado como correspondiese) sancionado adecuadamente sin la necesidad de probar fallas prudenciales adicionales no relacionadas al ALA /CFT; y***

(iii) si existe evidencia satisfactoria de que se han aplicado en la práctica sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas.

5. En todos los casos debe ser evidente que las instituciones financieras, las APNFD y los PSAV entienden que se aplicarían sanciones por incumplimiento y cuáles serían esas sanciones. (OCDE-GAFI, 2022) ¹¹

Consideramos que el marco de sanción de GAFI propugna por determinar una responsabilidad de tipo objetiva para los investigados, entendiendo esta como lo ha establecido el Magistrado Adán Arnulfo Arjona en salvamento de voto en fallo de 2 de agosto de 2007, citando a Fernando Reglero y José Bustos, a propósito del análisis de la responsabilidad objetiva del Estado, indica:

“2. La **responsabilidad objetiva**, a diferencia de la que surge por culpa probada, no puede darse por existente mediante simples elaboraciones hermenéuticas, ya que ella debe fijarse por Ley. En relación con la responsabilidad objetiva, la doctrina especializada ha formulado los siguientes comentarios:

“(…) La **responsabilidad objetiva** no es un sistema inflexible o monolítico, que se presente tan sólo en estado puro (como queda dicho, ello nos situaría ante un sistema absoluto de responsabilidad, sustentado exclusivamente en la relación de

11 https://www.uaf.cl/descargas/legislacion/internacionales/GAFI_Recomendaciones_072022.pdf p.122-123.

causalidad material evento-daño), sino que se haya integrado por un cierto número de «tipos» o «especialidades» caracterizadas por la concurrencia, en mayor o menor medida y en mayor o menor número, de aquellos factores a que aludía más arriba, lo que habrá de ser delimitado, en cada caso, por la Ley que la instituya y para el ámbito a que este destinada, y pulida por la labor de los Tribunales. Y es que, ante la existencia de un sustrato general de responsabilidad, sólidamente implantado en nuestro ordenamiento, como es el de la culpa, tan sólo la Ley es la que puede modificarlo en la línea y con el alcance que para cada sector de la actividad social o de producción exija el cuerpo social o estime conveniente el Legislador” (Tratado de Responsabilidad Civil, Editorial Thomson Aranzadi, Madrid, 2006, Tercera Edición, coordinada por L. Fernando Reglero Campus, páginas 244 y 245).

3. En Panamá, la responsabilidad objetiva es una figura de excepción que la Ley por el momento ha reconocido en muy pocos casos, siendo uno de ellos el previsto del artículo 109 de la Ley 41 de 1998 que regula la Responsabilidad Civil Ambiental...”¹²

- 12 En contraposición señala que la responsabilidad subjetiva basado en la culpa comprende:

El régimen general de responsabilidad que impera en nuestro medio es el de la llamada responsabilidad por **culpa proba-**

El marco legal establecido en la Ley 23 de 2015, no establece criterios de responsabilidad subjetiva o con base en culpa o dolo, solo expresa que los Organismos de Supervisión pueden “imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la presente Ley de blanqueo de capitales, de financiamiento del terrorismo y de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva” (artículo 20 numeral 5). El texto de la ley establece en el artículo 59 los criterios para imposición de sanciones, siendo estos: la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros.

Sin embargo, el Decreto Ejecutivo 35 de septiembre de 2022 en su artículo 28, incorporó la siguiente regla procedimental que resulta necesaria detallar, sustentar y acreditar en el acto administrativo por el cual se concluye el procedimiento:

Artículo 28. Criterios para imposición de sanciones. Para la imposición de las sanciones a los sujetos obligados y/o a las personas naturales que hayan permitido o autorizado el incumplimiento de la Ley, los organismos de supervisión tomarán en cuenta, según aplique, los siguientes criterios:

da (cfr. art.1644 del Código Civil), que para su reconocimiento exige que se acrediten los siguientes extremos:

- La existencia de una conducta culposa o negligente.
- La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado; y
- La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del evento.

1. Gravedad de la falta:

- a. la importancia relativa y el riesgo identificado que resulte de la infracción;
- b. la duración del incumplimiento;
- c. la comprobación de dolo o culpa;
- d. cualquier otra circunstancia que permita dimensionar el grado de intencionalidad.

Este aspecto va más allá del marco establecido en la Ley 23 de 2015, tampoco se desarrolla en la normativa emitida por la Superintendencia de Sujetos No Financieros en el Acuerdo JD-01-2022 de febrero de 2022, puesto que solo exige desarrollar los “criterios para imponer sanciones”. Vemos que el artículo 23 indica en parte pertinente, lo siguiente:

Artículo 23. Resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionatorio.

La resolución final se emitirá en atención a los parámetros siguientes:

- 1. Se identificará al sujeto del proceso, incluyendo sus órganos de control y administración, según aplique;
- 2. Se establecerán de manera sucinta los hechos que motivaron el inicio del proceso administrativo sancionatorio;
- 3. Se señalará una relación de las principales diligencias y pruebas recabadas que constituyan el fundamento de los hechos probados y la decisión de fondo;

4. En el evento de acreditarse las infracciones al régimen de prevención:

a. Se especificará el esquema de incumplimiento, incluyendo las conductas y las personas jurídicas y/o naturales que hayan permitido o autorizado el incumplimiento del régimen de prevención;

b. Normas infringidas;

c. Los criterios aplicados para la imposición de las sanciones;

d. La sanción o sanciones impuestas, incluyendo las multas progresivas, así como las circunstancias atenuantes o agravantes establecidas en el presente Acuerdo, según apliquen. De sancionarse en un mismo proceso administrativo sancionatorio dos o más infracciones al régimen de prevención, se impondrá la sanción que resulte de la adición y acumulación de todas las penas impuestas por las infracciones sancionadas.

5. En el evento de no acreditarse infracciones al régimen de prevención se hará constar dicha circunstancia y se ordenará el archivo del expediente;

6. Indicación de los recursos que procedan y término para interponerlos;

7. El fundamento legal.

La norma desarrollada en el decreto reglamentario de la Ley 23 de 2015, al estar estructurado de forma deficiente y sin mayor desarrollo, podría generar la pre-

sentación de sendas incidencias contra cada actuación que ejecuten los Organismos de Supervisión y para el caso concreto de los abogados, el asidero de sustento legal para acoger el criterio de culpa o dolo en el procedimiento administrativo por el cual se impone la sanción, excluyéndose en todo caso, tanto la responsabilidad objetiva como la subjetiva.

F. FASE DE IMPUGNACIÓN O DE RECURSOS

El derecho a recurrir, impugnar o presentar recursos contra la decisión emitida por el Organismo de Supervisión, conlleva la reevaluación del acto por la primera autoridad de instancia por vía del recurso de reconsideración o por la Junta Directiva, en caso de que se recurra al recurso de apelación, en ambos casos, el abogado sancionado que considere que es infundada la sanción impuesta y que, por la emisión del acto, se infringe el ordenamiento jurídico.¹³ En cuanto al Acuerdo JD-01-2022 de febrero de 2022, como vimos anteriormente, establece que el acto que concluye el procedimiento deberá anunciar los recursos que caben. Tales recursos se desarrollan a partir del artículo 48 a 52, fijando un término de 5 días para interponer el recurso y de 15 días para resolverlo si es reconsideración y 30 días, si es apelación, en cada uno de estos casos, son días hábiles.

Al ser resuelto alguno de estos recursos, con una decisión a favor o en contra del que recurre, se agota la vía administrativa.

13 Cfr. Artículo 162 de la Ley 38 de 2000.

10. Sobre la prescripción de la acción sancionatoria

Un aspecto que es relevante para el procedimiento, lo constituye el período de tiempo con el que se cuenta para que el Organismo de Supervisión inicie un procedimiento sancionatorio para un abogado y, luego de iniciado este, cuánto debe tardar en concluirlo.

Por regla general, la Ley 38 de 2000 señala que la autoridad administrativa iniciará de forma oficiosa el procedimiento, mediante un acto formal en que se comunica al administrado la razón de estas actuaciones. No hay un término expreso en la ley general administrativa para tener por cierto el tiempo que tiene la Superintendencia de Sujetos No Financieros para accionar contra un abogado o firma, tampoco la Ley 23 de 2015 ofrece una regla para ello; el Decreto Ejecutivo 35 de 2022, tampoco desarrolla lo anterior, salvo que replica lo establecido en la Ley 23 de 2015, en cuanto que el Organismo de Supervisión aplicará su procedimiento especial o el procedimiento administrativo general. De igual manera, el Acuerdo JD-1-2022, no aporta claridad en el tema de cuánto tiempo tiene la autoridad para poder iniciar el procedimiento.

Si se aplicará la regla de supletoriedad que establece la Ley 38 de 2000,¹⁴ podrían regir sobre el procedi-

14 Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo

miento sancionador, normas que reglamentan procedimientos semejantes. En tal caso, por ejemplo, podemos indicar que la Superintendencia del Mercado de Valores en su procedimiento sancionador (Decreto Ejecutivo 126 de 2017), concordante con la Ley del Mercado de Valores, establece un término de prescripción para dicha entidad de 4 años luego de ocurrida la presunta falta a la Ley 23 de 2015 o la Ley de Valores, término que tiene la entidad para poder iniciar la investigación, no obstante, tal medida de supletoriedad no tenemos certeza que se ha aplicado en caso alguno.

