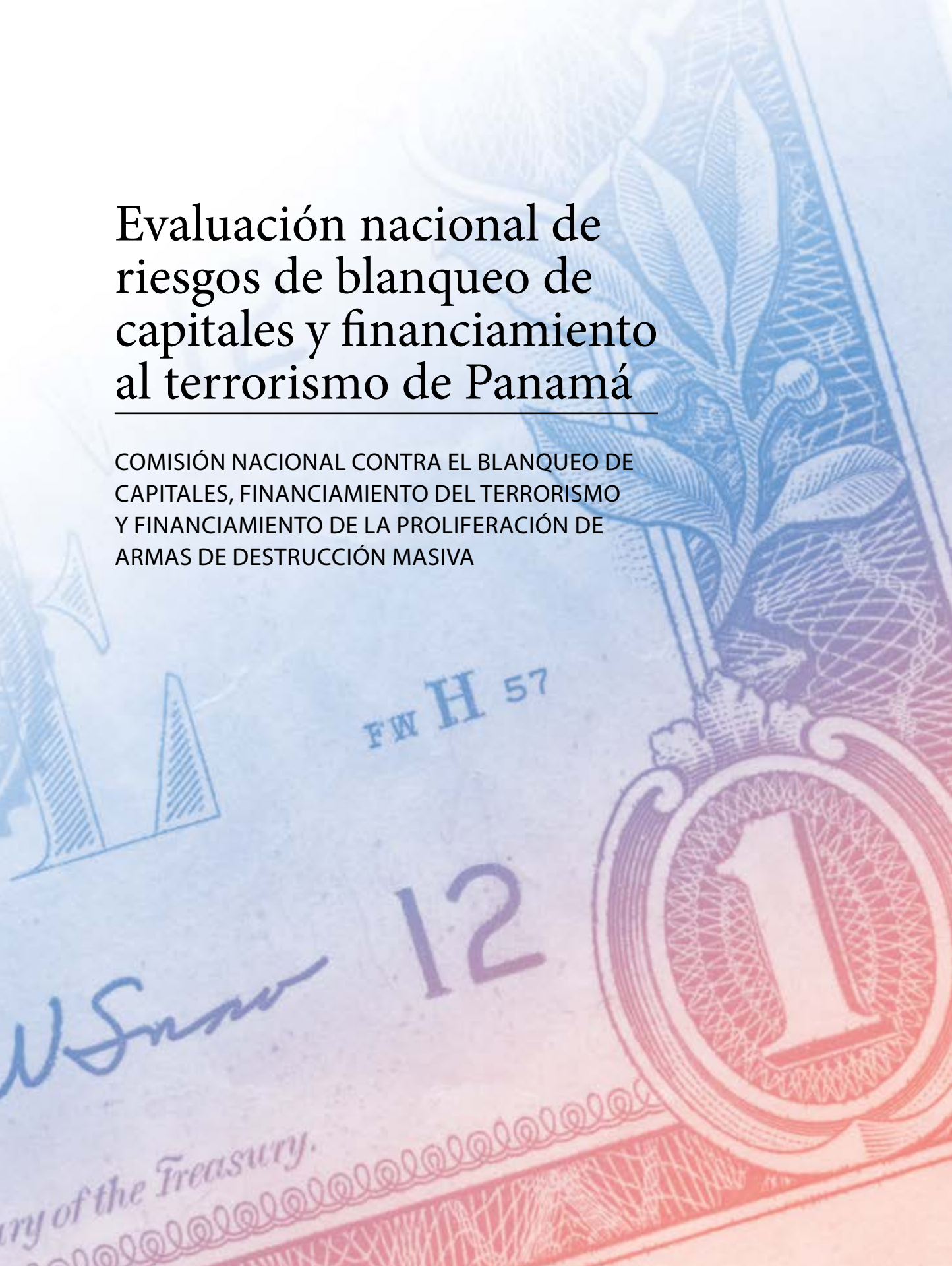
Evaluación nacional de riesgos de blanqueo de capitales y financiamiento al terrorismo de Panamá

COMISIÓN NACIONAL CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA



EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE BLANQUEO DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO DE PANAMÁ

COMISIÓN NACIONAL CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA–CNBC

Isabel Saint Malo de Alvarado
Vicepresidenta de la República de Panamá
Ministra de Relaciones Exteriores

Dulcidio De La Guardia
Ministro de Economía y Finanzas
Presidente de la CNBC

Alvarado Alemán Healy
Ministro de la Presidencia

Kenia Porcell de Alvarado
Procuradora General de la Nación

Ricardo G. Fernández D.
Superintendente de Bancos de Panamá

Humberto Brid
Director de la Unidad de Análisis Financiero

Adolfo Valderrama
Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas
Asamblea Nacional

Rolando López
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional de Seguridad

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE BLANQUEO DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO DE PANAMÁ

COMISIÓN NACIONAL CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA–CNBC

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 9

I: RIESGO NACIONAL DE BLANQUEO DE CAPITALES 12

1. Amenazas 12
2. Vulnerabilidades nacionales 17
3. Cooperación internacional 24
4. Conclusión 25
5. Recomendaciones 25

II: RIESGO DEL SECTOR FINANCIERO 26

1. Descripción del sector 26
2. Sector bancario 28
3. Sector de Seguros y Reaseguros 34
4. Valores 37
5. Cooperativas 39
6. Conclusiones del sector financiero 40
7. Recomendaciones 41

III: SECTORES BAJO LA SUPERVISIÓN DE LA INTENDENCIA DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE SUJETOS NO FINANCIEROS 42

1. Marco Regulatorio y de Supervisión 42
2. Sectores vulnerables 47
3. Conclusiones del sector APNFDs 57
4. Recomendaciones 58

IV: PERSONAS JURÍDICAS MERCANTILES 60

1. Sociedades mercantiles 60
2. Diagnóstico sociedades mercantiles 63
4. Conclusión 70
5. Recomendaciones 71

V: FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO 72

1. Amenaza 72
2. Marco legal 72
3. Capacidades operativas 72
4. Sectores vulnerables 73
5. Conclusiones y recomendaciones 74
1. Amenazas 76
2. Sectores más vulnerables 76
3. Vulnerabilidades para el sistema financiero internacional 78

DOCUMENTOS CITADOS 80

INTRODUCCIÓN

El delito de lavado de activos es un delito complejo. Requiere, inicialmente de un delito precedente que genere un ilícito que debe ser integrado en la economía con el objetivo de darle apariencia de legalidad. Una vez se tiene el dinero ilícito, éste puede ser lavado utilizando cualquiera de las siguientes fases:

1) *Colocación*: Se introduce el dinero ilícito en la economía, utilizando cualquier sector o método. Por ejemplo: depósitos, compra de bienes, etc.

2) *Estratificación*: El dinero es dividido en partes más pequeñas y con eso se realizan múltiples transacciones. Lo que dificulta aún más el rastreo del dinero.

3) *Integración*: Esta ya es una segunda etapa, donde el dinero ya ha sido colocado en la economía y se busca moverlo, reutilizarlo y mezclarlo para dificultar aún más su rastreo.

Panamá es estratégicamente un lugar de tránsito y su economía está centrada en los servicios. El canal de Panamá mueve gran parte del comercio de la región, el aeropuerto es el hub aéreo más grande de centro américa y la economía panameña se ha caracterizado por ser un centro financiero y comercial para la región.

De forma paralela, en Panamá no hay una presencia notable de carteles de la droga, o estructuras de crimen organizado. Aunque existen algunas pandillas, estas tienen una caracterización local y no trasnacional como lo serían las Maras. Panamá no es un país productor de cocaína, aunque una de sus grandes amenaza si es el tránsito de este estupefaciente por el territorio panameño.

Considerando el papel de tránsito y de centro financiero, y el menor impacto de crimen organizado, su principal amenaza de blanqueo de capitales es externa, como producto de los delitos que se cometen en el exterior y que se busca al país para las diferentes etapas

del blanqueo, en especial la integración, puesto que las etapas de colocación y estratificación ocurren principalmente en el exterior.

Considerando que la principal amenaza de blanqueo de capitales es externa, esto supone un reto mucho mayor a la hora de investigar este delito, pues cuando se está dando la integración en la economía panameña, es una reutilización de dicho dinero ya integrado en la economía en momentos anteriores y el rastro de que es dinero ilícito es mucho más débil. Este fenómeno supone un alto componente de cooperación internacional, puesto que los delitos fuente de dicho dinero ilícito fueron cometidos en el exterior.

Los principales fenómenos delictivos que presentan una amenaza para Panamá, son el crimen organizado trasnacional que ofrece un portafolio de servicios donde Panamá es un país de tránsito o flujo de varios de esas actividades, como lo serían el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, etc. Adicionalmente, por el comercio que pasa por Panamá, se identifican los delitos contra la propiedad intelectual, como lo sería la falsificación de marcas, y el contrabando. Dentro de las claras amenazas internas, está el delito de corrupción.

En cuanto a las vulnerabilidades sectoriales, los sectores de mayor riesgo son las zonas libres, principalmente la de Colón por ser la de mayor flujo comercial, el sector inmobiliario y de construcción. Esto sectores han sido recientemente incluidos en la normativa contra el Blanqueo de capitales como sectores obligados, esto significa que la formalización de estos sectores está en proceso de implementación. Igualmente, se han iniciado los procesos de supervisión. Pero considerando los nuevos sectores, estos son de mayor riesgo, puesto que son los de mayor impacto para la economía del país.

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. No obstante, las actuales estructuras jurídicas, como las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado, actualmente constituyen un factor de riesgo, puesto que, en algunos casos han sido objeto de uso indebido en otras jurisdicciones.

El sector financiero tradicional panameño que incluye el sector bancario, seguros, valores y las cooperativas de ahorro y crédito, es el sector con mayor trayectoria en la implementación de estas medidas de prevención, así como en la supervisión y por tanto su riesgo es menor también en comparación a las zonas libres y el sector inmobiliario y de construcción. No obstante, es importante resaltar que de estos sectores financiero, el sector bancario tiene una mayor exposición al riesgo por sus relaciones comerciales internacionales, algo que se difiere de valores, seguros y las cooperativa que tienen una menor influencia internacional.

Financiación del terrorismo

En cuanto a la financiación del terrorismo, en Panamá no existe una amenaza de terrorismo clara. No hay presencia de grupos terroristas, no se ha identificado posibles terroristas individuales radicalizados en alguna causa y tampoco se ha identificado un posible lugar de capacitación o radicalización. Por tanto, no existe amenaza interna. La amenaza es definitivamente externa.

Aunque esta es una baja amenaza para Panamá, el país por ser un centro financiero pudiese ser vulnerado para la financiación del terrorismo. No obstante, las principales relaciones comerciales y financieras de Panamá no evidencian un riesgo mayor de financiación del terrorismo, puesto que Panamá tiene relaciones principales con los países latinoamericanos y Estados Unidos.

En cuanto a los posibles sectores que pueden ser vulnerados para el financiamiento del terrorismo, como lo son por ejemplo las remesas, en Panamá la mayor cantidad de remesas va hacia Colombia, Nicaragua, China y República Dominicana, lo que coincide con una gran cantidad de trabajadores que han migrado de dichos países a Panamá por sus beneficios laborales, y envían estas remesas a sus familias, lo que significa un riesgo bajo de que se consolide una financiación al terrorismo.

Los demás sectores que están iniciando la implementación de las medidas preventivas, tienen menores riesgos por no tener una relación tan estrecha de envío de recursos hacia zonas de alto riesgo de terrorismo. Por ejemplo, el sector inmobiliario o de construcción es un sector que se caracteriza más por recibir fondos para el desarrollo del sector, y el mercado de venta inmobiliaria es regional. El caso de los abogados y otros profesionales, estos no se caracterizan por movilizar fondos, si no por creación de empresas.

Lo descrito en el párrafo anterior ocurre también

para el caso de los sectores financieros, puesto que sus relaciones con regiones de alto riesgo de terrorismo son limitadas. Al igual que en el caso del blanqueo de capitales el sector que podría tener una mayor exposición, sin que ésta sea alta para financiación del terrorismo, es el sector bancario por sus relaciones internacionales. Las zonas libres pueden tener una exposición mayor al riesgo de FT, sin que este sea alto, por sus relaciones con el comercio internacional.

Las organizaciones sin fines de lucro, tampoco tienen un alto nivel de relación con el exterior, se caracterizan más por su relación de ingresos y beneficiarios locales. Incluso aquellas que sí tienen una relación con el exterior, ésta tampoco es con regiones de alta amenaza terrorista. Las relaciones que las organizaciones sin fines de lucro de Panamá tienen con el exterior se caracterizan por ser receptoras de dinero para implementación de actividades locales, lo que reduce las vulnerabilidades de este sector para dirigir recursos a zonas de influencia terrorista.

Finalmente, el riesgo de financiación del terrorismo es bajo, no solo por tener una amenaza baja, sino porque las relaciones del país tanto comerciales como financieras con zonas de alto riesgo de terrorismo son limitadas, lo que hace que las vulnerabilidades y el impacto sea bajo.

No obstante del bajo riesgo en Panamá relativo a la financiación del terrorismo, se tiene un marco normativo acorde con los estándares internaciones, y los sujetos obligados están implementando las medidas preventivas en la materia.

A lo largo del presente documento se hace una explicación más detallada de las amenazas que tiene el país y luego de las vulnerabilidades tanto a nivel país, como a nivel sectorial para identificar los factores que deben ser fortalecidos para mitigar los riesgos de blanqueo de capitales y la financiación al terrorismo.

Elementos contextuales

Panamá, por ser una economía integrada al sistema internacional presenta unas particularidades especiales. Como se presentará a continuación, las estructuras jurídicas, como las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado pueden ser creadas en Panamá, pero pueden ser mal utilizadas en el exterior para el blanqueo de capitales o la financiación al terrorismo. Esto mismo puede ocurrir con fideicomisos creados y administrados en Panamá. 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.

Aunque en Panamá es utiliza para la creación de sociedades anónimas, una gran parte de estas sociedades no realizan su actividad en la República de Panamá, por lo que el sistema financiero o comercial panameño no es utilizado para blanquear el dinero. Por tanto, la vulnerabilidad aquí presentada es un elemento que puede ser utilizado para vulnerar otras jurisdicciones que ofrecen otro tipo de servicios, mas no es una vulnerabilidad indicativa directa que en la República de Panamá se blanqueen capitales o se financie el terrorismo.

Conclusión

Desde la perspectiva de blanqueo de capitales, en Panamá se produce el blanqueo del producto del delito generado en Panamá, como lo es de por ejemplo corrupción, delitos financieros, narcotráfico. Por otro lado, Panamá es vulnerable para que se blanquee el producto de delitos precedentes cometidos en el exterior, como son por ejemplo aquellos relacionados con el crimen organizado. Y, por último, algunos servicios y estructuras jurídicas creadas en Panamá pueden ser mal utilizadas en el exterior para blanquear el producto del delito precedente también generado en el exterior.

A nivel de financiación al terrorismo, la amenaza es externa, aunque es una amenaza baja pues Panamá no tiene sus principales relaciones comerciales y financieras con países de influencia terrorista, según aquellas organizaciones definidas por las naciones unidas. Pero también las vulnerabilidades son bajas puesto que se tiene un marco legal sólido y unas instituciones con la capacidad de investigar este delito en caso de darse un caso.

I
RIESGO NACIONAL DE BLANQUEO DE CAPITALES

1. Amenazas

Las amenazas son los hechos o delitos que generan el producto que debe ser lavado. En Panamá se han identificado amenazas internas y externas, a continuación se hace una explicación de los fenómenos delictivos en cada una de dichas amenazas.

1.1. Amenazas externas

Panamá, por su posición geográfica estratégica como punto de unión entre Sudamérica y Centroamérica, y por los servicios que ofrece a nivel financiero y comercial, es un lugar con una alta posibilidad de que sea vulnerado para el lavado de activo producto de delitos cometidos en el exterior, como los son el narcotráfico y otros delitos relacionados con el crimen organizado trasnacional que tiene presencia en la región y el contrabando u otros delitos relacionados con el comercio exterior. A continuación, se describen los fenómenos delictivos principales y cómo esos pueden generar Blanqueo de capitales en Panamá.

1.1.1. Crimen organizado trasnacional

El crimen organizado en la región se caracteriza porque desarrollan un portafolio de actividades delincuenciales. Las mismas organizaciones que trafican droga, también trafican con personas, armas y en menor medida mueven dinero en efectivo.

Es importante comentar que en Panamá el producto del delito que se puede blanquear con respecto al crimen organizado se debe entender desde dos perspectivas, la amenaza interna y la amenaza externa.

En cuanto a la amenaza interna, el fenómeno se da por pequeños grupos o incluso pequeñas pandillas que ofrecen apoyos "logísticos" a las organizaciones criminales para sobornar u ofrecer asistencia en las difeentes rutas del tráfico. Como por ejemplo, asistencia para el paso por el territorio Panameño, para el pago de soborno a oficiales en frontera o en punto importantes, para el suministro de combustible, comida, hospedaje, etc. Este elemento se desarrollará más adelante en la amenaza interna.

No obstante, estos grupos no necesariamente hacen parte o son extensiones de organizaciones criminales de la región, y el dinero que en este caso puede ser blanqueado corresponde a los pagos por los servicios "logísticos" que estas personas o pequeños grupos pueden desarrollar, dinero que no es necesariamente tan representativo.

En cuanto a la amenaza externa, los grandes grupos de crimen organizado pueden utilizar a Panamá para blanquear el producto de sus actividades ilícitas. Para estos grupos, Panamá es tan atractiva como para cualquier inversionista legal que desee un país que ofrece servicios y beneficios para importantes inversiones de capital.