Ahora bien, en el caso que se inicie un procedimiento administrativo sancionador por el Organismo de Supervisión, tampoco se cuenta con un término expreso para concluirle, que haya sido finado por la Ley 23 de 2015, el Decreto Ejecutivo 35 de 2022 o el Acuerdo JD-01-2022. Siguiendo la regla de aplicación supletoria a la Ley 38 de 2000, advertimos que dicha normativa expresa que:

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 una denuncia o queja, deberá emitirse dentro de los treinta días si-

37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

guientes a la fecha en que quedó agotada la investigación respectiva.

Se tendrían dos meses para adelantar todas las fases que desarrolle la ley y los reglamentos y un mes para emitir la decisión final, lo cual comprendería los términos para aducir y presentar pruebas, la admisión o rechazo de estas, su práctica y la interposición de alegatos. Sin embargo, se debería tener presente que, en la etapa probatoria, de no ser admitida una prueba, la ley general permite la interposición de recursos como ejercicio del derecho de defensa y debido proceso.

11. Criterios establecidos en la Ley 23 de 2015 para el cumplimiento del régimen de prevención BC/FT/FPADM

Retomando el apartado de responsabilidad objetiva, se ha establecido que este criterio ha perdido vigencia dado que se ha generalizado para el procedimiento sancionador, los criterios derivados del procedimiento penal y que de mantenerse, podría conculcar derechos fundamentales,¹⁵ pero quedan a salvo casos ex-

15 García Enterría en su Curso de Derecho Administrativo expone: “Se pretendió en tiempos que la responsabilidad administrativa a efectos de sanciones administrativas era una responsabilidad objetiva, que no requería dolo o culpa en la conducta sancionable. Esta posición fue condenada, primero por la jurisprudencia, desde mediados del decenio del setenta, después por la regla de la aplicación general de los principios del derecho penal al derecho sancionador administrativo que recibió respaldo constitucional en el artículo 25, tantas veces citado. Uno de esos principios es justamente el de culpabilidad, que supone imputación y dolo o culpa en la ac-

cepcionales como el derivado de daños al medio ambiente en que ya contamos con una ley que precisa el porqué de tal declaratoria en su texto. Sin embargo, por vía excepcional se podría atender a una responsabilidad objetiva que delimite los supuestos sobre las cuales el abogado habría de tener mayor campo de acción en la prevención de ser utilizado directa o indirectamente sus servicios, en la comisión del delito de BC/FT/FPADM, dado que se tiene previsto de forma previa la aplicación de un enfoque basado en riesgos que el propio profesional del derecho detecta al momento de optar por prestar servicios que conllevan la aplicación de esas normas de prevención, asumiendo la responsabilidad individual o corporativa por su infracción.

La Ley 23 de 2015, no desarrolla una descripción detalla de supuestos que constituyan infracción, en su lugar se limita a señalar que habrá sanciones las cuales tendrán un monto de cinco mil balboas hasta cinco millones, según lo establezca cada Organismo de Supervisión e incluye bajo el concepto de “otras sanciones”, medidas que tienden a la suspensión de derechos corporativos ante el Registro Público (artículo 61). Mantiene la figura de multas progresivas en su artículo 62, para actos que perduren en el tiempo, sin cuantificar el monto de tales multas.

Consagra la Ley 23 de 2015, que, en lo atinente a la materia de sanciones, que sería reglamentado por

ción sancionable. Bastará esa remisión general a los principios de derecho penal, que no parece necesario repetir aquí. El artículo 130.1 LPC declara hoy: “solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de las mismas, aun a título de simple inobservancia”. p.165

el Órgano Ejecutivo (artículo 60 según fue reformado por la Ley 254 de diciembre de 2021) y cada Organismo de Supervisión desarrollaría la aplicación de sanciones a personas naturales y jurídicas (por responsabilidad corporativa).

Como establecimos previamente, la Ley 23 de 2015, señala los criterios expuestos a considerar en la imposición de tales sanciones, siendo estos:

- Gravedad de la falta
- Grado de reincidencia
- Magnitud del daño causado
- Tamaño del sujeto obligado

Estos puntos tampoco tienen elementos orientadores, pero como veremos a continuación, tampoco se han ponderado en la reglamentación.

12. Procedimiento en el Decreto Ejecutivo 35 de septiembre de 2022

Por relevancia normativa, tocaremos los aspectos procedimentales que contempla el Decreto Ejecutivo No.35 de 2022, que reglamenta la Ley 23 de 2015, en lo que corresponde al procedimiento sancionador. En este sentido, señala el Decreto Ejecutivo los criterios elementales para identificar los tipos de sanción, los tipos de infracción y los criterios de sanción.

A. TIPOS DE SANCIÓN

El Decreto Ejecutivo, solo enuncia que cada Organismo de Supervisión aplicará el procedimiento administrativo especial o general, previo a imponer las sanciones

respectivas. No se desarrolla conceptos que sirvan de base para comprender la normativa siguiente en materia de sanciones o la que deben adoptar los Organismos de Supervisión al emitir sus propias reglamentaciones especiales.

Enuncia las sanciones de tipo disciplinarias, como las atinentes a la cancelación, restricción o suspensión de autorizaciones o derechos que otorgue el Organismo de Supervisión al sujeto obligado, en tanto que también conceptúa las sanciones financieras, pero no define o señala a qué corresponden, pero entendemos que son las de carácter pecuniario, que para fines conceptuales, también son disciplinarias, aunque dicha palabra sea más utilizada en el ámbito del régimen aplicado a los servidores públicos (ver Título VII de la Ley 9 de 1994 sobre Carrera Administrativa).

B. TIPOS DE INFRACCIÓN

Bajo el planteamiento de lista de infracciones, según su gravedad y sin perjuicio de la importancia relativa y el riesgo identificado por cada Organismo de Supervisión, el Decreto Ejecutivo 35 de 2022, desarrolla las siguientes infracciones:

— Infracción de gravedad máxima

De manera resumida, podemos indicar que en este grupo de infracciones, figuran acciones tendientes a alterar información solicitada por las autoridades, incumplir la debida diligencia ampliada del cliente, dilatar entrega de información, incumplir las medidas correctivas que sean señaladas por el Organismo de Supervisión, no efectuar el congelamiento preventivo que se deriva de la Recomendación 38 de GAFI, no entregar los re-

portes de transacciones en efectivo y cuasi efectivo, la reincidencia de una infracción de gravedad medida.

— Infracción de gravedad media

En este apartado se incluye solamente el incumplimiento del diseño e implementación de mitigadores de riesgo apropiados a la evaluación de riesgo que establezca en su manual el sujeto obligado respecto a la prevención del delito de BC/FT/FPADM, reincidencia de una infracción leve.

— Infracción de gravedad leve

Para este tipo de infracción, se toma en cuenta el cumplimiento extemporáneo del envío de información solicitada por el Organismo de Supervisión.

Quedan fuera del marco descriptivo de infracciones, el detalle de cumplimiento de las normas preventivas de debida diligencia, debida diligencia ampliada, incumplimiento de la política de capacitación al personal, política conoce a tu empleado y lo atinente a la participación corporativa en los hechos.

— Criterios de imposición de sanciones

En el apartado de los criterios a tomar en cuenta para la imposición de sanciones, consideramos que si se hace una evaluación que puede aproximar la orientación de los Organismos de Supervisión, aunque persisten falencias conceptuales que harían un tanto difícil la ejecución del procedimiento en su parte final.

El artículo 29 del Decreto Ejecutivo 35 de septiembre de 2022, categoriza los criterios de la siguiente manera:

- Según la gravedad de la falta. En este aspecto, se evalúa lo señalado previamente sobre dolo o culpa de la acción, como factor necesario para ser proba-

do, lo cual contrasta con los lineamientos de GAFI y la propia Ley 23 de 2015, que atiende a un tipo de responsabilidad objetiva y directa.