Una característica de las organizaciones criminales de la región es que utilizan las rutas de tráfico en general para su portafolio de actividades delictivas: para el tráfico de droga, la trata de personas, el tráfico de armas, etc. Las rutas se caracterizan por llevar droga y personas (por tráfico de migrantes), desde

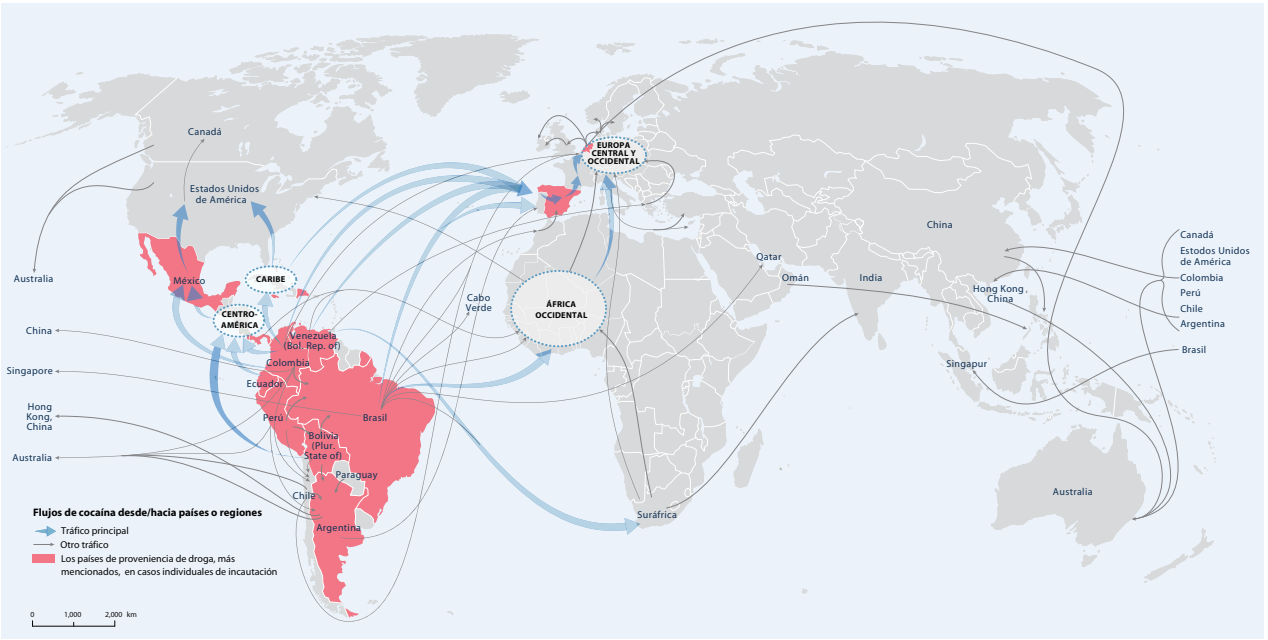
Sudamérica hacia el norte, países como Estados Unidos, y Canadá, e incluso hacia Europa, y en contra vía, traficar armas.

Según el informe mundial de drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito de 2015, las principales rutas de la cocaína son de los países andinos (Bolivia, Colombia y Perú) por Centroamérica hacia el norte o hacia Europa en menor medida por Sudamérica hacia Europa y África, tal y como se presenta en el siguiente mapa del mismo documento (World Drug Report, UNODC, pág. 51).

En el informe se evidencia como principales puntos de tránsito a Centroamérica y el caribe donde se resalta que en el 2013 se incautaron 41 toneladas de cocaína en Panamá, siendo el país con las mayores incautaciones de estupefacientes en esta región.

Según el informe de la oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito, titulado (UNODC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2011) estimando los flujos financieros ilícitos del tráfico de drogas y otros crímenes relacionados con el crimen organizado trasnacional de octubre de 2011, se estima que los principales receptores de dinero producto del narcotráfico son el Caribe con un aproximado de US$6.4 miles de millones de dólares y Centro América, incluyendo Panamá con un aproximado de US$1.9 miles de millones de dólares que vienen principalmente de norte américa y Sudamérica (UNODC, pág. 94).

PRINCIPALES FLUJOS GLOBALES DE TRÁFICO DE COCAÍNA



Fuente: UNODC, elaborado con base en las respuestas a la entrevista anual y a la base de datos de incautaciónes de droga individuales.

Panamá por ser un centro financiero, es vulnerable de ser receptor de este dinero producto del crimen organizado y es esta la principal amenaza que tiene el país en relación al blanqueo de capitales.

El dinero aunque tenga un recorrido del Norte hacia el Sur de América, puede utilizar muchos medios para el movimiento de dicho dinero, como por ejemplo en físico, por medio del transporte transfronterizo de pasajeros, o por cualquier rama de la economía, incluyendo el sistema financiero.

1.2. Amenazas internas

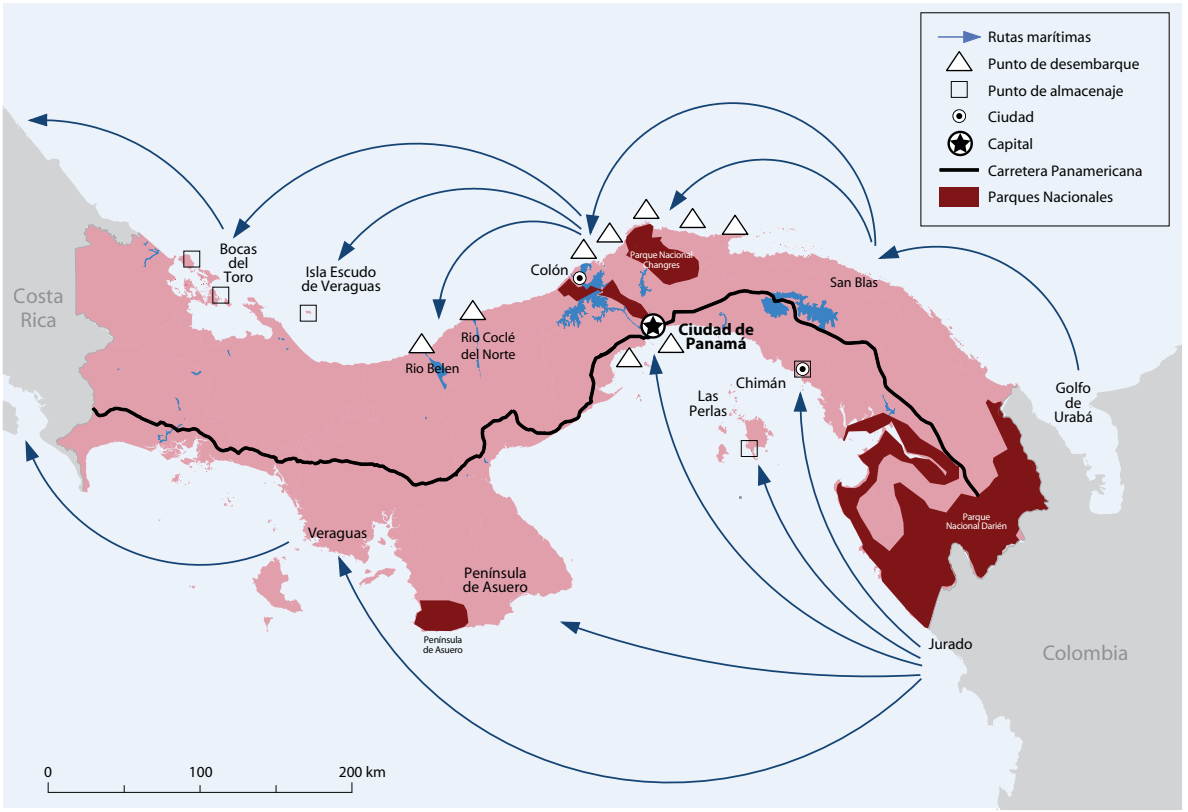
Las amenazas internas son los delitos que se realizan dentro de los límites territoriales de Panamá y que pueden generar un producto ilícito que deba ser integrado en la economía para darle apariencia de legalidad.

Las amenazas externas descritas anteriormente tiene un impacto a nivel interno, pues las organizaciones criminales que dominan el tráfico de droga, la trata de personas y el tráfico de armas logran tener alguna influencia en Panamá por lo que también se generan estos delitos.

En Panamá no se han identificado carteles o grupos de crimen organizado, ni tampoco pandillas al estilo maras. Si se han identificado unas pandillas locales que además de generar los delitos de pandillerismo, como lo son el robo, el asesinato, también en algunos casos ofrecen apoyo logístico para el paso de droga, de migrantes o armas.

El informe de delincuencia organizada trasnacional en Centroamérica y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC,

RUTAS DE TRÁFICO DE COCAÍNA EN PANAMÁ



Fuente: UNODC, elaborado con base en entrevistas en la región

pág. 33) de 2012 presenta el siguiente cuadro que muestra las rutas del tráfico de cocaína que se utilizan en Panamá, siendo principalmente marítimas. No obstante, se estima que parte de este tráfico también se queda en el país para consumo interno.

En el mismo reporte (UNODC, pág. 62), se establece que el tráfico de armas tiene una ruta contraria al tráfico de drogas por Panamá. Según como muestra el siguiente mapa, el tráfico de armas tiene un trayecto del norte de Panamá hacia Colombia.

FLUJO DE ARMAS DE FUEGO DESDE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA A COLOMBIA

Fuente: UNODC, elaborado con información de la Oficina de UNODC en Bogotá, Colombia

Considerando que la droga va para el norte y que las armas para el sur, es probable que una parte del pago de dicho tráfico se genere por compensación de armas por droga y otra parte en dinero que luego debe ser blanqueado.

Otro amenaza interna es la trata de personas para fines de explotación sexual. Según el informe de la Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito sobre la criminalidad organizada en Centroamérica y el Caribe (UNODC, pág. 56) "En Costa Rica y Panamá, la trata sigue un modelo más tradicional. Las mujeres son traídas desde Europa del Este y Suramérica para atender una demanda local de alto nivel, la considerable comunidad de expatriados y los turistas sexuales, especialmente desde los Estados Unidos. Algunas de estas mujeres son privadas de su libertad y explotadas de otra manera."

Panamá por su posición geográfica de ser el país que conecta a Sudamérica con Centro América y por tener la principal infraestructura para el transporte y comercio marítimo del continente, así como uno de los principales centros de conectividad aérea, hace que el país sea potencialmente utilizado para el tráfico de drogas ilícitas del Sur hacia Norte América.

Según el Ministerio Público, durante los últimos dos años se han desarrollado alrededor de 33 casos investigaciones de casos complejos relativos a delitos contra la administración Pública, dentro de los que se resalta la corrupción de servidores público, peculado y enriquecimiento injustificado. Como producto de estas investigaciones se han logrado la aprehensión de aproximadamente 100 millones de dólares en activos y se han detenido de forma preventiva aproximadamente a diez Personas Expuestas Políticamente.

La economía de Panamá se caracteriza por poseer una estructura comercial en la que convergen un alto volumen de importaciones y exportaciones de bienes y servicios, que representa cerca del 38.1% de la demanda agregada. Adicionalmente, tiene una de las zonas libres de mayor importancia en la región. Las zonas libres en Panamá se caracterizan por ofrecer servicios de logística principalmente y donde se reexporta gran cantidad de mercancía. Considerando esta situación, Panamá es vulnerable para los delitos de contrabando y delitos contra la propiedad intelectual, como lo sería la falsificación de marcas y mercancías.

La aduana de Panamá ha identificado que la falsificación de marcas y de mercancías llega de países como China y Perú, y que gran parte de esas mercancías tenían como destino otros lugares de Latinoamérica, por lo que Panamá es en principio un país de tránsito. No obstante, han sido identificados en Panamá. Sólo en materia de propiedad intelectual, la Aduana de panamá ha realizado los siguientes decomisos de mercancía:

DECOMISO DE MERCANCÍA EN PROPIEDAD INTELECTUAL

Año	Valor CIF (USD)
2012	$ 61,060,929.27
2013	$ 60,605,811.75
2014	$ 46,530,811.63

Lo anterior deja ver que Panamá no es el lugar donde se adulteran o falsifican dichas mercancías, pero si el lugar donde son identificadas. Por tanto, el delito como tal se comete en el exterior, pero al ser identificado en Panamá, se convierte en una amenaza local.

En cuanto al dinero relacionado con las falsificaciones es probable que ese dinero no pase por el sistema financiero panameño, pues cuando la mercancía va sólo de tránsito o para ser reexportada el pago se hace del país comprador de las mercancías al país fabricador de ellas. Lo contrario ocurre si la mercancía entra a Panamá para consumo interno, donde el pago de esta mercancía sería el producto del ilícito. En Panamá, como se verá más adelante, los delitos contra la propiedad intelectual son de los que más se han identificado como delito precedente de blanqueo de capitales. Sin embargo, no se han dado muchas condenas producto de este ilícito, pues como se comentó este dinero no pasa necesariamente por la economía panameña.

Otra amenaza interna es relativa a los delitos financieros. Considerando que Panamá tiene un importante sistema financiero, ha sido susceptible a delitos financiero como fraudes de tarjetas de crédito o de cuentas bancarias, también transacciones ilícitas o incluso manipulación del mercado con información privilegiada.

Las amenazas antes descritas son consistentes con los procesos investigativos que ha desarrollado el Ministerio Público en Panamá desde el 2012 hasta julio de 2015, según como se muestra el siguiente cuadro sobre investigaciones de blanqueo.

CUADRO ESTADÍSTICO DE INVESTIGACIONES POR BLANQUEO DE CAPITALES (2013-2015)

Delito precedente	2013	2014	2015	Total
Delitos relacionados con drogas	25	42	40	107
Delitos de peculado, corrupción de servidores públicos, enriquecimiento injustificado	0	0	14	14
Delitos financieros	2	3	17	22
Delitos precedentes transnacionales	28	21	28	87
Delitos contra el derecho de autor y derechos conexos	0	0	6	6
Total	**55**	**66**	**115**	**236**

El cuadro anterior evidencia las investigaciones que se han realizado en materia de blanqueo de capitales según delitos precedente. El principal delito precedente es el narcotráfico, pero en segundo lugar se presentan los casos donde el delito precedente se ha cometido en el exterior, relacionados con el crimen organizado que lideran las redes de tráfico antes expuestas. Luego están los delitos financieros, contra la administración pública (corrupción), y los delitos relacionados con los derechos de autor y otros conexos. Para los demás delitos precedentes de blanqueo de capitales no se han identificado investigaciones.

Para concluir, las amenazas principales para Panamá son amenazas externas producto de las actividades del crimen organizado en la región.
No obstante, hay una amenaza interna también considerable, pues muchas de esas actividades criminales se reflejan en el país por un tráfico de droga que va hacia el norte y un tráfico de armas que va hacia el sur. Igualmente, a como delitos precedentes importantes para Panamá se identifican los delitos financieros, la corrupción y los delitos contra la propiedad intelectual.

2. Vulnerabilidades nacionales

2.1. Marco legal

La Ley 23 de 1986 se tipificó los delitos relacionados con drogas. Con la Ley 34 de 2015 se actualizó el delito de blanqueo de capitales para incluir una gama más amplia de delitos precedentes, lo que permite a Panamá procesar el blanqueo producto de más delitos.

En Panamá el delito de blanqueo de capitales está tipificado en el Artículo 254 del Código Penal, donde además de incluir los verbos rectores y otros elementos que conforman el delito, se incluyen las actividades precedentes del blanqueo de capitales.
En general estas actividades precedentes en Panamá son las siguientes:

Actividades relacionadas con el soborno internacional:

- delitos contra el derecho de autor y derechos conexos

- delitos contra los derechos de la propiedad industrial
- tráfico ilícito de migrantes
- trata de personas
- tráfico de órganos
- delitos contra el ambiente
- delitos de explotación sexual comercial
- delitos contra la personalidad jurídica del Estado
- delitos contra la seguridad jurídica de los medios electrónicos
- estafa calificada
- robo
- delitos financieros
- secuestro
- extorsión
- homicidio por precio o recompensa
- peculado
- corrupción de servidores públicos
- enriquecimiento injustificado
- pornografía y corrupción de personas menores de edad
- robo o tráfico internacional de vehículos, sus piezas y componentes
- falsificación de documentos en general
- omisión o falsedad de la declaración aduanera del viajero respecto a dineros valores o documento negociables
- falsificación de moneda y otros valores
- delitos contra el patrimonio histórico de la Nación
- delitos contra la seguridad colectiva
- terrorismo y financiamiento del terrorismo
- delitos relacionados con drogas
- piratería
- delincuencia organizada
- asociación ilícita
- pandillerismo
- posesión y tráfico de armas y explosivos
- apropiación y sustracción violenta de material ilícito
- tráfico y receptación de cosas provenientes del delito
- delitos de contrabando
- defraudación aduanera.

Con la última actualización de este tipo penal, se incluyeron varios delitos importantes que hasta el 2014 no estaban como subyacentes del Blanqueo de Capitales, como es el caso de robo, falsificación de documentos en general, falsificación de monedas y otros valores, piratería, tráfico y receptación de cosas provenientes del delito de contrabando y defraudación aduanera. Motivo por el cual no existen condenas sobre dichos delitos, no obstante se han abierto investigaciones sobre esa materia.

Esta actualización normativa permite que el país tenga menos vulnerabilidades a nivel legal, se incluyeron delitos fuente que son una amenaza clara para el blanqueo en el país y por tanto se espera que en los próximos años se puedan presentar mayores procesos por blanqueo de capitales relacionado a las mayores amenazas.

2.2. Capacidades institucionales

2.2.1. Ministerio Público

En Panamá, la autoridad que lidera la investigación judicial es el Ministerio Público. Desde septiembre del 2016 se introdujo en todo el territorio la Ley 63

de 2008 que implementa el sistema penal acusatorio, Aunque desde septiembre todos los nuevos casos se deben procesar bajo el sistema acusatorio, todos los procesos anteriores deben ser terminados con el sistema inquisitivo.

La Procuraduría General de la Nación mediante Resolución No. 25 de 4 de abril de 2016 creó la Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo para apoyar a los fiscales en investigaciones financieras complejas, desarrollando la investigación patrimonial y asistiendo con la estrategia de investigación criminal de blanqueo de capitales. La Unidad también tiene una misión de coordinación con el objetivo de lograr fortalecer la ejecución de las investigaciones mediante grupos interinstitucionales con la interacción de la Dirección de Investigación Judicial, la Unidad de Análisis Financiero, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Adicionalmente, la Unidad debe apoyar la investigación eficaz con la aplicación de técnicas especiales de investigación, desarrollo de investigaciones financiera paralela y la materialización de la recuperación de activos.

Esta unidad tiene personal capacitado en blanqueo de capitales, y financiamiento de terrorismo. Cuenta con el recurso humano y técnico especializado en investigación financiera

El Ministerio Público (MP) adelanta las investigaciones con el apoyo de la UAF y la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional para identificar casos de blanqueo de capitales, incluyendo los casos que surgen de una investigación del delito precedente. En los últimos años se ha reforzado la coordinación entra la UAF y el MP, a fin de hacer eficiente la información de inteligencia, para así hacer efectivo el uso de la información financiera en la investigación penal por blanqueo de capitales y lograr el procesamiento ante el Órgano Judicial.

Considerando los retos del nuevo sistema penal acusatorio, sería recomendable capacitar de forma masiva a jueces y fiscales sobre las particularidades del delito de blanqueo de capitales considerando el nuevo sistema penal.

2.2.2. Policía Nacional–Dirección de Investigación Judicial (DIJ)

Dentro de la Policía de Panamá, se creó desde diciembre de 2007 la Dirección de Investigación Judicial que tiene como labor apoyar al Ministerio Público en el desarrollo de la investigación policial. Dentro de esta policía, se creó desde junio de 1996 con el nombre de Unidad de Investigación Financiera bajo la antigua Policía Técnica Judicial, luego cambió de nombre a Sección de Investigación Financiera y por último, División de Blanqueo de Capitales. Esta División está dedicada a la investigación en lavado de activos y contra la financiación del terrorismo que actualmente cuentas con 14 personas.

La labor de la DIJ, en materia de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, es la de investigar todo lo relacionado a la parte financiera, y comercial, de las personas naturales y jurídicas, objeto de una investigación de Blanqueo de Capitales. Dentro de las investigaciones se realizan conjuntamente con las autoridades competentes, diligencias de allanamientos e inspecciones oculares. Estos allanamientos, se efectúan con la autoridad competente que puede ser el Ministerio Público o el Órgano Judicial, con la finalidad de obtener documentación financiera, que sirva para completar las investigaciones de Blanqueo de Capitales. Igualmente, realizan inspecciones oculares con entidades públicas y privadas entre ellos: Ministerio de Economía y Finanzas (declaraciones de renta), Caja de Seguro Social (cotizaciones de personas naturales, verificación del empleador y planillas de pagos), Registro Vehicular, Aduana (Registro de viajero), empresas de envío y recibo de dinero, empresas ubicadas en Zona Libre de Colón, empresas de ventas de autos, promotoras (ventas de vivienda), entidades bancarias y financieras, empresas de almacenajes. Como también llevan a cabo cualquier otra diligencia que surja dentro de la investigación.

Esta División de Blanqueo de Capitales, también realizan asesoramiento a las distintas fiscalías para el desarrollo de las investigaciones en materia financiera, confección del Informe de Actuación Financiera, asistir a las audiencias cuando así se requiere.

Ellos trabajan con las Fiscalías de Drogas a nivel nacional, Fiscalía de Crimen Organizado, Fiscalía Anticorrupción, y las Fiscalías de Delitos Financieros. De igual forma, efectúan reuniones de trabajo con los organismos de inteligencia a fin de preparar o armas casos de materia financiera, donde este involucrados distingos grupos u organizaciones criminales.

Al igual que el Ministerio Público, la DIJ tiene grandes retos para fortalecer su actuación dentro del nuevo sistema penal acusatorio. Es recomendable que la policía fortalezca esta unidad en personal dedicado

y especializado en delitos financieros, igualmente sea capacitado en los nuevos procesos investigativos que implican el sistema penal acusatorio.

2.2.3. Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF)

La Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF) es el centro nacional para la recopilación y análisis de información financiera relacionada con los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como para la comunicación de los resultados de ese análisis a las autoridades de investigación y represión del país.

La UAF, es una unidad de carácter administrativa, cuenta con recursos financieros, humanos y técnicos, que garantizan su independencia operacional en el desempeño de sus funciones de análisis y manejo de información de inteligencia. Está integrada, por personal profesional y técnico idóneo, con habilidades apropiadas, cuya selección se realiza cumpliendo con lo establecido en el Manual de Procedimiento Interno de Selección de Personal, con lo cual se garantiza la confidencialidad de la información y un nivel alto de rendimiento y compromiso desarrollando habilidades apropiadas para el puesto.

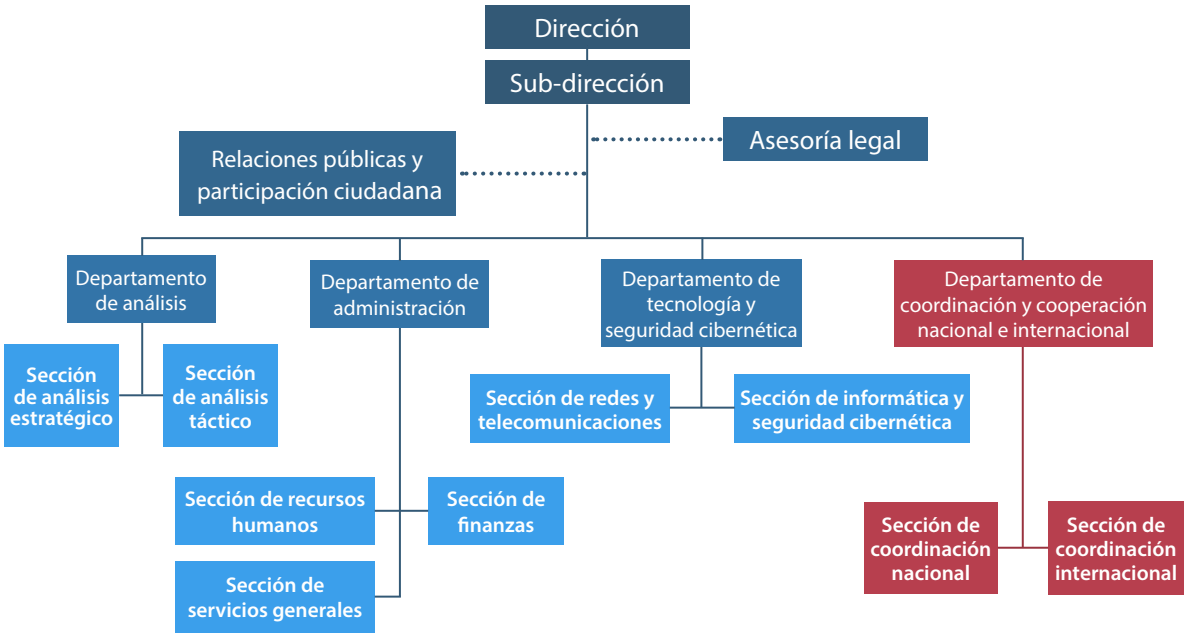
En los últimos años, la UAF ha fortalecido su capital humano y presupuestario. El recurso financiero se incrementó en el 2016 hasta tres veces más de los años anteriores, tal y como lo muestra la gráfica siguiente.

CAPITAL DE LA UAF

Año	PRESUPUESTO (USD)	RECURSO HUMANO
2013	$ 673,256	29
2014	$ 768,480	27
2015	$ 3,039,865	47
2016	$ 4,539,865	47

De igual forma, se adecuó la Estructura Orgánica de la UAF, creando en diciembre del 2014, el Departamento de Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional, a fin de fortalecer la Coordinación con las Autoridades Nacionales y Organismos de Supervisión y la Cooperación Internacional con los homólogos extranjeros, cumpliendo con esto los estándares internacionales sugeridos por el Grupo de Acción Financiera (GAFI).

La UAF, tiene la autoridad y capacidad de realizar sus funciones contempladas en el artículo 11 de la ley 23 del 27 de abril de 2015, de forma independiente incluyendo la decisión autónoma de recibir, analizar, reenviar o difundir información. De igual manera,



solicitar información a las entidades reguladas y a instituciones con las que se hayan suscrito acuerdos interinstitucionales para tal fin.

La UAF cuenta con un grupo de analistas profesionales que se encargan de canalizar la información generada por los Reportes de Operaciones Sospechosas.

Con los nuevos formularios de Reportes de Operaciones Sospechosas y Transacciones en Efectivo y Cuasi Efectivo, el analista actualmente recibe por parte de los sujetos obligados financieros, los no financieros y las actividades sujetas a supervisión, información de calidad que facilita el análisis generando con ello resultados positivos para la Institución.

Con la futura implementación de un software analítico, el juicio humano dentro del análisis se verá fortalecido y complementado, dando como resultados análisis operativos y estratégicos de calidad y con una mayor definición de los vínculos relevantes.

Haciendo un comparativo de los años 2013 – 2015, podemos observar, como con la entrada en vigencia de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, los reportes de operaciones sospechosas se incrementaron. Además, de sumarse nuevos sujetos obligados no financieros como lo son abogados, inmobiliarias, automóviles, entre otros.

Como se puede apreciar para el año 2015 se recibieron un total de 1,734 reportes de operaciones sospechosas de los cuales se destacan el sector bancario y el de remesas con el mayor número de reportes totalizando casi un 90% de los ROS recibidos. Se mantiene la tendencia de recibir mayor cantidad del sector bancario con un 78.32% (1,358) de los reportes recibidos.

Un punto a destacar es la recepción de reportes de operación sospechosa de los nuevos sujetos obligados no financieros, recibiéndose 5 reportes de Abogados, 11 reportes de automóviles y 3 del sector inmobiliarios.

En los cuadros presentados, podemos visualizar un incremento del 92.88% (835) reportes recibidos en el año 2013 versus el año 2015. Es importante destacar que para el año 2015 se promulgó la Ley 23 misma que derogó la Ley 42 del 2 octubre de 2000.

Actualmente los Reportes de Operaciones Sospechosas y Reportes de Transacciones en Efectivo y cuasi efectivo se reciben a través de la nueva plataforma tecnológica y de forma digital (UAF en línea), agilizando el proceso y garantizando la confidencialidad de la información.

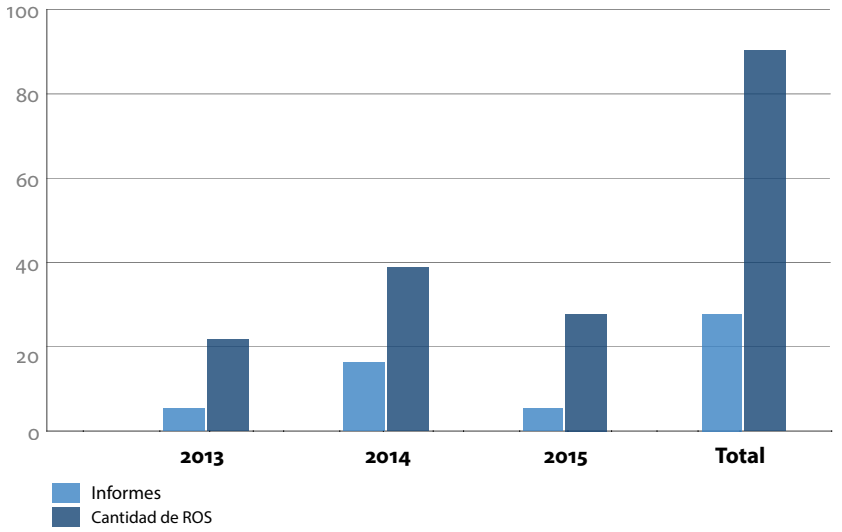
ROS RECIBIDOS POR SECTOR (2013 – 2015)

	2013		2014		2015	
Sectores	**Unidades**	**%**	**Unidades**	**%**	**Unidades**	**%**
Bancos	635	70.64	771	76.72	1358	78.32
Remesas	184	20.47	158	15.73	163	9.40
C.Cambio	0	0.00	0	0.00	1	0.06
Casinos	57	6.34	25	2.49	13	0.75
Cooperativas	6	0.67	4	0.40	4	0.23
Fiduciarias	0	0.00	0	0.00	3	0.18
Financieras	0	0.00	1	0.10	9	0.52
Supervisores	1	0.12	3	0.30	8	0.47
Seguros	5	0.56	10	1.00	114	6.53
Valores	11	1.23	33	3.29	42	2.43
Abogados	-	-	-	-	5	0.29
Automóviles	-	-	-	-	11	0.64
Inmobiliarias	-	-	-	-	3	0.18
Totales	**899**	**100**	**1005**	**100**	**1734**	**100**

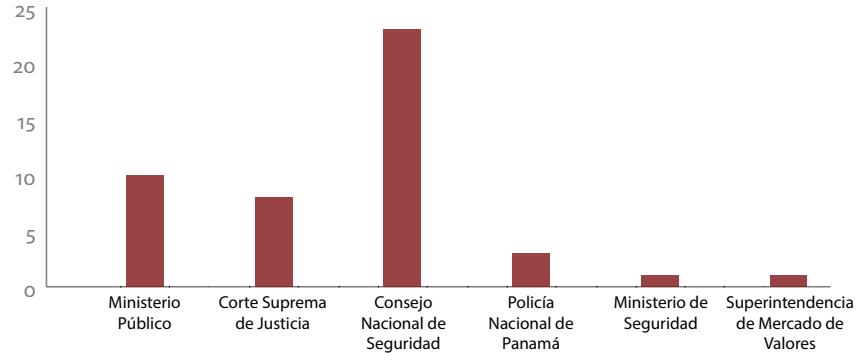
La Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo en cumplimiento de sus facultades otorgadas por el numeral 4 y 11 del artículo 11 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, comunica los resultados de los análisis realizados a los Reportes de Operaciones Sospechosas al Ministerio Público cuando del análisis realizado se determine, a través de los procedimientos internos realizados en la entidad, que existen posibles motivos para sospechar que se han o están desarrollando actividades relacionadas con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

El procedimiento de comunicación de los resultados de los análisis de los Reportes de Operaciones Sospechosas al Ministerio Público se realiza mediante reuniones de mesas de trabajo, entre funcionarios de ambas instituciones, en donde por parte de la UAF asiste el jefe de Análisis, el supervisor de Análisis Operativo y el analista respectivo, por parte del Ministerio Público, el Subsecretario General, en representación del despacho de la Procuradora General de la Nación, el Jefe de la Unidad Especializada de Blanqueo de Capitales y el Fiscal de Crimen Organizado. En esa mesa de trabajo se presentan los informes de inteligencia financiera, en donde se le brinda a la UAF, la oportunidad de plantearle directamente al Ministerio Público el panorama de los hechos importantes y que pueden generar una investigación específica para identificar el posible delito de Blanqueo de Capitales y delitos precedentes. En la mesa de trabajo se comparte información sobre las cuentas analizadas, supuestas personas involucradas y posible trayectoria de la transaccionalidad identificada en el análisis realizado.

INFORMES AL MINISTERIO PÚBLICO



ASISTENCIA TÉCNICA OFRECIDA



Las asistencias técnicas se pueden proveer al Ministerio Público, a los organismos de supervisión, a la Autoridad Nacional de Aduanas y a los diferentes órganos de inteligencia y seguridad del Estado que requieran ayuda en las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, como lo indica la Ley 23 del 27 de Abril de 2015, en su artículo 11, numeral 11.

En materia tecnología, la Unidad de Análisis Financiero, además de contar con una nueva plataforma, ha desarrollado una herramienta de enseñanza virtual a través de internet, la cual mantendrá cursos actualizados para todos los sujetos obligados y público en general que quiera capacitarse en temas relacionados a Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Se requiere aumentar el trabajo en cuanto a la integración y registro de todos los sujetos obligados a la nueva plataforma tecnológica, ya que desde la implementación de la misma en el año 2016, se mantienen registrados menos de la mitad del total de sujetos obligados, y todavía existen quienes reportan con el viejo sistema.

En cuanto a Cooperación Internacional se refiere, en el marco de la citada Ley 23, la UAF amplio su marco legal en materia de intercambio de información, pudiendo intercambiar información con homólogos extranjeros sin la necesidad de firmar un memorando de entendimiento, cuando se trate de países miembros del grupo EGMONT, por reciprocidad y cuando tenga referencia a las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cabe resaltar, que en el año 2014, la UAF contaba con 42 Memorandos de Entendimiento firmados con países miembros del Grupo EGMONT. En los años 2015 – 2016, esta cifra se ha incrementado teniendo hoy día 81 memorandos de entendimiento y 3 acuerdos en materia de cooperación y asistencia técnica.

El intercambio de información entre unidades de inteligencias financieras se ha visto fortalecido gracias a las firmas de acuerdos interinstitucionales, que permiten la obtención de nuevas bases de datos que ayuden a tener información ya sea de fuentes abiertas o privadas.

La UAF comparte con sus homólogos extranjeros, información adecuada, precisa y oportuna, sobre personas naturales y jurídicas tales como beneficiarios finales, antecedentes policiales y judiciales, reportes de operaciones sospechosas, reportes de transacciones en efectivo y cuasi efectivo, información de orden financiero, movimientos migratorios, entre otras.

La Unidad de Análisis Financiero, desarrolló en los años 2015 – 2016, un plan de restructuración institucional enfocada en tres pilares fundamentales, el fortalecimiento institucional y legal, las mejoras tecnológicas y el fortalecimiento en materia de coordinación nacional y cooperación internacional. En base a esto, se adecuaron y crearon normas, se incrementó el recurso humano y financiero, creando dentro de la Unidad nuevas áreas de trabajo, como son la sección de Análisis Estratégico y la oficina de Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional, además, se dieron actualizaciones y mejoras tecnológicas, con la compra de nuevos

Con la suma de nuevos sujetos obligados, el trabajo de la Unidad se ha visto duplicado por lo cual es importante mantener el ritmo de incremento de personal y de presupuesto, a fin de poder cumplir con las funciones enmarcadas en la ley.

2.2.4 Autoridad Nacional de Aduanas

La Aduana es una institución clave para Panamá, considerando el gran comercio que pasa por el país por vía marítima y aérea. El sistema SIGA, Sistema Integrado de Gestión Aduanera, que facilita y permite el intercambio de información electrónica entre los diferentes actores de la comunidad comercial, los órganos anuentes de los diferentes Ministerios. El portal SIGA sirve como una ventana unificada para la comunidad comercial de Panamá, los usuarios de la aduanas de otros países, los organismos gubernamentales y otras partes interesadas en acceder a los servicios brindados por la Autoridad.