- El grado de reincidencia. Tanto las infracciones de gravedad máxima y media consagran la reincidencia como factor sancionable, por lo que se duplica el criterio.
- La magnitud del daño. La sanción debe atender al criterio de existencia de ganancias o pérdidas monetarias para el cliente del sujeto obligado o el propio sujeto obligado que es objeto de la sanción y aquel daño o consecuencia sistémica al país o al sector. La norma reglamentaria al contemplar dos opciones para validar el concepto de daño pierde de vista la naturaleza de las normas de prevención, que la propia República de Panamá ha planteado en su Evaluación Nacional de Riesgo de 2017, y que respecto a los abogados como agente residente, debió considerar por tratarse de un tema transnacional.¹⁶ De igual manera, se obvia el desarrollo de la Recomendación 1 del GAFI, que en su nota interpretativa 1, señala bajo qué parámetros debe atacarse y

16 Vulnerabilidades para el Sistema Financiero Internacional cómo se ha comentado anteriormente, las estructuras jurídicas, como las sociedades anónimas, las fundaciones de interés privado y los fideicomisos pueden ser utilizados en otros países para cometer delitos o incluso para blanquear ese dinero. En varias circunstancias, el dinero involucrado en estas estructuras no es introducida en el sistema financiero o económico de Panamá, no obstante, se ofrecen servicios legales y corporativos desde Panamá que pueden también contribuir a generar el blanqueo en el exterior. Estas estructuras podrían prestarse también para la financiación al terrorismo en el exterior. ENR, 2017. Pag.78

sancionarse el incumplimiento del régimen de prevención. Señala el punto 1 de la Nota interpretativa de la Recomendación 1, lo siguiente:

1. El enfoque basado en riesgo (EBR) es una forma eficaz de combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Al determinar cómo se debe implementar el EBR en un sector, los países deben considerar la capacidad y la experiencia en materia antilavado de activos/contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) del sector dado. Los países deben entender que la facultad de decidir a criterio o discreción que concede a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) el EBR, **así como la responsabilidad impuesta a las mismas por dicho enfoque, es más apropiado en sectores con mayor capacidad y experiencia ALA/CFT.** Esto no debe eximir a las instituciones financieras y a las APNFD del requisito de aplicar medidas intensificadas cuando identifiquen escenarios de mayor riesgo. Mediante la adopción de un enfoque basado en riesgo, las autoridades competentes, instituciones financieras y APNFD deben ser capaces de asegurar que las medidas dirigidas a prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo correspondan con los riesgos identificados, y que les permita tomar decisiones sobre cómo asignar sus propios recursos del modo más eficaz.¹⁷ (GAFI, 2012)(lo resaltado es del autor)

17 <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/407-fatf-recomendacion-1-evaluacion-de-riesgos-y-aplicacion-de-un-enfoque-basado-en-riesgo>

Dicho lo anterior, nos parece que, no son las ganancias o pérdidas las que determinan el quantum de sanción a imponer, sino el riesgo previsto y asumido con la acción que implica adecuarse a una de las categorías de infracción (gravedad máxima, media, leve) y la exposición a la que deja al país el participar en esquemas delictivos tan serios como el blanqueo de capitales y las demás conductas.

- Tamaño del sujeto obligado. Para cuantificar el monto de la sanción “financiera” a imponer, el nuevo reglamento de la Ley 23 de 2015 señala que se debe tomar en cuenta, cuando aplique, el ingreso bruto o facturación anual del sujeto obligado, la escala y complejidad del negocio, el número de clientes, la diversidad de productos o servicios y la presencia geográfica. En este apartado, concordamos con que se debe ponderar, más que el “tamaño” del sujeto obligado (abogados), su real capacidad de pago a una sanción pecuniaria (financiera) o su capacidad de asumir una sanción disciplinaria (suspensión de autorización, licencia, permiso o idoneidad) que le impida ejercer sus servicios. Ha de ser una comisión de expertos contables y financieros, quienes ponderen al momento de emitirse un acto administrativo de sanción pecuniaria, si el criterio de ingreso bruto anual o facturación anual sirve de base para determinar la capacidad de pago de un sujeto obligado que es sancionado, teniendo presente que estos términos se valoran al vencimiento de un año en los Estados Financieros o declaración de renta, según proceda. Es claro que la Ley 23 de 2015 fija montos de sanción hasta cinco millones de balboas, por tanto, queda el monto a imponer bajo el concepto de proporcionalidad que señala el GAFI como criterio necesario al sancionarse a un sujeto obligado,

con enfoque en que estas sanciones denoten efectividad y sean disuasivas a que otros comenten las mismas conductas. Es relevante una correcta ponderación de este criterio, por cuanto la propia Ley 23 de 2015, ha establecido que por jurisdicción coactiva procede el cobro de sanciones impuestas, lo cual abre puerta a otro tipo de procedimiento que, de no existir fondos, quedarían en inocuos.¹⁸

13. Desarrollo reglamentario del Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022.

Hemos establecido que, en materia de infracciones y sanciones aplicadas a los abogados, existen normas legales y reglamentarias que han sido expedidas desde el año 2015. Surge una problemática en los tiempos en que se expide cada norma, empero, en este trabajo habremos de enfocarnos en un punto expreso del procedimiento adoptado en el Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022, sin embargo es necesario dejar claro la línea de tiempo de las normas que rigen el procedimiento vigente y que determinan la efectividad de las normas expedidas.

- 18 Artículo 64. Cobros de las Sanciones. Las sanciones cuyo cobro no se haya podido hacer efectivo por razones imputables al sujeto sancionado serán cobradas a través de la jurisdicción coactiva de cada organismo de supervisión. En los casos que no cuenten con esta función, la Dirección General e Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas será la que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso de cobro coactivo. Los resultados del proceso de ejecución serán informados por la Dirección General e Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas a la Unidad de Análisis Financiero del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo.

La Ley 23 de 27 de abril de 2015, señala en su artículo 66 y 76 lo siguiente:

Artículo 66. Procedimiento ordinario. En la determinación de las infracciones y la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley, sin perjuicio que exista un procedimiento especial, se observará supletoriamente lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Los organismos de supervisión podrán aceptar, por parte de los sujetos obligados, el reconocimiento del incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias establecidas y según su respectivo procedimiento sancionatorio, con la finalidad de hacerlo más expedito, lo que se considerará como una atenuante a la sanción que corresponda. Los organismos de supervisión desarrollarán los criterios y el procedimiento para la aceptación de este reconocimiento.

Artículo 76. Reglamentación. El Órgano Ejecutivo, mediante los organismos de supervisión, reglamentará esta Ley, en un plazo de hasta ciento veinte días, contado a partir de su entrada en vigencia.

Visto lo anterior, el procedimiento sancionador, aun cuando exista un procedimiento especial, tendrá como norma principal la desarrollada en la Ley 38 de 2000 sobre Procedimiento Administrativo General. En tanto, la reglamentación de la Ley 23 de 2015, opera por medio de cada Organismo de Supervisión, en caso de los

abogados como sujetos obligados, tal designación recaería en la Superintendencia de Sujetos No Financieros.

El Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022 que desarrolla el procedimiento sancionador aplicado por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, se publicó en Gaceta Oficial No. 29471 de 7 de febrero de 2022, no obstante, las normas de cumplimiento prudencial por parte de los abogados se expidieron mediante Acuerdo No. JD-02-2022 de 28 de julio de 2022 y se publicó en Gaceta Oficial No. 29601-B de 17 de agosto de 2022. Finalmente, la Ley 23 de 2015, es reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No.35 de 6 de septiembre de 2022 y se publicó en Gaceta Oficial No.29616-A de 6 de septiembre de 2022.

Esta última reglamentación, consagra normas de carácter procedimental que hemos desarrollado previamente y aun cuando la Ley 23 de 2015 indica claramente que el procedimiento sancionador corre por cuenta de los Organismos de Supervisión, por referencia al artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política,¹⁹ corresponde la reglamentación de esta ley, al Presidente de la República y el Ministro respectivo, en este caso el Ministro de Economía y Finanzas. En concreto, el nuevo Decreto Ejecutivo que reglamente la Ley 23 de 2015, estableció al mes de septiembre de 2022, lo siguiente en cuanto su aplicación.

19 **ARTICULO 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Artículo 32. Disposición final. Lo dispuesto en el presente Decreto Ejecutivo no impide que cada organismo de supervisión, en el ámbito de su competencia y cumplimiento de sus atribuciones, establezca criterios específicos y adecuados a su sector de regulación **atendiendo a cada una de las disposiciones aquí contenidas**. En consecuencia, los organismos de supervisión podrán adoptar Acuerdos, Resoluciones y otras medidas en materia de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, aplicables a cada uno de los sujetos obligados (lo resaltado es del autor).

Al supeditar la reglamentación de los Organismos de Supervisión, al nuevo Decreto Ejecutivo, existen contradicciones entre las normas adoptadas en febrero de 2022 como procedimiento sancionatorio aplicado a los abogados del Acuerdo No. JD-01-2022, por normas de cumplimiento prudencial adoptadas en julio de 2022 (Acuerdo No. JD-02-2022), respecto a los criterios que procedimentalmente consagra el Decreto Ejecutivo de septiembre de 2022.

Otro aspecto por considerar y que puede genera fallos en la implementación de forma efectiva de este procedimiento, es que la Superintendencia de Sujetos No Financieros, aplicará por igual, las normas adjetivas tendientes a sancionar dos regímenes legales que, si bien pueden tener elementos de coincidencia, reposan en dos normas legales distintas. El procedimiento instituido tiende a utilizar las mismas normas procedi-

mentales para sancionar por incumplimientos a la Ley 23 de 2015 y por incumplimiento a la Ley 129 de 17 de marzo de 2020 por la cual se crea el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas, el cual fuera reglamentado en el Decreto Ejecutivo 13 de 25 de marzo de 2022 y que si bien contempla un régimen de sanciones a imponer exclusivamente a los agentes residentes (abogados y firmas forenses), no establece que procedía su compilación en el mismo procedimiento sancionador para sujetos obligados no financieros en general.

Establecidas estas situaciones puntuales, procedemos a analizar las normas que han sido desarrolladas respecto a los abogados como sujetos obligados, solo en lo atinente al incumplimiento del régimen de prevención BC/FT/FPADM.