Considerando el papel tan importante que debe desarrollar la autoridad aduanera que debe ser reforzada con recursos humanos y financieros. Debe fortalecer su infraestructura para poder ampliar su capacidad de monitoreo los altos volúmenes de mercancías que se introduce a Panamá.

Adicionalmente, se sugiere aumentar las herramientas de cooperación bilateral considerando rutas claves para el comercio internacional, que permita fortalecer los procesos de análisis de riesgos que tiene la aduana de Panamá.

2.2.5 Fronteras

Panamá tiene dos fronteras terrestres, una con Colombia y otra con Costa Rica. Por sus extensiones y complejidad topográfica, son zonas que presentan grandes retos para su control. Particularmente, la frontera con Colombia es donde la amenaza es mayor para los delitos del crimen organizado. En dicha zona se han identificado rutas del narcotráfico y armas, tal y como se mostró anteriormente. La ruta del narcotráfico hacia el norte es la misma ruta que utiliza el crimen organizado para el tráfico ilegal de migrantes.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito desarrolló un documento titulado " UNODC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013" donde explica que la frontera colombo-panameña es:

> la principal zona donde los traficantes han concentrado sus actividades delictivas para movilizar a las víctimas por vía marítima y terrestre, hacia Panamá y otros países centroamericanos, lo cual la convierte en el principal punto de salida de los traficados extranjeros. […] Dada la complejidad de esta zona en términos de acceso, condiciones geográficas y de seguridad, los grupos armados ilegales presentes allí, usufructúan el fenómeno de tráfico ilícito de migrantes hacia Panamá, generando una fuente de financiación alterna por el control de las rutas y corredores de movilidad en el tapón del Darién (pág. 17).

Para el control de estas fronteras complejas, Panamá tiene una policía especializada que es el Servicio Nacional de Fronteras.

Por las fronteras terrestres es por donde se puede evidenciar una clara amenaza de crimen organizado que genera un producto que luego debe ser blanqueado. Sin embargo, por estas fronteras no se ha evidenciado un movimiento alto de efectivo para ser blanqueado.

Contrario a lo que se presenta en la frontera terrestre, en la frontera aérea, o en otras palabras en el aeropuerto Tocumen (Panamá) se identifica el ingreso de dinero no declarado o falsamente declarado. La Aduana tiene facultades para decomisar el dinero y en casos que considere puede existir un delito relacionado con dicho dinero se extiende la investigación al Ministerio Público. Como se muestra en la siguiente estadística, la Aduana ha incautada la siguiente cantidad de dinero en frontera:

DINERO INCAUTADO EN FRONTERA POR LA ADUANA

Año	2012	2013	2014
Totales (USD)	$ 2.563.777	$ 1.954.565	$ 1.468.744

Por tanto, las fronteras terrestres son vulnerables para los fenómenos delictivos relacionados con el crimen organizado, pero Tocumen es vulnerable para ser utilizada para el movimiento de dinero en efectivo, que puede ser con el objeto de blanquear el dinero. No obstante, las facultades de la Aduana permiten que todo dinero detectado que entra o sale del país sin ser declarado o por falses sea decomisado.

2.2.6. Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)

El Servicio Nacional de Fronteras, es la institución que mantiene como misión salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos de quienes se encuentran bajo la jurisdicción de las fronteras panameñas, en particular las fronteras terrestres, para neutralizar el accionar delincuencial del narcotráfico, el terrorismo, el crimen transnacional organizado y sus manifestaciones emergentes en todo el territorio nacional.

El SENAFRONT tiene como estrategia institucional

1). La Seguridad Ciudadana que busca limitar la influencia de la delincuencia dentro de las comunidades del cordón fronterizo.

2) Acciones de Interdicción para cortar las líneas y corredores de movilidad del narcotráfico. 3) Fortalecimiento Institucional con el objetivo de fortalecer la seguridad de nuestro sector fronterizo.

Es necesario consolidar dentro del corredor fronterizo, Bases Binacionales, que logren con éxito, contrarrestar las acciones delictivas, las cuales pretenden realizar estas organizaciones criminales en nuestro territorio nacional.

3. Cooperación internacional

Considerando que Panamá es un país de tránsito, de una economía enfocada principalmente en servicios financieros y con un alto componente de comercio exterior, donde la amenaza principal es externa, y que el país puede ser vulnerado principalmente para las etapas más complejas de identificar del blanqueo de capitales, como lo son la estratificación y la integración, la cooperación es un elemento fundamental para realmente poder investigar el delitos de blanqueo de capitales.

Panamá, tiene un amplio marco regulatorio en materia de cooperación. Mediante la Ley 11 del 31 de marzo de 2015 se reguló la asistencia jurídica internacional en materia penal, que ajustó el marco regulatorio panameño a los parámetros establecidos en las Convenciones Internacionales, establecidas en: las Convenciones de Naciones Unidas de Viena (sobre estupefacientes), de Palermo (sobre Crimen Organizado) y Mérida (sobre corrupción), entre otros instrumentos multilaterales y bilaterales.

Igualmente, tiene los mecanismos para la extradición en materia de blanqueo de capitales, tanto así que en el 2015 se recibieron 6 solicitudes de extradición por blanqueo de capitales que fueron todas respondidas y en el primer semestre del 2016 se han recibido 14 solicitudes de extradición por blanqueo de capitales, las cuales se encuentran en trámite.

Aunque Panamá tiene una trayectoria en materia de cooperación, si es claro que existe una debilidad global en materia de cooperación que impacta de forma negativa en la capacidad que tiene Panamá para investigar y judicializar proceso complejos de blanqueo donde el delito fuente fue cometido en el exterior, como sería el caso en una gran cantidad de situaciones. Esta complejidad que no es sólo panameña, por las características del fenómeno de blanqueo en el país, si tiene un efecto negativo en la materialidad de la actuación de los procesos judiciales panameños.

Igualmente, Panamá debe hacer mayores esfuerzos por mejorar sus procedimientos de cooperación a todos los niveles con el ánimo de entregar información relevante y de forma oportuna a las contrapartes extranjeras.

4. Conclusión

Tal y como se presentó en esta sección, los delitos precedentes del blanqueo de capitales para Panamá, son delitos que principalmente se cometen en el exterior o con una influencia muy fuerte de organizaciones criminales externas.

Los principales delitos precedentes para el blanqueo de capitales en Panamá serían el narcotráfico, los delitos contra la propiedad intelectual y el contrabando, que parten siendo una ameneza externa y luego trascienden a una amenaza interna.

En cuanto a las vulnerabilidades, se aprecia que es necesario fortalecer las capacidades investigativas y procesales del sistema represivos de Panamá. Se debe incrementar los recursos humanos, financieros, tecnológicos de las entidades, principalmente la Unidad de Blanqueo de capitales y financiamiento de terrorismo, División de Blanqueo de Capitales de la DIJ y la Aduana. Estas vulnerabilidades permiten que algunas amenazas tengan impacto en el país y se dificulten los procesos investigativos en delitos complejos como lo es el blanqueo de capitales.

5. Recomendaciones

Capacitar a todos los operadores judiciales en los retos del nuevo sistema penal acusatorio en la investigación de delitos complejos como el blanqueo de capitales.

Fortalecer las capacidades de actuación de la DIJ al crear una policía especializada en el blanqueo de capitales, con un equipo de menor rotación, con mayor recurso humano y financiero.

Fortalecer las capacidades de la aduana al aumentar el recurso humano, financiero y tecnológico.

Fortalecer el trabajo coordinado interinstitucional entre UAF y Procuraduría creando protocolos de actuación sobre el flujo de información entre entidades para optimizar la información de inteligencia financiera.

Continuar fortaleciendo los procesos en materia de cooperación con otros Estados.

Fortalecer la Unidad de Blanqueos de Capitales y Financiamiento de Terrorismo de la Procuraduría, en recurso humano y tecnológico.

Continuar fortaleciendo el recurso humano de la UAF, al igual que el recurso financiero, lo que permitirá mejorar la calidad de cooperación y reducir aún más los tiempos de respuesta a las solicitudes de información.

Fortalecer la UAF con nuevos programas tecnológicos como el software analítico, y una mejora al sistema de distribución de los listados provenientes de naciones unidas a los sujetos obligados.

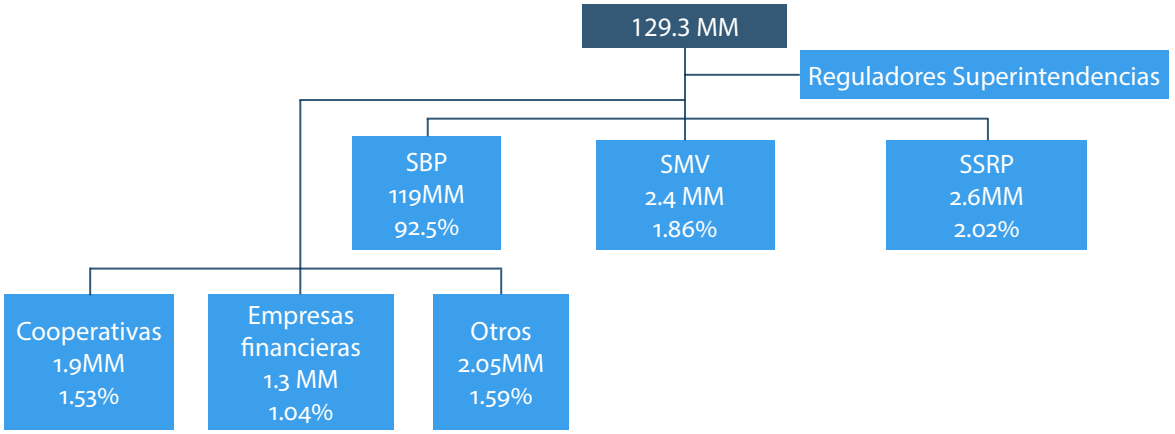
II
RIESGO DEL SECTOR FINANCIERO

1. Descripción del sector

La estructura del sistema financiero de Panamá está comprendida por las siguientes instituciones: bancos, empresas de valores, fondos de pensiones, aseguradoras, cooperativas, empresas financieras, bancos de desarrollo, leasing y asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda. Vale anotar que la actividad de intermediación financiera tuvo una participación de 7.7% en PIB de 2015.

ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO POR SECTORES (2015)

Sector	USD	%
Bancos (Junio 2016)	**$118,945**	**92.51%**
Empresas de valores	**$2,400**	**1.86%**
Sociedades de inversión	$1,095	0.85%
Casa valores subsidiarias de bancos (junio 2016)	$1,083	0.84%
Administradora de inversiones	$153	0.12%
Asesores de inversión	$46	0.04%
Fondo de pensiones privadas	$23	0.02%
Otras Empresas Financieras	**$5,895**	**4.59%**
Aseguradoras	$2,602	2.02%
Cooperativas	$1,956	1.53%
Empresas financieras	$1,337	1.04%
Otros	**$2,045**	**1.59%**
Bancos de desarrollo	$607	0.47%
Compañías de Leasing	$468	0.37%
Compañías de Factoring	$262	0.20%
Asoc. De ahorro y crédito para vivienda	$36	0.03%
Casas de empeño	$38	0.03%
Remesadoras	$15	0.01%
SIACAP	$619	0.48%
Total	$129,285	100.00%

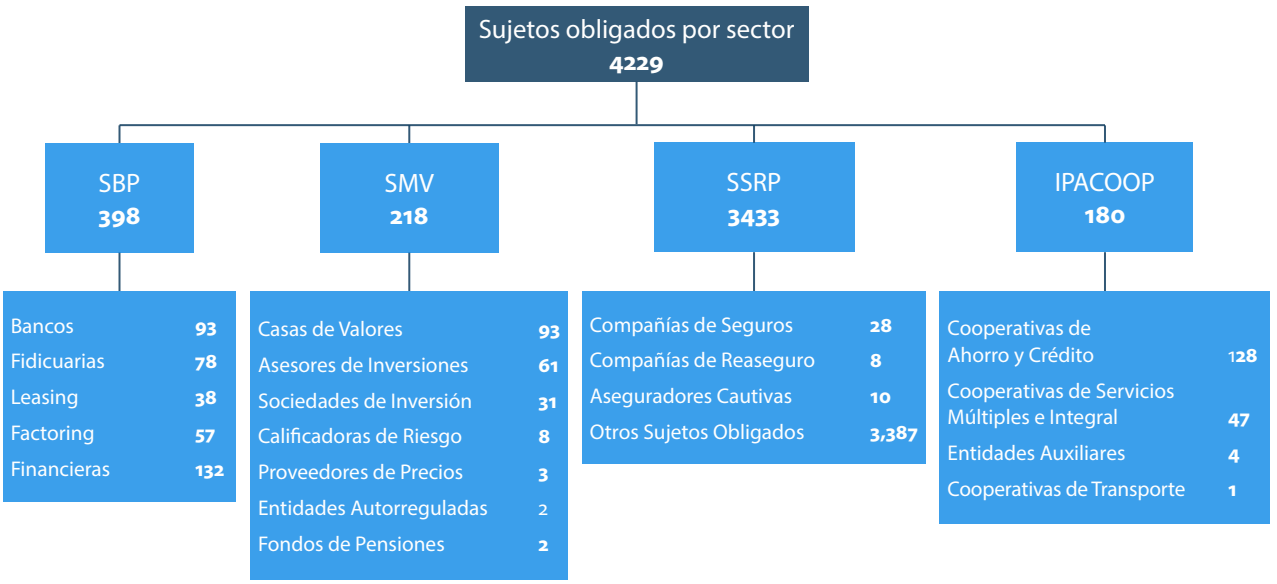


Los activos totales de la estructura del sistema financiero suman USD$129,285 millones a diciembre de 2015. Los bancos ocupan la primera posición en importancia, representando el 92.51% del total de esta estructura financiera con un total de activos por el orden de USD$118,945 millones.

Las aseguradoras ocupan la segunda posición, representando 2.02%, seguidas de las empresas de valores y los fondos de pensiones con 1.86%. Las cooperativas es la cuarta en importancia, representando 1.53%, las empresas financieras representan 1.04%, y el resto, de las otras instituciones financieras, de menor tamaño se encuentran los bancos de desarrollo, las operaciones de leasing y las asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda, estas representan el 1.59% en su conjunto.

El sector de los servicios financieros de Panamá comprende los bancos (incluidos los bancos de desarrollo), las cooperativas y asociaciones de ahorro y crédito, las empresas financieras, las aseguradoras, los fondos de pensiones, las compañías de leasing, factoring, y las empresas de valores. Estos cuentan con diferentes reguladores que supervisan y regulan materias específicas.

El alcance de la supervisión de los sujetos regulados por parte de las superintendencias se muestra en el diagrama a continuación.

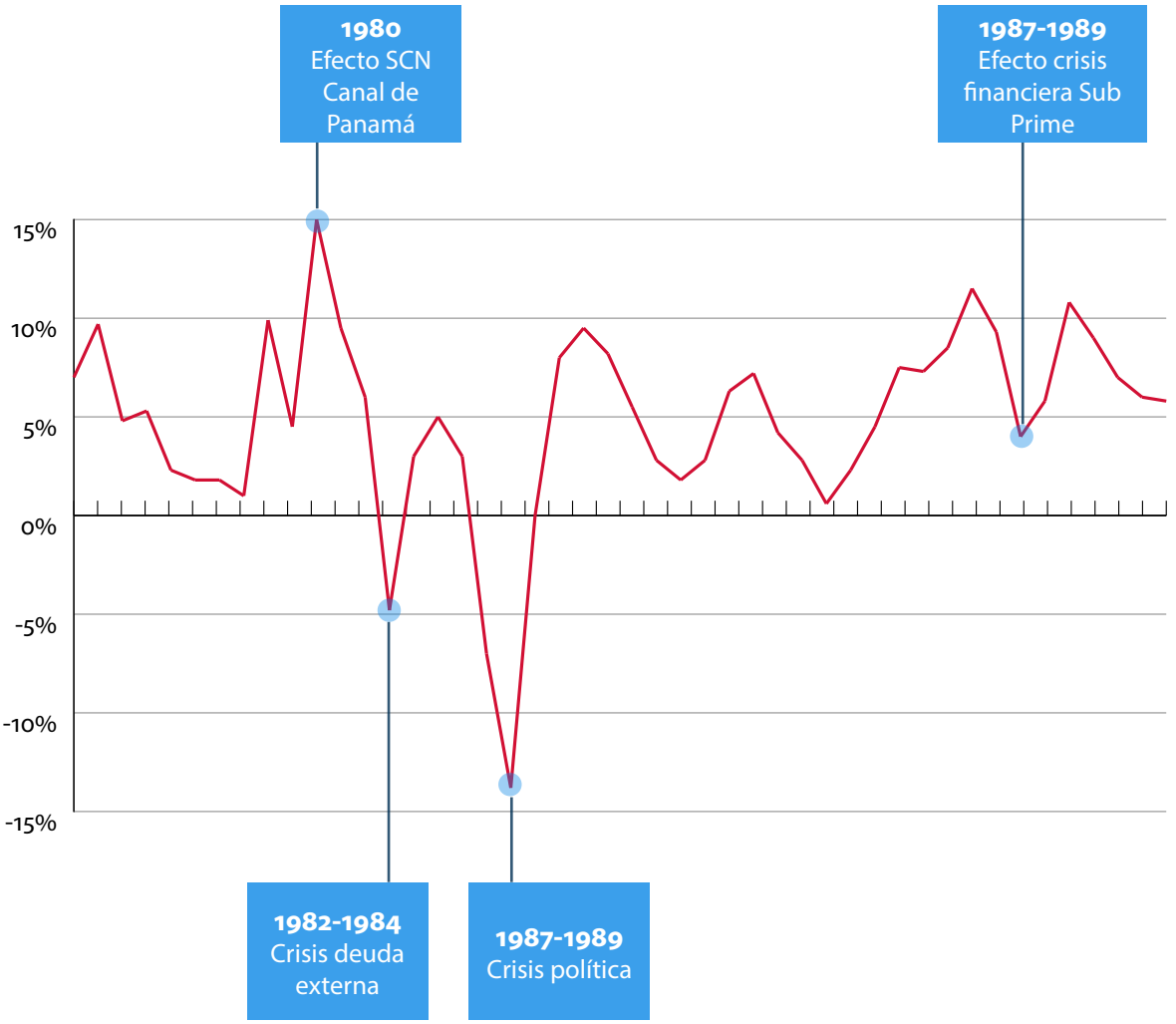


Estos entes tienen un punto de encuentro en el Consejo de Coordinación Financiera, también conocido por sus siglas como CCF, es un foro que reúne a los entes de fiscalización financiera de la República de Panamá establecidos en el Título I de la Ley 67 del 1 de septiembre de 2011, para que éstas, en el ejercicio de sus funciones, intercambien información y se coordinen mutuamente para propiciar políticas de regulación y asegurar una efectiva supervisión del mercado financiero.

2. Sector bancario

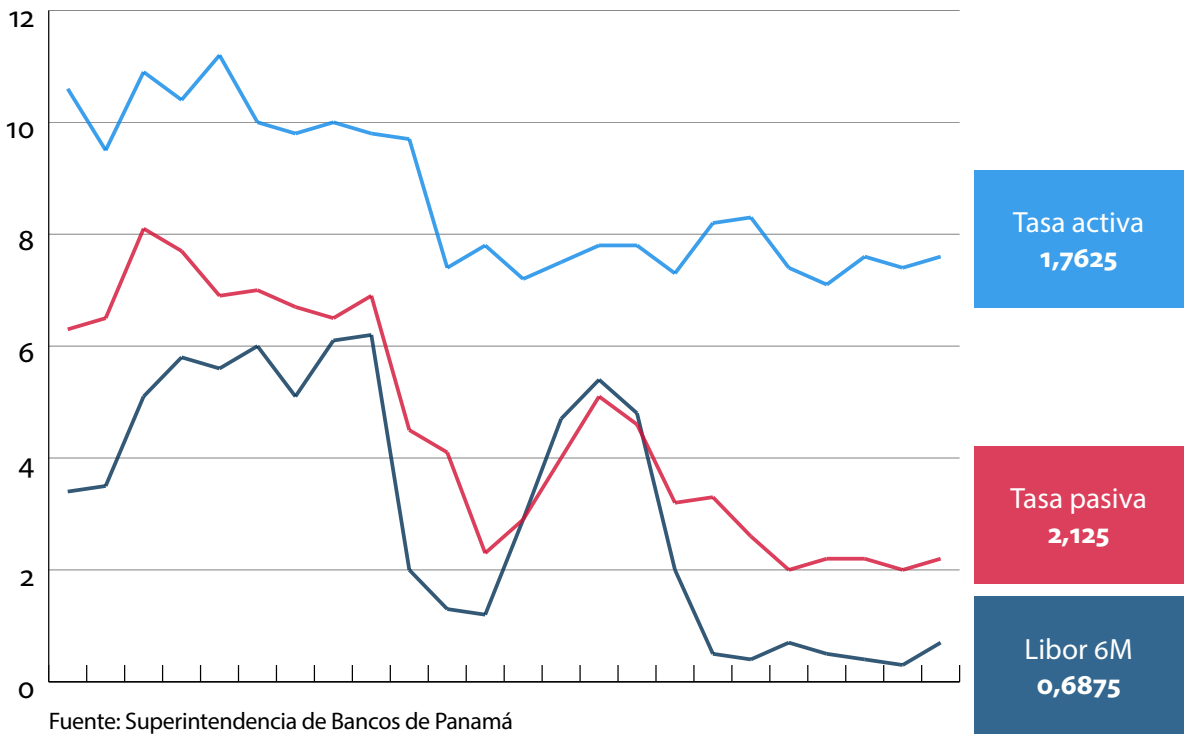
Una de las características principales de la economía panameña es su sistema bancario monetario basado en el uso del dólar como moneda de curso corriente y la existencia de un sistema bancario conectado al resto del mundo. El sistema opera sin banca central, o autoridad encargada de controlar la oferta monetaria, ni regir política monetaria o cambiaria en el país. El sistema

PANAMÁ: VARIACIÓN PORCENTUAL PIB EN TÉRMINOS REALES (1970-2014)



Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá

PANAMÁ SBN: TASAS DE INTERÉS ACTIVAS, PASIVAS Y LIBOR 6M (1992–2015)



Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá

ha garantizado, desde su existencia en los orígenes de la república, estabilidad macroeconómica en las principales variables y macro precios de la economía (tasas de interés, PIB).

El sistema bancario opera sin un prestamista de último recurso y tampoco cuenta con institución seguro de depósitos. Ello ha contribuido a crear una sólida cultura bancaria de riesgos asumidos en materia de crédito y gestión de liquidez del sistema. En los 46 años del modelo de un sistema bancario abierto y conectado al resto del mundo, con operación simultánea de bancos internacionales y locales en mercados locales e internacionales, no se registra ningún episodio de crisis bancaria sistémica, cuyo origen sea atribuible a desequilibrios intrínsecos del sistema bancario. La única crisis sistémica obedeció a los problemas políticos internos y con los Estados Unidos en los años 1988-89. Por ende el sistema bancario es muy estable en garantizar tanto el sistema de pagos y la intermediación financiera, como la estabilidad macroeconómica.

El sistema opera con tres tipos de licencia bancarias. Actualmente operan 93 bancos con licencia bancaria, de los cuales 43 son de licencia general, lo cual los autoriza para llevar a cabo operaciones bancarias domésticas y en el extranjero. De ellas, 29 son bancos de procedencia extranjera de países como Estados Unidos, Canadá, China, Corea del Sur, Taiwán, Colombia, Brasil, Costa Rica y Guatemala, entre otros países. El resto de los bancos de licencia general son bancos de capital panameño incluyendo dos bancos estatales.

Por otro lado existen 28 bancos con licencia internacional, todos ellos procedentes de jurisdicciones extranjeras como Suiza, España, Andorra, Colombia, Brasil, Perú, República Dominicana, Colombia y Cayman, los cual los autoriza a realizar operaciones exclusivamente en mercados extranjeros.

Finalmente el sistema cuenta también con 16 oficinas de representación, las cuales no están autorizadas para

ejercer el negocio de banca, sino el de gestionar negocios desde Panamá para sus oficinas de casa matriz. Las oficinas de representación son de jurisdicciones extranjeras como Suiza, España, Estados Unidos, Israel, Argentina, Alemania y Santa Lucia.

El centro bancario internacional de Panamá se caracteriza por ser un sistema intermedio. Ello significa que si bien la operación internacional representa cerca del 48% del total de los activos, esta todavía equivale a 1.1 veces el PIB de Panamá. Por su parte la operación doméstica equivale al 52% de los activos del sistema y también 1.1 veces el PIB de Panamá. El total de activos del Centro Bancario Internacional, el cual incluye a bancos de licencia general e internacional que operan en Panamá suma USD $118,652 millones lo que equivale a cerca de 2.2 veces el tamaño del PIB de Panamá.

El Centro Bancario opera en dos claras dimensiones: 1) según el segmento de mercado, 2) según la naturaleza de sus actividades. Según el segmento se pueden identificar los siguientes mercados: 1) interbancario, para gestión de liquidez; 2) Banca Privada y captación de particulares; 3) comercio exterior y corporativo internacional; 4) banca doméstica; 5) sector público.

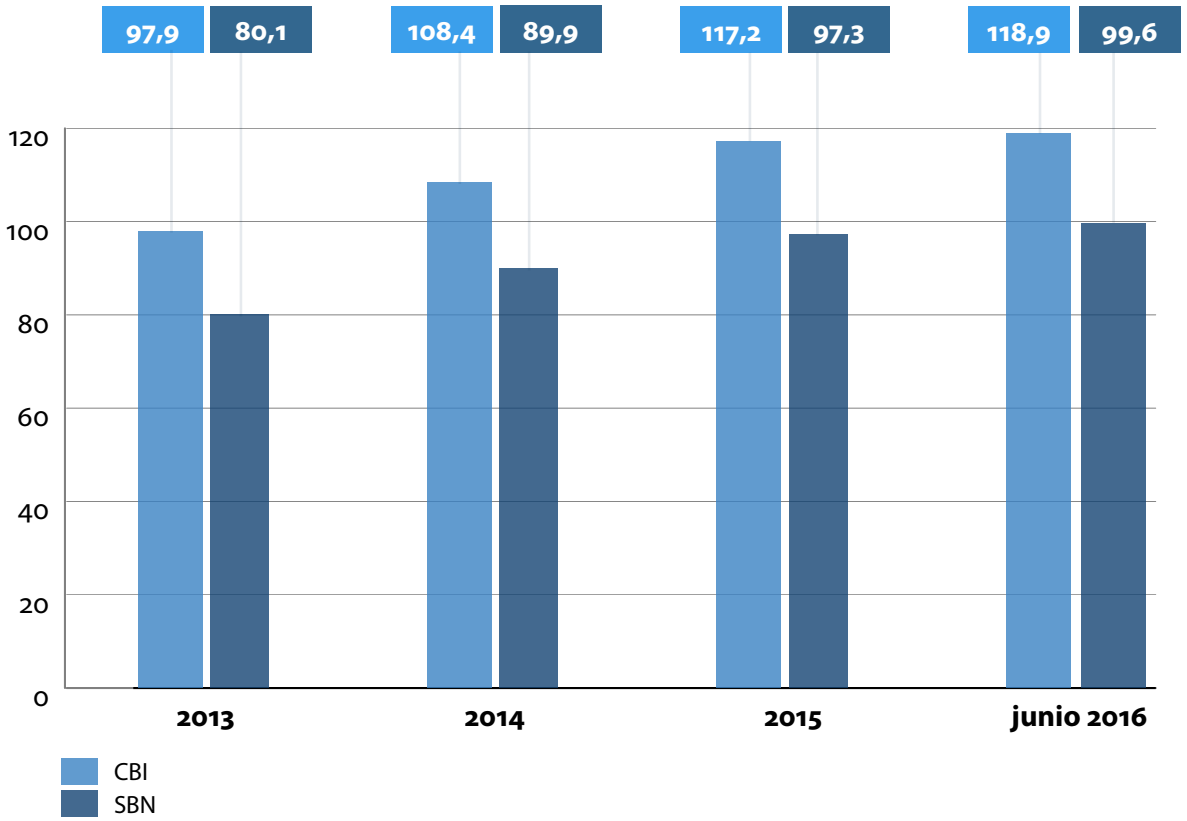
Las principales actividades bancarias se desarrollan en: 1) aceptación de depósitos bancarios; 2) banca minorista; 3) préstamos comerciales y corporativos; 4) registros contables extranjeros; 5) préstamos entre sucursales bancarias extranjeras, tesorería y gestión de liquidez; 6) administración regional; 7) finanzas corporativas.

Otro tema relevante a destacar del sistema bancario es el relacionado con los modelos de fondeo del sistema. El total de depósitos del Centro Bancario suma USD $84,817 millones, de los cuales USD $49,972 millones son depósitos locales (58.9%) y USD $34,844 millones son depósitos externos (41.1%). Cabe destacar que de ellos USD $9,603 millones representan depósitos del sector público (11.3%) en el sistema que principalmente lo gestionan los bancos oficiales (Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros). De igual forma, USD $13,297 millones corresponden a depósitos interbancarios (15.7%) en la gestión de tesorería y de liquidez que se gestiona dentro del sistema y entre las sucursales y subsidiaras extranjeras con sus casas matrices. Finalmente USD $61,764 millones corresponden a la aceptación de depósitos de particulares (72.8%), tanto de personas naturales como de personas jurídicas en nuestro sistema. Para los bancos de capital privado panameño, el modelo de fondeo se gestiona de forma atomizada a lo interno de la economía panameña, de parte de personas naturales y empresas que operan en el sistema. Existe una muy baja dependencia de fondos de captación externa para su operación bancaria, cuando el 85.6% de sus captaciones provienen especialmente de clientes domésticos, tanto personas naturales como jurídicas. Ello hace que el 98.4% de la cartera de créditos locales de los bancos privados de capital panameño este fondeada con depósitos captados localmente.

Por su parte, la operación de los bancos privados extranjeros de licencia general es más diversificada. El 42.9% del total de sus aceptaciones de depósitos se realizan a lo interno de la economía, mientras que el 57.1% provienen de captaciones extranjeras. No obstante, de este último total de depósitos externos recibidos, el 45.5% provienen de depósitos interbancarios de sus casas matrices en materia de gestión de tesorería y liquidez. El 54.5% corresponde a depósitos captados de particulares personas naturales y jurídicas en el extranjero. Ello significa que la operación de la banca privada extranjera ilustra lo positivo que representa la operación de un sistema abierto e integrado al resto del mundo como el de Panamá. En efecto, la cartera de créditos domésticos al sector privado panameño equivalente a USD 18,128 millones es fondeada en cerca de 78.6% con depósitos locales y el 21.4% restantes corresponden a fondeo externo utilizado en el crecimiento de la cartera de crédito local. Ello constituye una de las grandes ventajas de la operación del sistema monetario bancario de Panamá. En la medida en que exista necesidad de fondos o recursos para el crecimiento de la cartera de créditos locales, el sistema de forma automática utiliza fondos captados externamente para fondear el crecimiento local (y viceversa). En la medida que la economía tenga un menor crecimiento fondos locales en exceso pueden ser canalizados externamente, sin ningún tipo ni naturaleza de restricciones. Es un enfoque de ajuste automático de la balanza de pagos.

La operación del Centro Bancario de Panamá registra una tendencia positiva en los últimos años, acorde al ciclo positivo que experimenta la economía en la última década. Los activos han aumentado de USD63,953 millones en el año 2008 previo a la crisis financiera internacional a un nivel de USD 118,945 millones al mes de junio de 2016, o sea, una expansión

PANAMÁ: CENTRO BANCARIO INTERNACIONAL Y SISTEMA BANCARIO NACIONAL. TOTAL DE ACTIVOS (EN MILLONES DE USD)



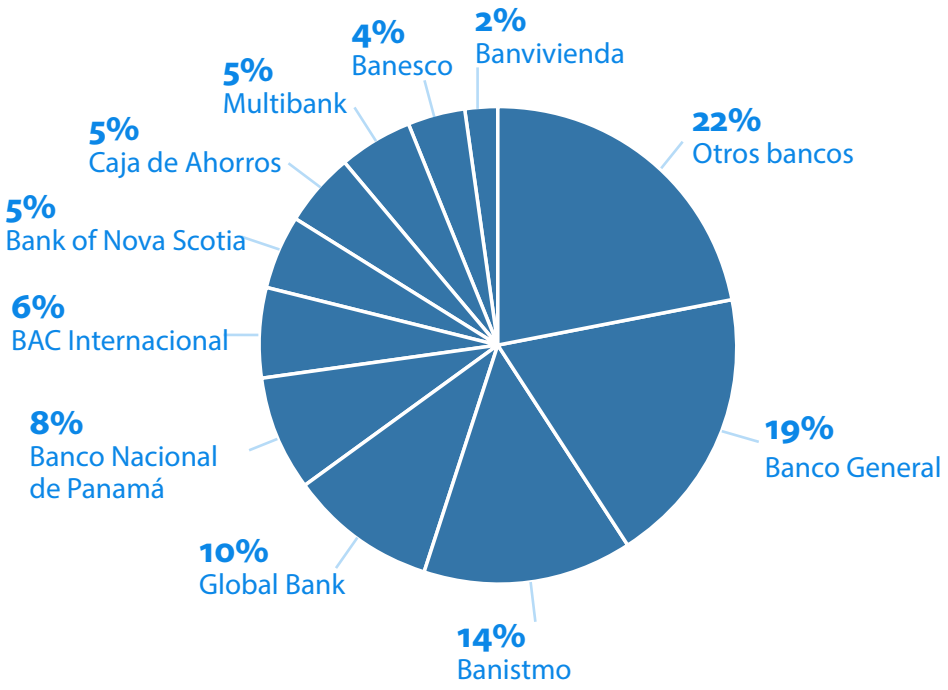
del casi el doble del tamaño en los últimos 8 años. La tendencia de crecimiento ha sido estable y constante, impulsada principalmente por el crecimiento de la cartera de créditos doméstica.

La cartera de préstamos interna alcanza al mes de junio de 2016 la suma de USD 46,798.3 millones con un crecimiento promedio anual cercano al 10%, tendencia acorde al ciclo de la economía. El crédito al sector privado es el de mayor dinamismo, especialmente en los sectores orientados a la banca de personas (hipotecario residencial y de consumo personal), así como también el financiamiento interino de construcción de proyectos residenciales y comerciales, y el crédito comercial mayorista, minorista y en menor medida en los últimos años el orientado al financiamiento de las actividades de comercio exterior que se realizan en la Zona Libre de Colón. La composición del crédito bancario responde en gran medida a la estructura de la economía, en donde las

SISTEMA BANCARIO NACIONAL DE PANAMÁ
SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITOS INTERNA (MILLONES DE USD)

Detalle	2014	2015	2016
Sector privado	$997.7	$1,224.2	$1,067.9
Sector privado	$39,353.7	$43,912.1	$45,730.4
Empresas financieras	$934.8	$1,246.1	$1,281.8
Agricultura	$414.1	$394.9	$385.7
Ganaderia	$977.8	$1,087.2	$1,147.9
Pesca	$87.0	$108.4	$102.1
Minas y canteras	$66.5	$48.5	$47.2
Comercio	$10,957.3	$11,473.4	$11,198.9
Industria	$2,199.2	$2,095.9	$2,306.5
Hipotecario	$11,371.0	$13,162.1	$14,004.9
Construcción	$4,450.2	$5,286.2	$5,683.4
Micro crédito	-	-	-
Consumo personal	$7,895.8	$9,009.5	$9,572.0
Total	**$40,351.4**	**$45,136.4**	**$46,798.0**

PANAMÁ: SISTEMA BANCARIO NACIONAL
POSICIONAMIENTO CRÉDITO INTERNO



Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá

actividades de servicio y comercio representan la mayor proporción (cerca de 78% del PIB), así como también principalmente a la gestión de rentabilidad y manejo de márgenes financieros de la operación bancaria. En efecto, el crédito dirigido a los segmentos de consumo personal que tienen mayor rendimiento, compensan en gran medida los segmentos de menores rendimientos como es el caso de la cartera hipotecaria residencial, así como los créditos comerciales y de comercio exterior por sus menores plazos.