A. PRINCIPIOS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO

Al abordar este apartado, debemos tener claro que los principios en materia de proceso y procedimiento sancionador administrativo orientan a la autoridad administrativa al marco de acción que deben adoptar antes, durante y al momento de decidir respecto a una posible infracción cometida por el administrado a la ley particular.

Para referirnos a este contexto, ubiquémonos en la Ley 38 de 2000 que establece el Procedimiento General Administrativo para todas las entidades públicas. Es así como en su articulado se aprecia que toda causa que sea adelantada con base a dicha ley de forma directa (por ausencia de procedimiento especial) o supletoria (para llenar vacíos a un procedimiento instituido), se fundamentará en las siguientes reglas:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

.....
Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

Se conjugan tanto los fundamentos del proceso en sí que llevan a tener clara la visión que regirá sobre este, y los de procedimiento que orientan al comportamiento, gestión y actuación de la autoridad y la parte sujeto del proceso. Teniendo clara esta distinción, la normativa reglamentaría contaría con la claridad suficiente para que el sujeto obligado no financiero (abogado), sepa su situación particular desde el inicio hasta el final, incluso dejando apertura a la adopción por la autoridad, de normas supletorias de la jurisdicción ordinaria (Código Judicial).

Nos parece importante señalar que se encuentra en la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley 935 de 11 de enero de 2023²⁰ por el cual se adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá, propuesto por la Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia María Eugenia López, el cual consagra en su artículo 26 principios del proceso que han sido derivados de las corrientes jurídicas más recientes y que en su contenido superan con creces los postulados de la

20 https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2023/2023_P_935.pdf

Ley 38 de 2000 y que de ser aprobado, sería la norma en reemplazo al Código Judicial como lo estipula a su vez el artículo 36 del Código Civil.

Veremos a continuación, lo pertinente al principio del debido proceso que señala la Ley 38 de 2000, complementándolo con lo que establece el Proyecto de Ley 935 de 2023, de manera que se cuente en estos dos puntos con una posición clara en torno al procedimiento sancionador hacia los abogados como sujetos obligados no financieros.

En este apartado el Acuerdo No. JD-01-2022, establece como principios regentes al procedimiento, los siguientes:

- Principio de confidencialidad
- Principio de debido proceso
- Principio de Economía
- Principio de Imparcialidad
- Principio de Legalidad
- Principio de Proporcionalidad

En cuanto al principio de **DEBIDO PROCESO**, se enuncia en el artículo 4 numeral 2 del Acuerdo No. JD-01-2022, como el “cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento.

Consideramos dicha definición como básica y por mandato de la propia Ley 23 de 2015, en su artículo 66, transcribimos la definición que establece la Ley 38 de 2000 sobre el debido proceso legal, en su artículo 201 numeral 31:

Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

31. Debido proceso legal. 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 (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.

Como parte fundamental a todo procedimiento, debe la autoridad garantizar a la parte sujeta al procedimiento el derecho a dar audiencia, derecho a ser oído, derecho a proponer y practicar pruebas, derecho a alegar, el derecho a recurrir y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa.

Es importante, tomar nota a la corriente que busca adoptar el Órgano Judicial en materia procedimental, quien en el Proyecto de Código Procesal Civil de 2023 propuesto ante la Asamblea Nacional, no define el principio de debido proceso como uno solo, sino que lo secciona en al menos 26 principios procesales, entre estos los siguientes:

Principio de constitucionalización del proceso. Las disposiciones del procedimiento civil se fundamentan en los principios, garantías y valores constitucionales, que sirven de guía en la configuración del pre-

cepto procesal y orientan el diseño de las estructuras procesales contempladas en este Código; de manera que, en su aplicación e interpretación, así como en la sustanciación de toda actuación judicial, ha de tenerse en cuenta que su finalidad es asegurar la eficacia de tales principios, garantías y valores constitucionales.

Principio de legalidad procesal. Las actuaciones del tribunal se rigen por las normas constitucionales, convencionales y legales. En el momento de proferir sus decisiones, los jueces tendrán en cuenta, además, la jurisprudencia y la doctrina. Los procesos se sustanciarán en la forma prevista en este Código.

Todo medio probatorio obtenido, directa o indirectamente, en infracción a los derechos fundamentales de las partes, no será tenido en cuenta.

Principio de aportación de parte. Corresponde a las partes alegar los hechos y pruebas sobre las cuales se fundamenta el supuesto de hecho de las normas que aducen le son favorables. Los hechos en que se deba fundar la resolución judicial de fondo se han de alegar por las partes en los momentos fijados por este Código.

Principio de valoración probatoria. El juzgador ha de valorar la prueba de manera precisa y razonada en la sentencia, atendiendo siempre a las reglas de la sana crítica, del conocimiento humano y razonamiento lógico, salvo que este Código u otra ley establezca

una valoración concreta del resultado probatorio obtenido.

Todo medio probatorio obtenido, directa o indirectamente, en infracción a los derechos fundamentales de las partes, no será tenido en cuenta en el proceso. Es nula, de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

El juzgador ha de exponer en su sentencia los razonamientos que lo condujeron a la apreciación y valoración de las pruebas para fundar su convencimiento, exista o no norma que le obligue, quedando prohibida la arbitrariedad o la falta de motivación en la resolución de fondo.

Principio de comunidad de la prueba. La prueba es común a las partes, por lo que la actividad probatoria producirá efectos entre ellas. El juez apreciará la prueba tanto en lo favorable como en lo desfavorable a las partes, indistintamente de quien la hubiera propuesto.

Principio de doble instancia. Todos los procesos civiles admiten dos instancias o grados, a menos que la ley establezca una sola instancia. No habrá más de dos instancias en un proceso.

Este valioso recurso, actualmente en discusión, podría nutrir los criterios que se han externado en materia de sanción por incumplimiento administrativo del régimen de prevención BC/FT/FPADM.

B. CRITERIO JURISPRUDENCIAL DEL CONTENIDO DEL DEBIDO PROCESO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Al respecto del debido proceso como pieza fundamental del tema en estudio, traemos a colación el Fallo que resuelve recurso de inconstitucionalidad por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechado 10 de septiembre de 2021 bajo ponencia del Magistrado Olmedo Arrocha Osorio, en que se tocan aspectos del procedimiento sancionatorio establecido en el Código Sanitario aprobado por Ley No.66 de 1947 y reformado por Ley No.40 de 2006.

Establece el Pleno los siguientes puntos a destacar:

— De la Facultad Sancionatoria del Estado en Materia Administrativa.

“El fundamento de la potestad sancionadora es fácilmente comprensible: la compleja labor de la Administración no podría cumplirse sin la existencia de una fuerte disciplina externa e interna; de lo contrario la Administración hallaríase indefensa y condenada al desorden. Por tanto, constituye una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo, cuyo principal objetivo es disuadir conductas o comportamientos de los administrados, para que no se sigan repitiendo. Es por ello que tiene un carácter preventivo pues la política pública que dispone la facultad de establecer correctivos no busca castigar, más bien pretende mitigar o disminuir la comisión de faltas que supongan un riesgo para la administración y los administrados.”

— Sobre el Debido Proceso Legal en lo Administrativo.

“Como consecuencia de la naturaleza penal de la potestad sancionadora, las sanciones a imponer deben fun-

darse en preceptos que reúnan los requisitos substanciales de toda norma penal válida; del mismo modo, **en la aplicación de esas normas han de respetarse los principios del debido proceso legal** y, dentro de estos, el de la libre defensa en juicio. Aspectos estos que se materializan también en el ámbito sancionador administrativo.”

“El debido proceso, el más transcendental, significativo y sustancial de los derechos constitucionales, además de la Tutela Judicial Efectiva y el Acceso a la Justicia, por ser aplicable en las actuaciones administrativas, tiene una importante repercusión en la potestad sancionadora de la Administración. De manera tal, que se garantice la existencia de un procedimiento que asegure los derechos inherentes al debido proceso; es decir, **a ser juzgado por autoridad competente, conforme a los trámites legales y no más de una vez** (cosa juzgada), **a la defensa, a ser oído, a aportar pruebas lícitas** relacionadas con el objeto del proceso, **a la doble instancia y a la Tutela Constitucional. En consecuencia, en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal.**”²¹

C. DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El Acuerdo No. JD-01-2022, desarrolla a partir de su Título III (artículo 10 a 24), el procedimiento sancionador, prácticamente los mismos puntos que hemos expresado en apartados previos al indicar el inicio y etapas del procedimiento sancionador que detalla el Decreto Ejecutivo 35 de 2022, con algunas variaciones,

21 Publicado en Gaceta Oficial No.29497-A de 17 de marzo de 2022.

como la atinente a la notificación por medios electrónicos, la identificación de imposición de multas progresivas, la acumulación de causas, entre otros. Queda fuera de este procedimiento, el desarrollo de criterios de imposición de multas que han sido desarrolladas previamente en el Decreto Ejecutivo 35 de 2022 y que en su contenido más estricto, exige que Organismo de Supervisión, probar el dolo o la culpa por parte del sujeto investigado que es sancionado.

Ordenado el inicio del procedimiento y notificada la Resolución que lo ordena, se otorga a la parte identificada un término de 10 días para presentar su contestación, descargos y para aducir o presentar las pruebas que desvirtúen los hallazgos, según consideren, de forma directa o por medio de abogado.

Seguidamente se dispone en la fase probatoria, la evaluación de elementos aportados y se emite el acto que admite o los rechaza, el cual es sujeto a impugnación o recurso de reconsideración o apelación. De no existir impugnación se fijan entre 8 a 20 días hábiles, prorrogables hasta por 10 días hábiles más, para evacuar las pruebas admitidas. Vencido el término anterior, el abogado sujeto a investigación contará con 5 días hábiles para presentar sus alegatos finales por escrito, seguidamente queda la Superintendencia de Sujetos No Financieros, a cargo de resolver el procedimiento mediante una Resolución motivada en la que exponga los hechos, pruebas y evidencias que comprueban o no la infracción, con la identificación de los criterios para imposición de sanciones y el fundamento legal.

Como señalamos previamente, el Acuerdo No. JD-01-2022 desarrolla criterios para la imposición de sanciones, comunes a los que se plasman en el Decreto Eje-

cutivo 35 de 2022, sin embargo no figura lo atinente a que la autoridad deba probar el **dolo** o la **culpa** y para efectos de considerar el tamaño del sujeto obligado sí establece que este criterio debe ser valorado luego de apreciar la declaración que realice el abogado en apoyo a un contador público autorizado y/o comprobación de la Dirección General de ingresos a requerimiento del Organismo de Supervisión.

Con esta Resolución final y resuelto los recursos para lo cual se cuenta con el término de 5 días hábiles para ser anunciados y sustentados, contando a su vez la autoridad con el término de 15 y 30 días hábiles respectivamente para resolverlos, con lo cual se agota la vía administrativa o gubernativa y queda el abogado sancionado con la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción a su disposición para recurrir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Presentamos el siguiente cuadro que refleja el flujo del citado procedimiento que parte de los hallazgos de la Dirección de Supervisión como ente operativo y que pasan a la Dirección de Regulación la cual gestionará las siguientes fases.

FLUJO – Procedimiento Sancionador

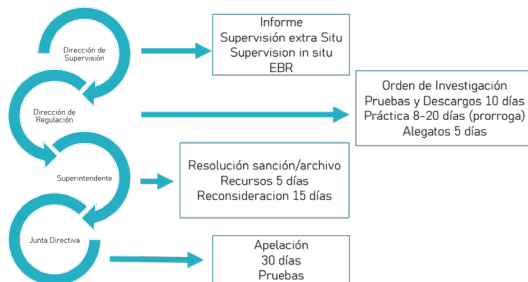


Imagen No.2 Flujo del Procedimiento Sancionador

Como aspecto relevante para atender este procedimiento, el Acuerdo No. JD-01-2022, desarrolla los supuestos de infracción de forma amplia y fija categorías similares al Decreto Ejecutivo No.35 de 2022, ampliando los conceptos, tenemos así que:

— Infracción de gravedad máxima

De manera resumida igualmente, podemos indicar que en este grupo de infracciones, figuran acciones tendientes a alterar información solicitada por las Superintendencia o la UAF, no entregar los reportes de transacciones en efectivo y cuasiefectivo y operación sospechosa, renuencia de entregar información a la Superintendencia o la UAF, no efectuar el congelamiento preventivo, incurrir en infracción grave en los 5 años previos respecto a lo que debemos destacar que este Acuerdo no define infracciones graves, incumplir las medidas correctivas descritas en el Plan de Acción remitido a la Dirección de Supervisión, iniciar una relación profesional sin cumplir la debida diligencia, la reincidencia de una infracción de gravedad medida. Se distingue de este apartado, la mayor severidad en respecto al Decreto Ejecutivo 35 de 2022 que sanciona el inicio de relación sin cumplir la debida diligencia ampliada o reforzada.

— Infracción de gravedad media

En este apartado repite la infracción de gravedad máxima de no cumplir la debida diligencia, el no identificar a clientes PEP o políticamente expuestos, que en el marco de la Ley 23 de 2015 conlleva una diligencia ampliada o reforzada, con lo que se crea confusión en este punto con el Decreto Ejecutivo, incumplir el diseño de controles y medidas preventivas con enfoque basado en riesgo, cuando se incumple el examen de ope-

raciones o transacciones inusuales lo cual se confunde con la infracción de gravedad máxima para no presentación de reporte de operaciones sospechosas antes descrita, no aplicar la política conoce a tu empleado, repite la infracción de gravedad máxima de no presentar reporte de efectivo y cuasiefectivo señalado en la Ley 23 de 2015 en sus artículos 53 y 54, reincidencia de una infracción leve.

— Infracción de gravedad leve

En igual sentido, para este tipo de infracción, se toma en cuenta el cumplimiento extemporáneo del envío de información solicitada por la UAF o la Superintendencia de Sujetos No Financieros, así como el envío extemporáneo de los reportes de efectivo y cuasiefectivo.

Tal y como se aprecia, el desarrollo de infracciones es confuso, choca una norma con otra repitiendo el mismo concepto en infracciones de gravedad máxima y gravedad media.

En cuanto al monto de sanción pecuniaria (no financiera como indica el Decreto Ejecutivo 35 de 2022), se fijan montos mínimos y máximo:

- Sanción pecuniaria por infracción de gravedad máxima: de 10 mil balboas hasta 5 millones de balboas.
- Sanción pecuniaria por infracción de gravedad media: de 5 mil balboas hasta 1 millón de balboas.
- Sanción pecuniaria por infracción de gravedad leve: de 5 mil balboas hasta 500 mil balboas.

Este apartado del procedimiento también incorpora circunstancias atenuantes y agravantes al momento de imponer la medida de sanción, siendo la atenuante

única la subsanación oportuna de la infracción, conllevando la reducción de una cuarta parte de la multa sin que esta sea menor al mínimo de 5 mil balboas que permite la Ley. Como elementos agravantes se destaca la reincidencia, el cual de por si es un criterio de infracción, así como renuencia del sujeto obligado a proveer la información requerida o a subsanar los hallazgos advertidos, lo cual también se adecua supuestos de infracción ya descritos.

Aunado a lo anterior, se describe una escala de sanciones que no detalla la Ley 23 de 2015 expresamente, siendo estas la amonestación escrita para infracciones de gravedad leve, la sanción pecuniaria, la multa progresiva por montos desde **100** balboas diarios hasta **10** mil balboas por cada día que perdure el incumplimiento, la sanción disciplinaria como lo es la suspensión de licencias o autorizaciones otorgadas.

Como veremos más adelante, existe otra contradicción respecto al criterio de escala de sanción de amonestación escrita por incurrir en infracción de gravedad leve y lo que desarrolla el Acuerdo No. JD-01-2022.

D. DEL PROCESO ABREVIADO

El Título IV del Acuerdo No. JD-01-2022, desarrolla el denominado Proceso Abreviado, que fundamentalmente implica que luego de notificada la resolución que ordena el inicio de un procedimiento sancionador y hasta el último día de presentación del alegato final del procedimiento regular, el abogado que pueda ser sujeto a un procedimiento, se presenta ante la Superintendencia de Sujetos No Financieros y declara bajo juramento su deseo de acogerse a dicho procedimiento. A partir

de este momento y de acogerse la solicitud, se suspenden los términos del procedimiento regular. Considero que de presentarse una solicitud de proceso abreviado el último día de alegatos finales del procedimiento común, no estaríamos realmente ante un método que tienda a hacer más expedita la acción sancionatoria de la Superintendencia de Sujetos No Financieros.

Es así como el abogado se presenta y en su declaración jurada, reconoce el hallazgo que conlleva el incumplimiento señalado, comprometiéndose a subsanar el hallazgo detectado, obtenido por ello una disminución en el monto de la sanción pecuniaria que pudiera corresponderle por un 40% del total establecido, sin que estas sean menores a 5 mil balboas que es lo mínimo que señala la Ley 23 de 2015. Esta figura constituiría un método alternativo de conclusión del procedimiento y se resolvería fundamentalmente con los hallazgos detectados por la Dirección de Supervisión y la propia declaración jurada.

A nuestro criterio, al emitirse el acto que impone la sanción luego de concluido este proceso abreviado, nada impide el ejercicio de recursos de impugnación y posteriormente, la presentación de la demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. A continuación, el flujo desarrollado para este procedimiento, advirtiendo las etapas que se liberan al acogerse al mismo.

FLUJO – Proceso. Abreviado

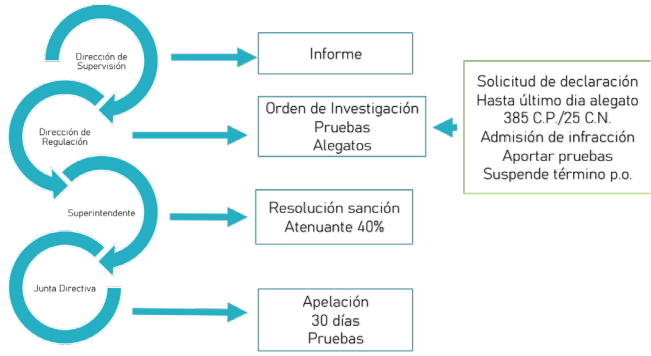


Imagen No.3 Flujo del Proceso Abreviado

E. DE LAS SANCIONES DE APLICACIÓN INMEDIATA

Hecha una revisión pormenorizada de las normas y criterios que han de regir el ejercicio de la acción sancionatoria administrativa por el Estado, por conducto de los distintos entes públicos que lo componen en el plano administrativo, apreciamos que en el Acuerdo No. JD-01-2022 se incorpora un Título VI que se denomina “De las Sanciones de Aplicación Inmediata”.