Por otro lado, otra característica del crédito interno es su alta concentración. Los cinco (5) primeros bancos representan el 57% del total de créditos internos dirigidos a la economía. En tanto que los diez (10) primeros concentran el 78% de la cartera total.

El sector bancario está supervisado por la Superintendencia de Bancos de Panamá quien lleva desde 1998 regulando y monitoreando el sector. La Superintendencia tiene una unidad jurídica dedicada a desarrollar la normativa de regulación, incluyendo aquella sobre prevención de blanqueo de capitales. Adicionalmente, tiene un área de supervisión dedicada a la supervisión relativa a infracciones a las medidas preventivas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

En esta materia, durante el 2015 y hasta mayo de 2016 se realizaron un total de 109 supervisiones en las diferentes entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos, según como se presenta el siguiente cuadro (fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá):

Tipo de entidad	**Supervisiones realizadas**	**2015**	**Mayo 2016**
Entidades Bancarias	Insitu	40	18
	Extra situ	0	1
	Adicionales (Especiales)	14	5
Fiduciarias	Insitu	12	5
	Extra situ	0	0
	Adicionales (Especiales)	1	3
Empresas de Leasing	Insitu	2	0
	Extra situ	0	0
	Adicionales (Especiales)	0	0
Empresas de Factoring	Insitu	2	1
	Extra situ	0	0
	Adicionales (Especiales)	0	0
Financieras	Insitu	2	3
	Extra situ	0	0
	Adicionales (Especiales)	0	0
Otros nuevos sujetos obligados	Insitu	0	0
	Extra situ	0	0
	Adicionales (Especiales)	0	0
Total		**73**	**36**

Como producto de las supervisiones realizadas luego de la entrada en vigencia del nuevo marco legal de prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, la Superintendencia de Bancos de Panamá ha realizado un total de 109 inspecciones que incluyen a bancos (78), empresas fiduciarias (21) y nuevos sujetos obligados financieros (10). Producto de estas inspecciones se impusieron un total de sanciones pecuniarias por violaciones u omisiones a la normativa anti blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo a 20 entidades por la suma total de USD3.2 millones. En el caso de una entidad Bancaria se impuso una sanción de un millón de dólares.

Es de reconocer que en los últimos años se han incrementado de forma sustancial el valor de las sanciones impuestas por la Superintendencia de Bancos de Panamá, pues en años anteriores la máxima sanción impuesta era por USD 10,000. Ahora, y tal como se comentó anteriormente, se han impuesto sanciones incluso por un millón de dólares americanos. La Superintendencia ha evaluado como mayor elemento de disuasión publicar las sanciones impuestas a los bancos y demás sujetos obligados financieros a través de su sitio web.

2.1..Elemento de mayor riesgo relativos al blanqueo de capitales

Como se explicó en la sección de amenazas Panamá puede ser utilizado principalmente para la etapa de estratificación e integración del blanqueo de capitales. Esto significa que es menos probable que en Panamá se produzca la etapa de colocación de dineros ilícitos, puesto que éstos ya lleguan a Panamá con el propósito de ser mezclados para hacer más difícil su rastreo e incluso ser reutilizados en la economía Panameña o de otros países.

Considerando esta situación y que Panamá es un centro financiero internacional, los sectores altamente vulnerables para ser utilizados en las etapas de estratificación e integración es el sector financiero, principalmente aquel con mayor nexo internacional, como el sector bancario.

Este sector puede ser altamente vulnerado pues es receptor de gran cantidad de dinero del exterior que luego es colocado en forma de préstamos en los sectores no financieros que pueden ser más vulnerados para la etapa de integración de la economía, como lo son el comercio exterior representado en gran parte por las zonas libres (por ejemplo Colón) y el sector inmobiliario y de construcción.

Igualmente, considerando que dentro del sector financiero el bancario tiene una representatividad del 92.51% el impacto en la economía es mucho mayor si el blanqueo de capitales se presenta en la rama bancaria de Panamá. Lo anterior no sugiere que se deba dejar de promover estos sectores económicos. En realidad exhibe que el sector bancario debe fortalecer sus procesos preventivos para que no sean vulnerados con dineros ilícitos que vienen del exterior.

3. Sector de Seguros y Reaseguros

El Informe Económico y Social publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá de Enero de 2016, presenta cómo se encuentra el sector con respecto al 2015, donde la industria de seguros emitió un promedio de 1,322,740 pólizas (190,665 o 16.8% más) y los ingresos por primas alcanzaron los B/.133.5 millones (B/.10.2 millones u 8.4% adicional).

El 45% del total de las primas (B/.60.0 millones) se suscribieron en los ramos de: automóvil (17.9%), salud (16.1%) y colectivo de vida (11.1%) que fueron las que más crecieron, debido a la práctica comercial o nuevas condiciones laborales.

Por otro lado, el pago de siniestros sumó B/.42.2 millones, (una disminución de B/.15.5 millones o 26.9% con respecto al año anterior). Los ramos donde se presentaron mayores reclamos fueron: Salud (B/.14.1 millones) y automóviles (B/.13 millones).

La Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá tiene la responsabilidad de regular la actividad de seguros, reaseguros y aseguradoras cautivas en Panamá; cuyo marco legal lo establecen las leyes: Ley de Seguros (N° 12 del 3 de abril de 2012), Ley de Reaseguros (No. 63 del 19 de septiembre de 1996) y la Ley de Aseguradoras Cautivas (No. 60 del 29 de julio de 1996).

La norma legal proporciona a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá las herramientas que requiere para la creación de regulación en el sector y para la supervisión. Antes del 2015, la supervisión para los elementos preventivos de blanqueo de capitales

y de financiación del terrorismo se realizaba dentro de las supervisiones en materia operativa que realizaba la entidad. En el primer cuatrimestre del 2016 se creó el área de prevención que busca una supervisión enfocada en temas preventivos.

Durante el 2015 se realizaron 22 supervisiones. Dentro de estas supervisiones se incluyeron aseguradoras, reaseguradores y corredores de reaseguros. Como producto de supervisiones anteriores en 2015 se colocaron 26 multas a aseguradoras y 7 a corredores de seguros. En lo que va del 2016, se han colocado multas a 10 aseguradoras y 1 corredor. La multa más alta impuesta para las compañías de seguros fue del US$ 25.200 y a los corredores de US$ 35.000. Todas las multas son públicas en la página web de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá. No obstante se sugiere incrementar el monto de las multas para que sean suficientemente disuasivas.

3.1. Elemento de mayor riesgo relativos al blanqueo de capitales

A diferencia del sector bancario, la exposición al riesgo de que el sector de seguros sea vulnerado por capitales ilícitos provenientes del exterior es menor justo por su limitada recepción de recursos extraordinarios. No obstante lo anterior, se debe fortalecer los mecanismos preventivos en el sector de reaseguros por su nivel de recepción y movimiento de gran cantidad de capitales.

Según datos de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá de agosto de 2016, el sector de seguros en Panamá se caracteriza principalmente por seguros de automóviles (accidentes y robo) (46.2%), incendio (14.5%) y seguros de vida (13.8%). Para el mes de agosto de 2016 la siniestralidad se da principalmente por accidentes de carros y por salud.

SISTEMA BANCARIO NACIONAL DE PANAMÁ
SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITOS INTERNA (MILLONES DE USD)

Ramos de Seguros	Polizas vigentes				Acumulado en siniestros			
	Locales	Exterior	Total	%	Locales	Exterior	Total	%
Vida individual	210,105	1,461	211,566	13.8%	21,144,232.89	275,000.00	21,419,232.80	5.7%
Accidentes personales	88,708	94	88,802	5.8%	3,269,239.80	(2,800.00)	3,266,439.80	0.9%
Salud	71,598	2,094	73,692	4.8%	118,730,003.22	,923,128.93	128,653,132.15	34.5%
Colectivo de vida	58,210	177	58,387	3.8%	37,071,204.49	535.38	37,071,739.87	9.9%
Incendio	221,637	21	221,658	14.5%	10,440,746.58	11,112.98	10,451,859.56	2.8%
Multiriesgo	23,115	-	23,115	1.5%	1,724,586.77	-	1,724,586.77	0.5%
Transporte de carga	30,458	576	31,034	2.0%	4,626,131.35	153,679.23	4,779,810.58	1.3%
Casco	1,282	17	1,299	0.1%	3,112,585.70	148,470.43	3,261,056.13	0.9%
Automóvil	705,834	28	705,862	46.2%	115,669,734.98	10,943.04	115,680,678.02	31.0%
Ramos técnicos	12,262	34	12,296	0.8%	3,973,605.53	-	3,973,605.53	1.1%
Responsabilidad civil	21,501	7	21,508	1.4%	5,315,503.10	-	5,315,503.10	1.4%
Robo	4,121	-	4,121	0.3%	856,583.50	34,075.35	890,658.85	0.2%
Fianzas	66,776	49	66,825	4.4%	22,445,639.99	-	22,445,639.99	6.0%
Otros	8,230	2	8,232	0.5%	6,479,837.84	7,211,935.27	13,691,773.11	3.7%
Total	**$1,523,837**	**$4,560**	**$1,528,397**	**100.0%**	**$354.859,635.65**	**$17,766,080.61**	**$372,625,716.26**	**100.0%**
Total en porcentaje	**99.7%**	**0.3%**	**100.0%**		**95.2%**	**4.8%**	**100.0%**	

Considerando lo anterior, el sector de seguros puede ser vulnerado por fraude a los siniestros en automóviles y vida principalmente para la etapa de blanqueo de capitales relativa a la colocación de dinero ilícito desde una perspectiva nacional. No obstante, el impacto de este elemento es bastante bajo en comparación del resto del sistema financiero.

Con la Ley 23 de abril de 2015 la Superintendencia de Seguros de Panamá pasó de tener 50 supervisados a 3,221, desglosados de la siguiente forma:

SUJETOS OBLIGADOS	Antes de la Ley 23 de 2015	Posteror a la Ley 23 de 2015
Compañías de Seguros	31	29
Compañías de Reaseguros	8	8
Aseguradoras Cautivas	-	10
Canales de Comercialización Alternativos	-	55
Corredores de Reaseguros	11	11
Administradoras de Cautivas	-	8
Administradoras de Reaseguros	-	1
Ajustadores	-	32
Administradores de Carteras de Corredores de Seguros	-	2
Corredores de Seguro (Persona Natural y Jurídica)	-	2,926
Agentes de Seguros	-	10
Ejecutivos de Cuentas o de Ventas de Seguros	-	129
Total	**50**	**3,221**

Considerando la gran cantidad de nuevos sujetos obligados en materia de prevención de BC/FT/FPADM, la Superintendencia debe implementar mayores controles y mecanismos para el sector seguros en la materia, a fin de mitigar los riesgos de BC/FT/FPADM. El aumento sustantivo proviene de la inclusión de los corredores de seguros como nuevos sujetos obligados financieros, acorde a los estándares internacionales de GAFI. Los corredores de seguros son intermediarios entre los contratantes y las compañías de seguros y sirven como primer filtro en la suscripción de los contratos de seguros, por lo que tienen que cumplir con una adecuada gestión de riesgos de prevención blanqueo de capitales, procesos de debida diligencia y hacer los reportes en la forma y los plazos que establece la Ley. De igual forma, el riesgo inherente a los corredores de seguros es mitigado en gran medida por los procedimientos, controles y sistemas de prevención implementados por las Compañías de Seguros. Por ello, la Superintendencia de Seguros tendrá como desafío desarrollar un enfoque diferenciado para cubrir los riesgos materiales y sustantivos que representan la actividad de los corredores, aplicar un enfoque basado en riesgos profundo y robustecer los controles para identificación del beneficiario final.

Dichos controles deben ir enfocados a identificar al cliente y al o los beneficiarios finales de los productos ofrecidos por los sujetos obligados del sector seguro, para lo cual la Superintendencia debe desarrollar más actividades que permitan la cercanía entre el supervisor y el sujeto regulado, como por ejemplo: capacitaciones, retroalimentación y supervisiones in Situ y Extra Situ.

Además, la Superintendencia de Seguros de Panamá requiere herramientas tecnológicas que permitan

obtener información de los sujetos obligados y su respectivo análisis con un enfoque basado en riesgo.

La Superintendencia de Seguros en aras de mejorar las funciones de Supervisión en materia de prevención de BC/FT/FPADM, creó en marzo de 2016 el Departamento de Cumplimiento, contratando a la Jefa del departamento y contemplando la contratación de (7) analistas adicionales de cumplimiento para el primer cuatrimestre del año 2017.

Este Departamento requiere ser dotado de más personal y de herramientas tecnológicas que permitan la eficacia de las funciones de prevención de BC/FT/FPADM, contratación de recurso humano, capacitaciones locales e internacionales que mejore la experticia de los miembros del departamento en la materia.

Respecto al marco regulatorio en materia de prevención de BC/FT/FPADM, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá adoptó una serie de nuevas normativas a través de su Junta Directiva, los cuales actualizaron los procedimientos de prevención en materia de blanqueo de capitales, gobierno corporativo, entre otros temas.

De igual manera, entre los planes estratégicos de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá está la de adoptar un enfoque de supervisión basada en riesgo, la cual iniciará en diciembre próximo, con la capacitación del personal por parte de la empresa consultora experta en supervisión financiera.

4. Valores

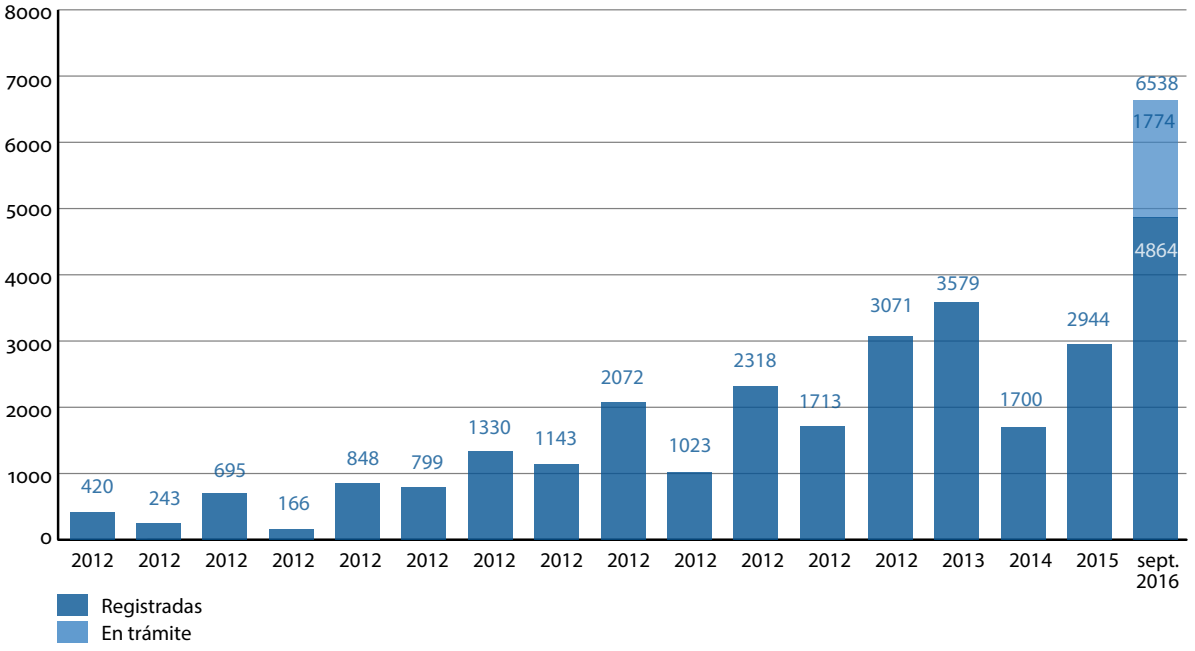
A octubre de 2016, el Mercado de Valores de Panamá mantiene ochenta y nueve (89) licencias vigentes de Casas de Valores las cuales se encuentran clasificadas en un 11.23% como Bancos con Licencia de Casa de Valores, 17.98% y 70.79% como Casas de Valores Subsidiarias de Bancos y Casas de Valores Independientes respectivamente.

Para operar en la plaza panameña es necesario que las Casas de Valores mantengan un Capital mínimo de USD 350,000.00. El 90% del Capital es procedente de países latinoamericanos, mientras que el 10% de países europeos.

Las transacciones realizadas por las Casas de Valores establecidas en Panamá a septiembre de 2016 ascendieron a USD 68,139 millones; el 80% de las mismas se realizan en el mercado internacional y 20% en el mercado local.

La Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) registró ofertas públicas por US$4,864 millones al 30 de septiembre de 2016, lo que representa un record, pues se superó el año 2013 cuando la cifra ascendió a US$3,579 millones, que era el mayor monto de emisiones registradas en la historia del mercado bursátil panameño. Se mantienen en trámite de registro de ofertas públicas US$1,774 millones, lo que sumaría un total de US$6,538 millones, y un incremento del 122 % con respecto al año 2015.