La norma del Acuerdo No. JD-01-2022 que establece este esquema procedimental es el artículo 41 y seña lo siguiente:

Artículo 41. Sanciones de Aplicación Inmediata. Atendiendo al principio de legalidad y economía que rige el proceso administrativo sancionatorio, se aplicará sanción inmediata a las infracciones por incumplimiento de registro, así como entrega de información o documentación requerida por auto-

ridad competente o falsa declaración comprobada, que en virtud de las disposiciones del régimen de prevención deban ser cumplidos o provistas por los sujetos obligados no financieros dentro del término establecido por la Ley, en cualquier de los casos que se enuncian a continuación:

1. Incumplimiento o cumplimiento extemporáneo en el envío de información o documentación que haya sido requerida por la Superintendencia o UAF.
2. Cuando se envíe información o documentación incompleta, ilegible o en formato distinto al solicitado, de forma tal que afecte la calidad y valoración de este, la Superintendencia podrá requerir que sea aclarada o corregida, otorgando, por una sola vez, un plazo adicional, el cual será tratado como un nuevo requerimiento de información o documentación para efecto de aplicar la sanción inmediata correspondiente;
3. Por el envío extemporáneo de reportes de transacciones (RTE) a la UAF.
4. Cuando incumplan con requerimientos de registro ante la Superintendencia mediante la respectiva aplicación en línea;
5. *Por incumplimiento de registro de las personas jurídicas a quienes se les presten los servicios de agente residente, de conformidad con la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, sus modificaciones y reglamentación.*

6. En caso de comprobación de falsa declaración de la información registrada de beneficiario final por parte del agente residente o de la persona jurídica, de conformidad con la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, sus modificaciones y reglamentación.

Vale indicar que los numerales 5 y 6 se refieren supuestos de infracción de la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, respecto a lo cual reiteramos, no debía encontrarse vinculada con las normas de prevención BC/FT/FPADM. Si bien es cierto que la Recomendación 24 de GAFI, dirigida a profesiones como los abogados, señala la necesidad de contar con la información de beneficiarios finales de las personas jurídicas, el modo en que la República de Panamá ha desarrollado el cumplimiento de esta recomendación por medio de la Ley 129 de 2020, se ha estructurado de forma independiente a la supervisión prudencial y el régimen sancionador que desarrolla la Ley 23 de 2015.²²

- 22 https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_169.pdf

Incluso, al analizar la exposición de motivos del Proyecto de Ley 169 de 19 de diciembre de 2019, que antecede a la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, se dejaba claro lo siguiente:

“Por otro lado, es de suma importancia contar con herramientas y conocimiento suficiente para el manejo de la información de forma segura a la vez que la tecnología avanza a paso exponencial en los últimos años. La privacidad y la protección de datos son ya reconocidos derechos fundamentales que deben ser tomados en cuenta a la hora de crear un sis-

El Acuerdo No. JD-01-2022 establece a su vez, el monto de las sanciones de aplicación inmediata señalando que para las relativas a la violación de la Ley 23 de 2015 (numerales 1 al 4), la suma a imponer sería de 5 mil balboas hasta 50 mil balboas, incluso con la posibilidad de imponer multas progresivas (desde 100 balboas diarios hasta 10 mil balboas diarios por cada día que dure la infracción).

La sanción de aplicación inmediata ha de constar en una Resolución motivada, emitida por el Superintendente detallándose los criterios de imposición de sanción (artículo 37), acto contra el cual caben los recursos de reconsideración y apelación. Finalmente, establece que en casos que los incumplimientos se deriven de

tema que permita efectivamente recolectar información para descartar que actividades criminales sean canalizadas a través de personas jurídicas establecidas en Panamá.

En consecuencia, de lo anterior, este proyecto aspira a superar las deficiencias que podrían hacer vulnerable nuestro sistema proponiendo un registro de proveedores de servicios que permita a nuestras autoridades competentes fiscalizar que las actividades en mención se desarrollen cumpliendo con la legislación vigente. al tiempo que sienta las bases para la creación de un registro de beneficiarios finales. En fin, se busca elevar la seguridad jurídica y la competitividad de nuestro país con servicios de calidad y con registros de información debidamente protegidos con herramientas tecnológicas de alto nivel.

Dicho registro sólo se accederá a requerimiento y previo cumplimiento de los trámites legales que garanticen la protección de datos personales, secretos comerciales y **garantías del debido proceso**, y cumpliendo con parámetros aceptados en la comunidad internacional para el intercambio transfronterizo de información.”

acciones que no se hayan cumplido ante la UAF, esta remitirá la solicitud de sanción inmediata, adjuntando copia de las constancias del incumplimiento.

El Acuerdo No. JD-01-2022, se sustenta en los principios de legalidad y economía del procedimiento administrativo sancionatorio, sin embargo, tal y como se expuso en el apartado de principios, en materia de procedimiento la legalidad procesal lleva a la autoridad a tener como base en sus actuaciones la guía que se deriva de las normas constitucionales, convencionales y legales; incluso como lo plantea el Proyecto de Código Procesal Civil, al momento de proferir sus decisiones, tomar en cuenta, la jurisprudencia y la doctrina.

No es viable que una norma, pondere el cumplimiento del principio de legalidad, cuando del desarrollo de la norma que acoge tal principio, implica la vulneración de la garantía del debido proceso y del propio principio de legalidad como antes apreciamos. Al respecto podemos citar lo expresado por la profesora Stella María Escala, al señalar que:

“Existe una situación de desventaja entre el ciudadano y la Administración Pública, donde los principios del derecho administrativo sirven como un contrapeso, toda vez que constituyen verdaderas garantías para el administrado, y frenan los abusos y arbitrariedades que pudieran cometer los funcionarios en el ejercicio del poder. La incidencia que tienen estos principios, en especial el principio de **legalidad y el debido proceso**, le permiten al ciudadano hacer valer sus derechos y garantías, limitando la discrecionalidad de los funcionarios, y que el

ciudadano frente a la Administración Pública pueda presentar sus pretensiones y pruebas, para que en un tiempo razonable pueda obtener respuestas motivadas y conforme a derecho.²³” (Escala, 2020, págs. 69-75)

El marco legal que ampara la imposición de sanciones por infracción a la Ley 23 de 2015, no desarrolla sanciones de aplicación inmediata como lo ha establecido el Acuerdo No. JD-01-2022, tal y como vimos al analizar los criterios que desarrolla la citada Ley. Por tanto, esta reglamentación rebasa el marco legal y conforme lo ha establecido la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 29 de junio de 2017, requiere a su vez la concurrencia de cuatro condiciones para tenerlo como válido. Expuso el Magistrado Ponente al respecto, lo siguiente:

“En ese sentido, el autor Roberto Dromi en su obra titulada “Derecho Administrativo”, ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto,

23 <https://revistas.umecit.edu.pa/index.php/cathedra/article/view/405>

y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111)

Además, sobre este tema, el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su obra “Tratado de Derecho Administrativo”, ha manifestado que “El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores –bloque de la legalidad– previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuen- te por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo.” (Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, página 54) ²⁴

24 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28365_A/63088.pdf

Es claro que la reglamentación al excederse del marco legal no respeta el principio de legalidad y en consecuencia el principio de debido proceso del cual forma parte y que también consagra el artículo 32 de la Constitución Política. Deja a los abogados sujetos a estas sanciones, sin posibilidad de ser escuchados ante la autoridad, proponer y practicar pruebas, alegar, en conclusión. Vale indicar que las acciones por vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad que pudieran ejercerse contra los actos emitidos al amparo del Acuerdo No. JD-01-2022, podrían prosperar al acreditarse al menos uno de los componentes del debido proceso o por extensión, de los que corresponden al principio de legalidad.

La norma reglamentaria también se sustenta en el principio de economía, para validar sanciones de aplicación inmediata, no contempladas en la Ley 23 de 2015, con lo cual podría entenderse que buscan apuntar a una eficiencia respecto al ejercicio de la acción sancionatoria. No obstante, tal principio que también enuncia la Ley 38 de 2000 en su artículo 34, tiene una finalidad que se aleja diametralmente a los fines de las sanciones señaladas. Este principio busca lograr el ejercicio de la función administrativa en un tiempo prudencial por parte de la autoridad, quien ha de evitar que durante el proceso se incurran en vicios que puedan generar más tiempo del que corresponde o que impliquen la nulidad de las actuaciones.

Vemos reflejado este principio en el artículo 38 de la Ley 38 de 2000, que permite a la autoridad adoptar medidas sumarias cuando exista un alto volumen de casos y que por economía se permita la adopción de formularios o resoluciones homogéneas que coadyuven a dar respuesta al administrado, pero es clara la

norma en indicar que estas medidas no han de lesionar el debido proceso legal.²⁵

La economía procesal apegado a criterios de eficiencia y eficacia, han llevado a que la ley administrativa general, desarrolle incluso normas que responsabilicen a la autoridad que retarda las acciones en un procedimiento, tal y como se aprecia en el artículo 49 de la Ley 38 de 2000, el cual se transcribe:

Artículo 49. Es responsabilidad de la Administración y, de manera especial, del Jefe o la Jefa del Despacho respectivo y del funcionario encargado de la tramitación del proceso, el impulso de este. Por tanto, ambos funcionarios serán solidariamente responsables de que el proceso se desarrolle conforme a los principios instituidos en esta Ley y de más normas pertinentes.

El retraso injustificado en la realización de un trámite a cargo de la Administración, constituirá impedimento de la autoridad para seguir conociendo del proceso. El incidente de recusación deberá ser presentado ante el superior jerárquico respectivo, quien deberá decidirlo en un término no superior a tres días hábiles, conta-

- 25 Artículo 38. Cuando las entidades públicas deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos, establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos y otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, y podrán utilizarse, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, tipos o series de éstas, siempre que se exponga la motivación básica de la decisión, no se lesione la garantía del debido proceso legal y el libre ejercicio de la abogacía.

do a partir de la fecha que quede en estado de decidir. La decisión que resuelve el incidente no admite recurso alguno.

De prosperar el incidente de recusación, la autoridad nominadora designará la autoridad ad hoc para conocer y decidir el proceso.

Si en el transcurso de un año prosperan dos o más incidentes de recusación contra una autoridad por la causa instituida en este artículo, la sanción será la destitución del funcionario.

Lo anterior es sin perjuicio de la queja que el afectado pueda presentar contra el funcionario moroso. (lo resaltado es del autor)

Nuevamente rescatamos los lineamientos más recientes que ha propuesto el Órgano Judicial, en el Proyecto de Ley 935 de 11 de enero de 2023 por el que se adopta el Código de Procedimiento Civil, en el cual desarrolla el principio de economía procesal de la siguiente manera:

Principio de economía procesal. El tribunal deberá dirigir el proceso de forma que conduzca a la reducción de tiempo, costo y esfuerzo en la realización de los actos procesales, sin afectar el carácter imperativo de las actuaciones procesales que tengan tal calidad. **La economía procesal no puede suponer la afectación de los derechos y garantías reconocidos a las partes por la Constitución y las leyes.** (lo resaltado es del autor)

Para graficar nuestra posición, presentamos la siguiente imagen con el flujo correspondiente, en el que se advierte que de un proceso de supervisión se pasaría directo al de sanción sin las oportunidades de ejer-

cer derechos, recursos e incidencias en el propio procedimiento sancionador.

FLUJO – Sanción de Aplicación Inmediata

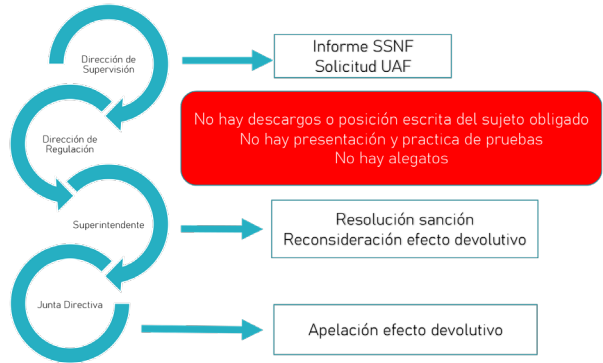


Imagen No.4 Flujo de la Sanción de Aplicación Inmediata

Podemos señalar que el debido proceso no se reconoce en las sanciones de aplicación inmediata. Se conculcan elementos fundamentales de este principio recogido a nivel constitucional y en el marco del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José o de control convencional, por lo cual nos allanamos a la posición planteada por Costa Carhuavilca, al referirse a la finalidad de un proceso (penal), enfocado en el delito de lavado de activos:

La finalidad del proceso, y de manera particular, del proceso penal, no es ser considerado como instrumento de satisfacer intereses sociales como “la no impunidad de los delitos a toda costa”, sino un medio de asegurar la paz y la vigencia de los derechos como principios constitucionales y convencionales, esta manera, o percepción que tiene el Ministerio Público del proceso penal no hace más que desnaturalizarlo y colocar a las

personas en una situación de indefensión como inseguridad de ¿cuándo uno puede ser investigado por lavado de activos? como las implicancias estigmatizadoras y no esperando siquiera las disculpas del caso ante tal arbitrariedad, pues el sólo hecho de ser investigado penalmente, más aún, si se trata del delito de lavado de activos, quedará para la persona como una marca imborrable en su vida. (Costa Carhuavilca, 2018, pág. 282)

CAPÍTULO III:

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Tipo de investigación

La presente investigación es exploratoria descriptiva con un enfoque mayormente cualitativo y un mínimo componente cuantitativo, por ser un tema de reciente aplicación.

En el apartado de investigación exploratoria con enfoque cualitativo nos preocupamos por evaluar la vigencia del cumplimiento del debido proceso en la reglamentación que se ha desarrollado respecto a las sanciones de aplicación inmediata a los abogados en la República de Panamá durante el año 2022, habida cuenta que la norma analizada se expidió en febrero de 2022. Nos interesó conocer la visión que pudieran tener del tema un grupo de abogados a los que les fue remitida una encuesta puntual por medio electrónico que será detallado más adelante.

3.2 Población y muestra

Dado que el tema de la investigación seleccionada incide expresamente en los abogados de la República de Panamá, tomamos como muestra 30 personas que ejercen la profesión de abogados o que ostentan idoneidad para ejercer la profesión de abogado. A la par, se obtuvieron datos públicos emitidos por la República de Panamá en la Evaluación Nacional de Riesgo de 2017, a

fin de verificar la cantidad de abogados y firmas forenses que se encontraban registradas ante la Intendencia de Sujetos No Financieros.

3.3 Técnicas e instrumentos para el procesamiento de datos y análisis de la información

Nos valimos como herramienta técnica de encuestas dirigiendo preguntas expresas con opción afirmativa o negativa, respecto al tema investigado. De igual manera recurrimos al análisis documental de material bibliográfico contentivo en leyes, decretos, resoluciones, acuerdo, libros, etc.

3.4 Confiabilidad y validez de los instrumentos

Dado que el objetivo de la investigación era confrontar el cumplimiento de criterios procedimentales en la reglamentación dirigida a los abogados, con las normas fundamentales de la Constitución y la Ley 23 de 2015, así como el Decreto Ejecutivo Reglamentario, tales instrumentos cuentan con presunción de validez por encontrarse recogidos en publicaciones oficiales. De igual manera, se validaron criterios jurisprudenciales que también figuran expuestos en publicaciones oficiales y doctrina vigente, incluso proyectos de ley que presentan nuevos criterios pertinentes al tema.

- Triangulación de información

A lo largo de la investigación, confrontamos los supuestos señalados en la Ley 23 de 2015, respecto al Decreto Ejecutivo 35 de 2022 y el Acuerdo No. JD-01-2022, en tanto que también se valoraban otros instrumentos

legales a los que hacía referencia la ley especial (por ejemplo la Ley 38 de 2000). Por tratarse de concepto que en esencia deben ser de conocimiento de los encuestados, se elaboró un interrogatorio que identificara preliminarmente si estas normas recién aprobadas han sido lo suficientemente difundidas en los profesionales del derecho.

3.5 Procedimientos para el procesamiento de datos y análisis de la información

En la investigación, desarrollamos 3 imágenes en las que expusimos el flujo del procedimiento vigente respecto a los abogados con los cuales buscamos comprobar la ausencia de elementos del debido proceso en las sanciones de aplicación inmediata. También, recurrimos a la aplicación de Google Form para elaborar y remitir la encuesta con el cuestionario respectivo.

Las preguntas fueron las siguientes.

¿Cuál es tu edad? La supervisión y regulación en materia BC/FT/FPADM desarrolla muchas herramientas de control tecnológico, por lo que no todos los abogados se encuentran actualizados en el manejo de estos mecanismos de control. En igual sentido, por la edad del abogado, evidenciará el resto de las preguntas.

¿Eres agente residente de alguna persona jurídica? Con esta pregunta se distingue de inmediato el abogado que tiene obligaciones por Ley 23 de 2015, con el que no las tiene.

¿Conoces las medidas establecidas en la Ley 23 de 2015 que deben aplicar los abogados? La prevención a nivel general es parte del día de día tanto en secto-

res financieros como otros no financieros, en que podrá saber el abogado entrevistado si conoce o no sobre estas normas de la Ley 23 de 2015.

¿Conoces las normas que regulan el procedimiento para imponer sanciones a los abogados? Como aspecto fundamental, se desea conocer si el abogado sabe cómo se debe proceder para sancionarlos. Relevante dado los múltiples cambios que se han dado a la normativa procedimental y de supervisión prudencial.

¿Conoces los elementos que componen el principio del debido proceso? La posición del grupo de abogado me orienta a la percepción general que tienen sobre qué es el debido proceso, elemento importante del trabajo de investigación.

¿Consideras que todo abogado que es investigado por violación presunta de la Ley 23 de 2015, tiene el derecho a ser oído y presentar pruebas en todo momento? Con esta pregunta, se aportan dos elementos fundamentales del debido proceso que podrían no estar considerándose en las normas procedimentales, por lo que me interesa saber la posición de abogados en torno a este elemento, como parte esencial.