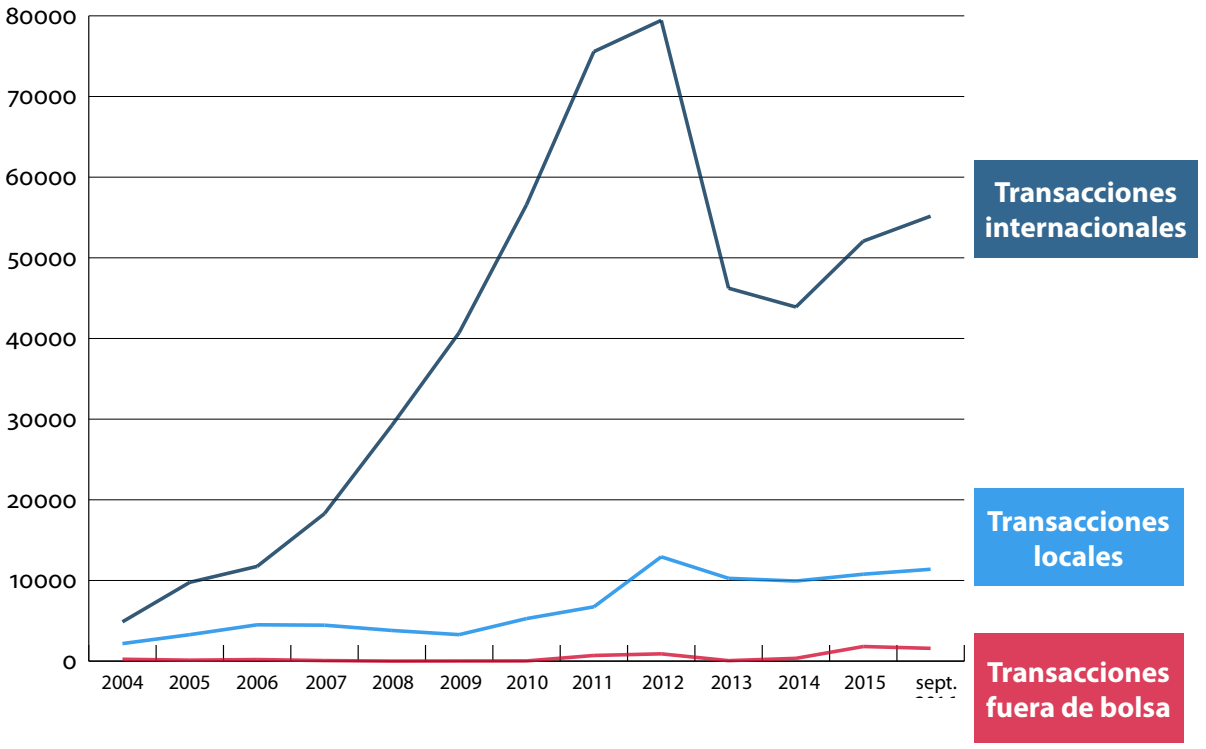
EMISIONES REGISTRADAS EN MILLONES DE DÓLARES, SEPTIEMBRE 2016



SISTEMA BANCARIO NACIONAL DE PANAMÁ
SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITOS INTERNA (MILLONES DE USD)

Periodo	Montos transados
2004	$7,282
2005	$13,174
2006	$16,450
2007	$22,817
2008	$33,027
2009	$44,027
2010	$61,876
2011	$83,001
2012	$93,282
2013	$56,559
2014	$54,181
2015	$64,659
sept. 2016	$68,139

EMISIONES REGISTRADAS EN MILLONES DE DÓLARES, SEPTIEMBRE 2016



A la fecha la SMV cuenta con un registro de 169 empresas emisoras principalmente del sector financiero, industria, inmobiliario, comercio entre otros.

4.1. Elemento de mayor riesgo relativos al blanqueo de capitales.

El mercado de valores en Panamá es uno de los sectores con mayor trayectoria a la hora de implementar las medidas preventivas contra el blanqueo de capitales. Adicionalmente, tiene otros elementos de control que caracterizan a este sector, como lo son las medidas de transparencia, pues toda empresa que cotiza en bolsa debe mantener pública su información.

La Superintendencia de valores tiene la capacidad de supervisar en materia de blanqueo de capitales. Desde el 2012 se han realizado 240 supervisiones tanto de forma in situ como extra situ, y como consecuencia se han colocado 40 sanciones por violaciones a las medidas preventivas contra el blanqueo de capitales. Todas estas sanciones son de público conocimiento. Igualmente, la participación dentro del sistema financiero es el 1.86% lo que hace que su impacto sea muy bajo con respecto al segmento bancario.

El mercado de valores en Panamá se caracteriza más por la venta de bonos con retorno a mediano y largo plazo, lo que hace que su posible vulnerabilidad para ser utilizado para el blanqueo de capitales es más limitado, pues no es un mercado con un dinamismo al nivel del mercado accionario que en un mismo día puede pasar por distintos dueños haciendo más difícil el rastreo del dinero.

5. Cooperativas

El Sector Cooperativo Panameño está conformado por 497 cooperativas de diversos tipos; no obstante de acuerdo a la Ley 23 del 27 de abril de 2015, los sujetos obligados son Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Servicios Múltiples o Integrales que desarrollan la actividad de ahorro y crédito y cualquier otra Organización Cooperativa que realiza la actividad de intermediación financiera. En este sentido, el total de cooperativas que constituyen sujetos obligados de naturaleza financiera son ciento ochenta y dos (182), clasificadas de la siguiente manera: 130 Cooperativas de Ahorro y Crédito, 47 Cooperativas de Servicios Múltiples o Integrales, cuatro Organismos Auxiliares y unaCooperativa de Transporte.

Según el Instituto Panameño de Cooperativas, al 31 de diciembre de 2015 el total de los activos del sector es de USD $1,956,543,459. De este total la cartera de créditos representa el principal activo, la cual asciende a USD1,159,714,096. El mercado de la actividad de cooperativas refleja un crecimiento sano. El total de activos al cierre de diciembre de 2015 representó un crecimiento en términos porcentuales de 8% si se compara con similar período del año anterior.

El mercado cooperativo es supervisado y regulado por el Instituto Panameño de Cooperativas (IPACOOP). Para realizar esta tarea, así como también las relativas a las funciones de educación y promoción de la actividad cooperativa, el IPACOOP cuenta con una estructura de cuatrocientos cincuenta y seis (456) funcionarios. En los últimos años la institución ha reforzado su capacidad para supervisar la prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo. Para ello se ha creado en el Instituto un área especializada de supervisión basada en riesgo para la prevención de blanqueo de capitales, la cual cuenta con ocho (8) funcionarios, y que también puede ser complementada con los doce (12) funcionarios que pertenecen al área de supervisión prudencial.

Además de fortalecer las funciones de supervisión de prevención, el IPACOOP ha actualizado y robustecido su marco de regulación de prevención de BCFT de acuerdo al nuevo marco legal de prevención (Ley 23 de 2015). Para ello se aprobaron regulaciones orientadas a la adopción de nuevos guías y formatos de reportes de operación sospechosa (ROS); fortalecimiento de la debida diligencia y debida diligencia ampliada, así como también el proceso sancionatorio en apego a lo establecido en la Ley 23.

5.1. Elemento de mayor riesgo relativos al blanqueo de capitales

Le mercado de cooperativas en Panamá es un sector restringido principalmente a sus asociados. Las cooperativas que manejan gran cantidad de dinero son cooperativas de las agremiaciones, como por ejemplo los médicos o los profesores que buscan apoyar sus actividades financieras a través de cooperativas. Al ser un sector tan restringido la posibilidad de que sean utilizados para el blanqueo de capitales es menor que en otros sectores. Esto se complementa con el hecho de que ninguna cooperativa puede hacer transacciones desde o hacia el exterior de forma individual, sólo

pueden hacerlo utilizando los mecanismos bancarios, lo que genera más controles para recibir dineros que pudiesen ser producto de un ilícito del exterior.

De forma complementaria, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOP) es el ente regulador y supervisor de las cooperativas, incluyendo en materia de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. Desde el 2012, IPACOOP ha supervisado en materia de prevención de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo a un total de 1042 cooperativa, con 127 visitas in situ y 915 supervisiones extra situ, tal y como se muestra el siguiente cuadro:

Tipo de entidad	Supervisiones realizadas	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Cooperativas	Insitu	34	29	29	27	8	127
	Extra situ	186	186	186	175	182	915

Como consecuencias a dichas supervisiones se han realizaron desde 2013, 245 llamados de atención, 259 suspensión de la certificación y se han impuesto seis multas.

Considerando las restricciones del sector, su poca relación con el exterior, sus fuertes controles legales y el nivel de supervisión por parte de IPACOOP, se puede concluir que el sector no es tan susceptible de ser vulnerado para el blanqueo de capitales y en menos medida para el financiamiento del terrorismo.

6. Conclusiones del sector financiero

El sector financiero principal de Panamá, conformado por bancos, seguros, valores y cooperativas de ahorro y crédito, es el sector con mayor trayectoria en el desarrollo de normativa en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Durante el 2015 – 2016 toda la normativa ha pasado por una actualización, desde la publicación de la Ley 23 de abril de 2015 y su Decreto reglamentario No. 363 de 2015 que define todas las principales medidas preventivas según los últimos estándares internacionales.

De forma complementaria se han emitido una serie de reglamentaciones desde cada una de las superintendencias con el objetivo de desarrollar y dar el marco de implementación a dicha legislación.

Además de este marco normativo en materia preventiva, Panamá cuenta con una institucionalidad dedicada a monitorear la implementación de la normativa y a aplicar medidas correctivas cuando fuese necesario. Esta institucionalidad está representada en cada una de las superintendencias.

Ahora bien, es importante anotar que cuando llega el dinero del exterior o cuando este dinero pasa por Panamá, ya está en la segunda o tercera etapa del blanqueo, lo que dificulta aún más identificar el origen ilícito de este dinero o identificar si hay elementos sospechosos de dichas transacciones. Esto exige una implementación muy rigurosa de los controles preventivos que Panamá ha empezado a hacer con las actualizaciones en la normativa, y se espera el sector privado eleve sus estándares contra el blanqueo de capitales.

Dentro del sector financiero, el subsector Bancario es el de mayor riesgo, (no siendo de riesgo alto dentro del país), particularmente por su alta exposición a la amenaza, pues es el subsector con mayor relación con el exterior y es el subsector de mayor impacto en la economía nacional. Su riesgo no es alto, pues es el sector con mayor trayectoria en la implementación y supervisión de las medidas preventivas contra el blanqueo de capitales y por tanto cuenta con una normativa sólida que los mismos sujetos obligados implementan de forma adecuada.

Los otros subsectores como lo son seguros, valores y las cooperativas tienen un menor riesgo de ser utilizados para el blanqueo de capitales puesto que su exposición a las transacciones del exterior es mucho menor, y su impacto en la economía es igualmente menor, en comparación con el subsector bancario.

No obstante, a continuación se presentan las recomendaciones a tener en cuenta para continuar con el fortalecimiento de las medidas que protejan y eviten que este sector sea utilizado para el blanqueo de capitales.

7. Recomendaciones

Fortalecimiento del recurso humano: la inclusión de nuevos sujetos obligados en la Ley 23 de 2015 hace necesario fortalecer la estructura de supervisores que cuenten con el perfil adecuado en materia de Prevención.

Infraestructura tecnológica: dotar a los supervisores con tecnología de punta, que permita la recolección de datos de fuentes externas, clasificar, analizar y visualizar rápidamente datos de fuentes dispares y, al mismo tiempo, reducir el tiempo necesario para descubrir la información clave entre datos complejos, permitiendo llevar a cabo un proceso de supervisión basado en riesgo.

Fortalecimiento de la supervisión basada en riesgos de prevención de blanqueo de capitales: considerando el aumento de supervisados, según la Ley 23 de 2015 se hace necesario fortalecer las capacidades de los supervisores en la implementación de una supervisión basada en riesgos. Esto incluye el fortalecimiento de las áreas de prevención de blanqueo de capitales dentro de los supervisores.

Fortalecimiento de la implementación del régimen sancionador: con una adecuada implementación de una supervisión basada en riesgos se fortalecerá el régimen sancionador. Se recomienda que las sanciones de todo el sector financiero sean públicas.

Capacitar a los supervisores, de manera que éstos puedan:

1) Evaluar el nivel de los factores de riesgos inherentes a cada sujeto obligado y categorizarlo;

2) Medir la eficiencia y la efectividad de los controles internos establecidos por los sujetos obligados para mitigar tales riesgos;

3) Identificar las oportunidades de mejora en los procesos y controles internos del Sujeto Obligado.

III

SECTORES BAJO LA SUPERVISIÓN DE LA INTENDENCIA DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE SUJETOS NO FINANCIEROS

1. Marco Regulatorio y de Supervisión

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros fue creada mediante la Ley 23 del 27 de abril de 2015, y tiene a su cargo, en la vía administrativa, la supervisión y regulación de los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, referente a la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Los sujetos obligados no financieros y las actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros son los siguientes:

1) Empresas de la Zona Libre de Colón, empresas establecidas en la Agencia Panamá Pacífico, Zona Franca de Barú, la Bolsa de Diamante de Panamá, y zonas francas.

2) Empresas de remesa de dinero, sea o no su actividad principal.

3) Casinos, juegos de suerte y azar y organización de sistema de apuestas y otros establecimientos físicos o telemáticos que desarrollan estos negocios a través de Internet.

4) Empresas promotoras, agente inmobiliario y corredores de bienes raíces, cuando éstos se involucren en transacciones para sus clientes concernientes a la compra y venta de bienes inmobiliarios.

5) Empresas dedicadas al ramo de la construcción: empresas contratistas generales y contratistas especializadas.

6) Empresas de transporte de valores.

7) Casas de empeño.

8) Empresas dedicadas a la comercialización de metales preciosos y empresas dedicadas a la comercialización de piedras preciosas, en cualquiera de sus formas, sea mediante la entrega física o compra de contratos a futuro.

9) Lotería Nacional de Beneficencia.

10) Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá.

11) Sociedades anónimas de ahorros y préstamos para la vivienda.

12) Casas de cambio, en cualquiera de sus formas, ya sea mediante la entrega física o compra de contratos a futuro, sea o no su actividad principal.

13) Empresas dedicadas a la compra de autos nuevos y usados.

14) Banco de Desarrollo Agropecuario.

15) Banco Hipotecario Nacional.

16) Aquellas actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.

Los abogados, contadores públicos autorizados y notarios, sólo cuando en el ejercicio de su actividad profesional realicen en nombre de un cliente o por un cliente las siguientes actividades;

1) Compraventa de inmuebles;

2) Administración de dinero, valores bursátiles u otros activos del cliente;

3) Administración de cuentas bancarias, de ahorro o 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, como fundaciones de interés privado, sociedades anónimas, fideicomiso y demás;

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 desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica; y

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

Según datos del mes de septiembre de 2016, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros tenía 12,080 sujetos obligados no financieros distribuidos según el siguiente cuadro:

No.	Sujeto obligado	Cantidad de SONF
1	Promotoras	321
2	Constructoras	114
3	Contratistas	40
4	Agentes Inmobiliarios	546
5	Bienes y Raíces	2257
6	Zonas Francas	116
7	Zona libre de Colón	2,147
8	Autos Nuevos	33
9	Autos Usados	1229
10	Bolsa de Diamantes	35
11	Agencias Panamá Pacífico	236
12	Metales Preciosos	338
13	Casinos	14
14	Maquinas tipo A	4
15	Eventos Deportivos	8
16	Máquinas tipo c	29
17	Casa de empeño	283
18	Remesas	19
19	Casas de cambio	13
20	Transporte de Valores	3
21	Banco de Desarrollo Agropecuario	1
22	Banco Hipotecario Nacional	1
23	Correos y Telégrafos	1
24	Lotería Nacional de Beneficencia	1

25	Sociedad de Préstamo	4
26	Agentes Residentes, Persona Natural	3,910
27	Agentes Residentes, Firma de Abogados	311
28	Notarios	24
29	Contadores	42
Total		**12,080**

1.1. Unidad de Supervisión

De acuerdo al Decreto No. 361 de 12 de agosto de 2015, que organiza la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, la Unidad de Supervisión de la Intendencia tiene a su cargo el desarrollo de las supervisiones, in situ y extra situ, en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a los sujetos obligados no financieros y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión; aplicando para ello un enfoque de supervisión basado en riesgo. También estará a cargo de diseñar, implementar y administrar las herramientas de supervisión, con el fin de obtener una visión integral de los riesgos de cada sujeto obligado no financiero. En el desarrollo de sus funciones coordinará y gestionará actividades orientadas a la capacitación de los sujetos obligados no financieros y la emisión de guías y retroalimentación que faciliten el adecuado cumplimiento de la Ley 23 de 2015 y demás normativa vigente sobre la materia.

66% del personal de la Intendencia está asignado a la Unidad de Supervisión, dentro de esta unidad se han concentrado los recursos humanos basado en los sectores de mayor riesgo que maneja la Intendencia, de la siguiente manera: 23% en el sector de Zona Libre de Colón y otras Zonas Francas, 23% asignado al sector de los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, especialmente a los abogadas y firmas de abogados, 10% para el sector de casas de remesas y 10% para el sector inmobiliario y de construcción. Los demás recursos están enfocados en los otros sectores de menor riesgo, y sus supervisiones se han realizado de forma extra situ.

Desde el inicio de operaciones de la Intendencia, se han realizado un total de 66 supervisiones en los sectores de Zona Libre de Colón, Abogados que realizan actividades sujetas a supervisión, casas de remesa, Casinos, Inmobiliarias y Entidades Estatales.

1.1.1. Supervisiones - 2015

En su primera fase de supervisiones, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros realizó, en el año 2015, 31 supervisiones in situ, cuyo objetivo era valorar los procedimientos y sistemas de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de empresas de los sectores de Abogados y Firmas de Abogados que realizan actividades sujetas a supervisión, Zona Libre de Colón y Casas de Remesas; a fin de determinar las acciones inmediatas que deben implementar estas empresas para fortalecer sus políticas en materia de prevención de las referidas actividades ilícitas. Estas supervisiones concluyeron con la presentación por parte de los supervisados, de un Plan de Acción a seguir, a fin de robustecer los procedimientos establecidos y cumplir de con las disposiciones contenidas en la Ley 23 de 2015. Las 31 empresas supervisadas presentaron, de forma oportuna, ante la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros sus Planes de Acción, y la verificación del cumplimiento de dichos planes, forma parte del Plan de Supervisión que desarrolla la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros en el presente año.

A continuación se detallan las supervisiones realizadas en el año 2015, por sector, a saber:

Por sector	**Total Supervisiones In situ**
Abogados y firmas de abogados	10
Casas de remesas	1
Zona libre de Colón	20
Total	**31**

1.1.2. Supervisiones – 2016

En el año 2016, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros ha

desarrollado supervisiones in situ especiales, en los sectores de Abogados y Firmas de Abogados que realizan actividades sujetas a supervisión, Zona Libre de Colón, Casas de Remesa, Casino y el Sector Inmobiliario y Construcción, habida consideración del nivel de riesgo de estos sectores.