Capítulo IV. Hallazgos del análisis de los resultados sobre El Debido Proceso en las Sanciones de Aplicación Inmediata, en la República de Panamá en el período de febrero 2022 a febrero 2023.

Al abordar la panorámica que puedan tener los abogados y en torno al tema desarrollado por el Acuerdo No. JD-01-2022, las normas generales en materia de prevención BC/FT/FPADM, se advirtió lo siguiente,

conforme la tabulación por cada respuesta, una vez se contó con la información.

Pregunta 1

Cuál es tu edad?	
18 a 30 años	1
31 años o más	29



El rango de edad conlleva identificar el grado de conocimiento que pueda tener el profesional del derecho que absuelve el cuestionario y también es importante dado que todos los cambios que se están efectuando a nivel técnico al implementar los controles por cumplimiento de debida diligencia, implican el manejo de sistemas electrónicos por internet, tanto como para la presentación de reportes como para absolver los cuestionamientos realizados por el Organismo de Supervisión. Tal y como se aprecia, solo una persona formaba parte del denominado grupo millennial, en tanto que el resto de los profesionales superan los 30 años, por lo que es posible que el adecuarse a los nuevos sistemas tecnológicos que exige la norma, sea un tanto complejo.

Pregunta 2

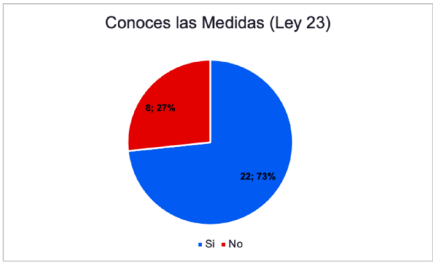
Eres Agente Residente?	
Si	13
No	17



En esta pregunta advertimos que el 57% de la muestra ejerce el rol de agente residente, por tanto es claro que deben tener conocimientos en materia de Ley 23 de 2015 y sus mecanismos de cumplimiento y sanción por ser sujetos obligados. Nos limitamos solo a cuestionar uno de los servicios sujetos a reporte por los abogados, para facilidad de la obtención de información rápida.

Pregunta 3

Conoces las Medidas (L23)	
Si	22
No	8

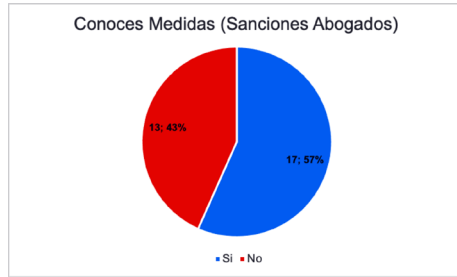


Esta pregunta general, afirmativa o negativa, aporta la percepción que al menos el 73% de los encuestados, conocen las medidas de la Ley 23 de 2015, no obstante, esto podría contrastar con lo observado en el estudio atento de las normas que hemos analizado y que implican algunas falencias en el cumplimiento de garantías fundamentales como el debido proceso en la norma técnica.

El 27% restante, llama la atención dado que la lucha contra el blanqueo de capitales es parte de la política de la República de Panamá y la falta oportuna de difusión de estas, puede llevar a que incluso algunos abogados no conozcan la importancia de estar atentos al tema, máxime que nuestro desarrollo financiero y percepción país también está en juego con la inclusión en la lista gris del GAFI.

Pregunta 4

Conoces Medidas (Sanción)	
Si	17
No	13

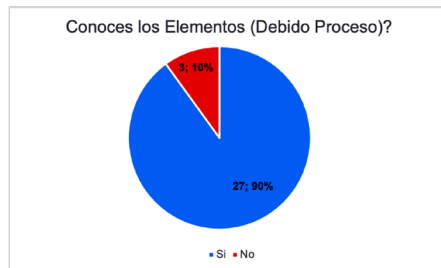


Esta pregunta absuelta por los encuestados concuerda con la realizada respecto al ejercicio del rol de agente residente. En consecuencia, es claro que todo agente residente debe conocer las sanciones que se aplican a quienes presten el servicio, no obstante, consideramos que por el tipo de desarrollo normativo cambiante que ha tenido la materia, van a existir aspectos que no son del dominio general de estos profesionales, tal y como veremos con las respuestas a la pregunta 6.

Reiteramos lo expresado para la pregunta 3, pues advertimos que de la muestra un 43% desconoce sobre las medidas que pueden ser impuestas a los abogados por incumplimiento de la Ley 23 de 2015, cuyo desarrollo y difusión desde su promulgación e incluso desde el año 2000 cuando se expidió la Ley 42 del 2 de octubre de 2000, en torno a estas normas de prevención.

Pregunta 5

Conoces Elementos (DP)	
Si	27
No	3



Al respecto de la interrogante 5, nos interesaba conocer si los encuestados conocían los elementos del debido procedimiento, que han sido definidos en párrafos previos. La importancia de tal asunto evidencia que el 90% si los conoce en tanto que el 10% no. Queda enmarcada en la muestra el 57% de profesionales que ejercen el rol de agente residente y que se les aplican la Ley 23 de 2015 y las recientes reglamentaciones en materia de sanciones de aplicación inmediata.

Pregunta 6

Conoces Elementos (DP)	
Si	27
No	3



Esta pregunta tiende a ampliar la anterior en la que se cuestionaba el conocimiento de los elementos del debido procedimiento. Apreciamos que el 93% de los encuestados, en los que se incluyen los que ejercen rol de agente residente, afirman que si tiene el abogado derecho a ser oído y a presentar pruebas, lo cual dista del modo en que está redactado el Título VI del Acuerdo No. JD-01-2022 de 4 de febrero de 2022.

CAPÍTULO V:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Las normas de prevención de BC/FT/FPADM son necesarias al abordar la lucha contra estos delitos de tipo trasnacional, sin embargo, al momento de ejercer las acciones administrativas para determinar el incumplimiento por los profesionales del derecho que figuren como sujetos obligados, no debe perderse de vista el garantizar el respeto a los principios, garantías y derechos fundamentales que operan respecto a una persona sujeta un procedimiento sancionatorio. El poder punitivo del Estado no puede conculcar derechos a fin de presentar estadísticas que le permitan tener un mejor reconocimiento en la comunidad internacional al presentarse como garantes de las normas de prevención;

Las sanciones de aplicación inmediata vulneran el debido proceso por cuanto no permiten el ejercicio del derecho a ser escuchado o de aducir y presentar pruebas por el sujeto obligado, implicando que desde el seno de la supervisión prudencial que realice el Organismo de Supervisión, se le condena a una sanción pecuniaria, entre otras medidas;

Luego de concluido el análisis documental de las normas vigentes, consideramos que existen choque de normas en el propio Acuerdo No. JD-01-2022, respecto al Decreto Ejecutivo 35 de 2022 y finalmente, ambos

instrumentos se alejan del sentido y alcance de la Ley 23 de 2015 que establece los mecanismos base para el desarrollo del procedimiento sancionador a los abogados como sujetos obligados.

5.2 Recomendaciones

Establecer una mesa de trabajo que revise las disposiciones que se han emitido en torno a las Actividades Profesionales No Financieras Definidas, sujetas a supervisión, entre las cuales figuran los abogados, contadores y notarios, de modo que se emita un texto que recoja el sentido y alcance de la Recomendación 28 del GAFI que figura desarrollada en la Ley 23 de 2015, de modo que esta sea acorde al derecho interno y los derechos y garantías constitucionales de los sujetos obligados, liderada por la Comisión Contra el Blanqueo de Capitales, en asocio al Colegio de Abogados y otros gremios forenses;

Derogar el Título VI del Acuerdo No. JD-01-2022 por parte de la Superintendencia de Sujetos No Financieros, amparado en las facultades que le otorga la Ley 124 de 7 de enero de 2020;

Organizar por parte de la Procuraduría de la Administración en su función de asesor legal del Estado, en asocio a la Superintendencia de Sujetos No Financieros, de capacitaciones virtuales en torno al marco de cumplimiento y sanción para sujetos obligados, habida cuenta que este ha sido uno de los puntos que ha expresado el GAFI desde el año 2019 para la República de Panamá y que nos mantienen en lista gris a la fecha.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Duarte, E., Perez, J.E., Vivas, W.Y., et al. 2018. El Debido Proceso como un Derecho Humano. INEJ.
- García de Enterría, E, & Fernández, T.R. (2008) Curso de Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Temis.
- Saenz, J. 2018. El Delito de Blanqueo de Capitales en contexto con el Derecho Positivo Panameño. Panamá: Anuario de Derecho N° 48-2019 – Año XXXIX - ISSN 0553-0814 Edición anual diciembre 2018-noviembre 2019 Págs. 187-202
- GAFILAT. 2022. Estándares Internacionales sobre La Lucha Contra El Lavado De Activos, El Financiamiento Del Terrorismo, y El Financiamiento De La Proliferación De Armas De Destrucción Masiva.
- GAFILAT. 2022. Estudio integral del sector de APNFD a nivel regional septiembre 2021.
- FATF (2019), Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 38 de 2000
- Ley 23 de 2015.
- Ley 254 de 2021.
- Decreto Ejecutivo 35 de 2022.
- Acuerdo No.JD-01-2022.