De las 35 supervisiones realizadas en el transcurso del año 2016, ocho han arrojado elementos concluyentes a través del Informe de Supervisión, los cuales han sido remitidos a la Unidad de Regulación de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, con el objetivo de iniciar un Proceso Sancionatorio, en virtud de presuntos incumplimientos de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, su reglamentación y demás normativa vigente sobre la materia. Cabe señalar que la Resolución No. JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, emitida por la Junta Directiva de la Intendencia, establece el Procedimiento Sancionatorio en materia de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigido a los sujetos obligados no financieros y profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión.

Es oportuno mencionar, que la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros estableció para el año 2016, un cronograma de supervisiones in situ, mismo que sufrió modificaciones en atención a las supervisiones de carácter prioritario que se han atendido en debida forma. Una vez se culminen estas supervisiones la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros continuará con el Plan de Trabajo previamente establecido.

El proceso de supervisión de la intendencia se caracteriza por el desarrollo de un plan estratégico atendiendo de manera prioritaria los sectores que han sido identificados de mayor vulnerabilidad. En este sentido, se desarrollaron supervisiones de oficio por parte de la Intendencia y supervisiones especiales que atienden situaciones particulares, según se describe en el cuadro a continuación:

Por sector	**Supervisiones**	**Supervisiones especiales**
Abogados y firmas de abogados	15	10
Casas de remesas	3	-
Zona libre de Colón	11	2
Casinos	2	-
Sector inmobiliario y Construcción	2	-
Entidades Estatales	2	-
Total	**35**	**12**

De las 12 supervisiones especiales, seis se dieron por hechos notorios acontecidos durante el 2016, cinco se dieron por solicitudes de la Dirección General de Ingresos y una por solicitud de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo.

Finalmente, cabe destacar que la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros está en un proceso de consolidación y fortalecimiento de los procesos de supervisión, mismos que continúan con la participación del recurso humano necesario e idóneo para este fin.

1.2. Unidad de Regulación

La Unidad de Regulación de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros tiene a su cargo el desarrollo del Procedimiento Sancionatorio, en materia de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, dirigido a los sujetos obligados no financieros y a los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, aprobado por la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros, mediante Resolución No. JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015.

El Proceso Sancionatorio de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados no Financieros puede iniciar de tres formas:

- Procedimiento Sancionatorio de Oficio: se origina por disposición del despacho de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros.

- Procedimiento Sancionatorio por Denuncia de un Tercero: cuando el tercero tenga conocimiento de un hecho que pudiera constituir presuntas violaciones a la Ley 23 del 27 de abril de 2015, su reglamentación y demás normas aplicables a los sujetos obligados no financieros (SONF) y a los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión.
- Procedimientos Sancionatorio por solicitud de la UAF: cuando en el ejercicio de sus funciones identifique posible actos de incumplimiento de las normas establecidas en la Ley 23 del 27 de abril de 2015, su reglamentación y demás normas vigentes sobre la materia.

Modos de Interponer la Denuncia: verbal o escrito.

A continuación, el detalle de las etapas procesales del Proceso Sancionatorio de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros.

1) Resolución que da Inicio al Procedimiento Sancionatorio: no admite recurso alguno.

2) Notificación al Sujeto Obligado No Financiero: debe ser personal.

3) Término para presentar pruebas: diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que da inicio al procedimiento.

4) Resolución que admite pruebas: quince (15) días hábiles contados a partir de la presentación de las pruebas.

5) Término para práctica de pruebas: no será menor de ocho (8) ni mayor de veinte (20) días calendarios, contados a partir de la resolución que admite pruebas.

6) Prórroga de la Práctica de Prueba: plazo adicional de diez (10) días hábiles.

7) Alegatos: podrán presentarse por escrito en un término de cinco (5) días hábiles contados a partir de finalizado el término de la práctica de pruebas.

Resolución Final: por la cual se resuelve sobre el mérito de la investigación.

La Resolución Final del Proceso Sancionatorio admite los siguientes recursos legales:

1) Recurso de Reconsideración: debe sustentarse dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución final.

2) Término para resolver el Recurso de Reconsideración: treinta (30) días hábiles, contados a partir de la resolución que concede el recurso.

3) Recurso de Apelación: debe sustentarse dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución de primera instancia.

4) Término para resolver el Recurso de Apelación: Una vez sustentado oportunamente el recurso de apelación, se remitirá el expediente mediante oficio a la Junta Directiva de la Intendencia, quienes deberán resolver la apelación, dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la recepción del recurso. Se agota la vía gubernativa.

Actualmente, ante la Unidad de Regulación de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, se han iniciado ocho Procesos Sancionatorios.

1.2.1. Acuerdos de Cooperación Interinstitucional

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros ha suscrito Acuerdos de Cooperación Interinstitucional, con las siguientes entidades gubernamentales:

- Dirección General de Ingresos (DGI)
- Junta de Control de Juegos (JCJ)
- Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF)
- Administración de Zona Libre de Colón (ZLC)
- Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)

No obstante lo anterior, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros está en etapa de revisión de nuevos acuerdos con otras entidades que guardan relación con las disposiciones de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, su reglamentación y demás normativa vigente sobre la materia.

Se destaca la importancia del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros y el Ministerio de Comercio e Industrias, toda vez que esta entidad tiene a su cargo el otorgamiento de registro y licencias a los sujetos obligados no financieros, así como idoneidades a profesionales supervisados por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados no Financieros. Para fortalecer la función del regulador se sugiere una cooperación más estrecha entre la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros y el Ministerio de Comercio e Industrias con el objetivo ejecutar acciones coordinadas referentes a estos sectores, fundamentada en el referido acuerdo de cooperación.

2. Sectores vulnerables

Como se comentó en la sección anterior, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros es la entidad encargada de la supervisión, en materia de prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, de una gran cantidad de sectores no financieros. A continuación, se analizarán las vulnerabilidades o fortalezas de los diferentes sectores que tiene la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros bajo su mandato.

2.1. Notarios

"El Código Administrativo de la República de Panamá fue aprobado mediante la Ley 1 del 22 de agosto de 1916. El Título XVI del Código Administrativo contempla el Notariado, desde el artículo 2112 al 2139; y en el artículo 2113 indica:

"Artículo 2113. Notario Público. La recepción, extensión y autorización de los actos y contratos a que las personas naturales o jurídicas deban o quieran dar autenticidad y constancia públicas, conforme a la ley, están a cargo del Notario Público."

En concordancia con el artículo precedente, el artículo 1715 del Código Civil de la República de Panamá, publicado el 7 de septiembre de 1916, establece lo siguiente:

"Artículo 1715. La recepción, extensión y autorización de las declaraciones, actos y contratos a que las personas naturales o jurídicas deban o quieran dar autenticidad y constancia públicas, conforme a la ley, están a cargo del notario público."

Ambos artículos plantean, implícitamente, los bienes jurídicos que protege la función notarial: la fe pública, la seguridad jurídica, así como la constancia pública de los actos y contratos que suscriben los ciudadanos a los cuales brinda la autenticidad y la transparencia de las manifestaciones de voluntad entre los individuos.

Aunque la Ley 23 de 2015, en el artículo 24 define las actividades realizadas por profesionales que estarán sujetas a supervisión e incluye a los notarios, sólo quedan bajo el mandato cuando en el ejercicio de su actividad profesional realicen en nombre de un cliente o por un cliente las actividades descritas en dicho artículo.

Como se colige de la naturaleza jurídica del notariado, así como del principio de incompatibilidad que consagra el Código Administrativo en el artículo 2121 (Incompatibilidad del Notariado con otros cargos); y de las prohibiciones contenidas en los artículos 2122 (Prohibiciones de gestionar negocios ajenos) del Código Administrativo y el artículo 1717 del Código Civil, los notarios no realizan actividades profesionales en nombre de terceros y tampoco en representación de clientes, en virtud que el Código Civil y el Código Administrativo de la República de Panamá, respectivamente, contemplan la prohibición para el ejercicio de la actividad profesional de abogados y abogadas mientras ostenten el cargo como notarios o notarias.

Considerando esta situación, los notarios en Panamá no aplican al estándar del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y por lo tanto, no es relevante un análisis de sus vulnerabilidades al respecto.

2.2. Abogados y Contadores Públicos Autorizados

Según lo indicado anteriormente, el sector de abogados que definió la Ley 23 de 2015 como sujetos a supervisión que deberán aplicar medidas preventivas, cuando realicen las actividades profesionales señaladas en el artículo 24 de dicha excerta legal, es restringido a sólo unas actividades corporativas (ver enumeración de actividades en párrafos anteriores de conformidad con el artículo 24 de la Ley 23 de 2015), que serían aquellas actividades que pueden ser más vulneradas para el blanqueo de capitales, incluso son actividades que pueden ser instrumentos para la comisión de este delito.

Evidentemente, no todos los abogados son sujetos a estas medidas preventivas. No obstante, Con el objetivo de identificar, describir y conocer el sector de los

profesionales a quienes aplican las medidas preventivas referentes al blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, en cuanto a los abogados, tiene acceso, a través de la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, al registro de las idoneidades de los abogados y las abogadas que ejercen la profesión en la República de Panamá.

En cuanto a las firmas de abogados, estas se organizan a través de sociedades civiles, que deben inscribirse en el Registro Público de la República de Panamá. Esta entidad pública mantiene el registro de todos los agentes residentes (persona natural o firma de abogados) de las estructuras jurídicas organizadas en la República de Panamá, que tienen como requisito formal para su existencia y para la vigencia de los efectos frente a terceros, la inscripción en la entidad registradora pública.

Además, mediante el programa de Base de Datos que implementa actualmente la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, el regulador solicita a todos los sujetos obligados y profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión que se registren en dicha base de datos a través del envío del formulario de Actualización de Datos de Sujetos Obligados (ADSO) respectivo, y en mismo informen si realizan las actividades sujetas a supervisión señaladas en el artículo 24 de la Ley 23 de 2015.

Igualmente, a fin de identificar a los abogados y firmas de abogados que fungen como agentes residentes de estructuras jurídicas panameñas, se cuenta con el apoyo del Registro Público, entidad ésta que pone a disposición de la Intendencia su base de datos en la cual se registra este dato. Lo anterior será fundamentado, a través de la suscripción de un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional que actualmente se encuentra en revisión.

En cuanto a los contadores públicos autorizados, la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas está en proceso de depuración de la base de datos referente a los contadores y contadoras en la República de Panamá y por lo tanto, la ausencia de los requerimientos tecnológicos impiden, actualmente, el acceso a esta información. La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros mantienen comunicación con la Junta Técnica y realiza esfuerzos tendientes a identificar y describir el universo de los contadores en Panamá.

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros ha emitido la Resolución No. 003-016 de 8 de noviembre de 2016, mediante la cual, ordena a los Sujetos Obligados no Financieros y profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión, completar el formulario de Actualización de Datos de Sujetos Obligados (ADSO) y remitirlo a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, mismo que solicita a los Sujetos Obligados no Financieros responder la pregunta sobre si realizan o no las actividades supervisadas por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, y cuya finalidad es identificar a qué universo de sujetos obligados y profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión se aplican las medidas preventivas contempladas por la Ley 23 del 27 de abril de 2015.

2.2.1. Vulnerabilidades y Recomendaciones

Es necesario resaltar que la promulgación de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la vigencia de la Ley 2 del 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas de acuerdo a las leyes de la República de Panamá, han introducido y fortalecido la implementación y adecuación de los estándares internacionales en materia de prevención de los delitos de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. La Ley 23 de 2015 introduce la metodología base de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, con un enfoque basado en riesgo que permite adoptar medidas y asignar recursos de forma proporcional a la exposición de los riesgos identificados para su administración.

Los hechos notorios acontecidos en este año han resaltado la importancia de continuar con el proceso de implementación de la Ley 23 de 2015, la cual tiene como uno de sus fines principales, la prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, mediante la supervisión de los sujetos obligados no financieros y las actividades realizadas

por profesionales sujetas a supervisión en el ámbito administrativo, función prioritaria de la Intendencia Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros.

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros continúa supervisando a este sector de forma prioritaria, con el objetivo de promover la implementación de las medidas preventivas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como práctica empresarial para reducir las posibilidades de que el sector sea vulnerado para el blanqueo de capitales.

Cabe señalar que en referencia a los abogados y firmas de abogados que realizan actividades sujetas a supervisión se da la particularidad de la existencia de un alto nivel de riesgo en el contexto internacional, toda vez que las estructuras jurídicas panameñas han sido mal utilizadas en otras jurisdicciones, lo que ha tenido un impacto negativo en la reputación de nuestro país, aun cuando el delito de blanqueo de capitales se perfecciona en un país distinto al nuestro.

En cuanto a los contadores públicos autorizados, los mismos tienen un nivel de riesgo medio, toda vez que las actividades listadas en el artículo 24 de la Ley 23 de 2015, son ofrecidas de forma rutinaria por abogados y firma de abogados, más aún cuanto la Ley les confiere únicamente a éstos últimos la posibilidad de fungir como agentes residentes de estructuras jurídicas panameñas.

2.3. Remesedoras

Según los datos del Ministerio de Comercio e Industrias, el negocio de Casas de Remesas sigue incrementándose en Panamá, por su economía pujante y por el gran número de extranjeros residentes, que ven en el mercado panameño oportunidades para desarrollarse en diferentes empleos.

Las Estadísticas que presenta la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, refleja que el dinero que se envía a otros países, ascendió en el año 2015 a B/. 478,7 millones y que se recibió en remesas del extranjero la suma de B/.233 millones, es decir, que las divisas que salen de Panamá superan las que se reciben.

Los países hacia donde más se envían remesas son: Colombia, Nicaragua, China y República Dominicana, según la información que también ha recibido la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros por parte de los sujetos obligados.

Adjuntamos tabla con las cifras por país.

Los países de donde se reciben más remesas son: Estados Unidos, Colombia, Costa Rica y Ecuador.

Adjuntamos tabla con la cifra por país.

PAISES CON MAYOR CANTIDAD DE REMESAS ENVIADAS AÑO 2015

PAÍS	I TRIMESTRE	II TRIMESTRE	III TRIMESTRE	IV TRIMESTRE	TOTAL
Colombia	42,677,109	44,591,149	56,637,673	56,057,649	199,963,580
Nicaragua	15,430,097	16,804,299	17,442,945	125,653	49,802,994
China	17,833,168	14,835,833	14,619,318	44,454,830	91,743,149
Rep. Dominicana	5,938,201	5,761,391	5,970,827	2,870,602	20,541,021

PAISES CON MAYOR CANTIDAD DE REMESAS RECIBIDAS AÑO 2015

PAÍS	I TRIMESTRE	II TRIMESTRE	III TRIMESTRE	IV TRIMESTRE	TOTAL
Estados Unidos	11,549,245	30,591,014	21,826,410	11,367,952	75,334,621
Colombia	223,092	3,373,865	5,769,617	7,103,399	16,469,973
Costa Rica	574,762	2,253,678	2,466,516	2,915,167	8,210,123
Ecuador	117,905	2,117,119	1,336,405	1,368,719	4,940,148

Haciendo un comparativo del año 2014 y 2015, las cifras han incrementado en el envío de remesas al extranjero en un 20.87%, mientras que el recibo de las remesas han aumentado en menor escala en un 10.54%.

Adjuntamos tabla que muestra el comportamiento trimestral de los envíos de remesas de Panamá a otros países. De igual forma adjuntamos la tabla que muestra el comportamiento trimestral de los recibos de Remesas de Panamá por parte de otros países.

Estas cifras demuestran que durante el año 2015, los envíos desde Panamá a otros países, superan a los dineros recibidos, por un monto de B/.245,7 millones de dólares.

Este hecho indica que la actividad de remesas en Panamá, es próspera y el motivo es el gran número de extranjeros que laboran en nuestro país y que remiten estos ingresos a sus países de origen, según indica el Director de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industria.

Cabe resaltar que al 2 de noviembre de 2016, la Dirección General de Empresas Financieras tiene registradas 18 Casas de Remesas en la República de Panamá.

2.3.1 Vulnerabilidades y Recomendaciones

Dentro del mercado de remesas se han identificado las siguientes vulnerabilidades principales que ubican al sector en un nivel de riesgo medio alto, aunque su impacto en la economía panameña no sea tan relevante, pues como se mostró anteriormente, este sector se caracteriza por enviar remesas al exterior y no recibirlas.

Las principales vulnerabilidades son:

Se ha identificado que un alto porcentaje de personas que actúan sin licencia y no hay claridad en los procedimientos necesarios para cerrar estas empresas. Este hecho obliga a revisar y fortalecer los procesos de licenciamiento y de las sanciones respectivas.

ENVIOS DE PANAMÁ A OTROS PAÍSES

Trimestre	2015	2014	Diferencia	%
I	112,714,116	68,800,112	43,914,004	38.96%
II	120,767,785	100,272,082	20,495,703	16.97%
III	126,465,555	99,968,692	26,496,863	20.95%
IV	118,851,670	109,827,413	9,024,257	7.59%
Totales	**478,799,126**	**378,868,299**	**99,930,827**	**20.87%**

RECIBIDOS DE OTROS PAÍSES

Trimestre	2015	2014	Diferencia	%
I	53,555,376	49,656,223	3,899,153	7.28%
II	57,948,145	49,955,777	7,992,368	13.79%
III	58,996,557	49,926,285	9,070,272	15.37%
IV	62,507,442	58,916,640	3,590,802	5.74%
Totales	**233,007,520**	**208,454,925**	**24,552,595**	**10.54%**

Remesas	Totales
Enviadas	USD $ 478,799,126
Recibidas	USD $ 233,007,520
Diferencia	USD $ 245,791,606

Existen movimientos de alto volumen de efectivo en zonas del país que no guardan relación con las actividades y población del sector; lo que exige la creación de controles efectivos para el monitoreo de los del dinero que se mueve a través de estas empresas.

Algunas empresas de remesas de dinero, no tienen cuentas en los bancos por diversos motivos, como la informalidad, la falta de licencia, etc. Evidentemente esta vulnerabilidad del sector puede ser aprovechada por la delincuencia transnacional organizada para movilizar fondos provenientes de actividades lícitas o ilícitas con la probabilidad que estos dineros se utilicen para la comisión o facilitación de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Se deben identificar y comprender los motivos de la ausencia de cuentas bancarias referente a los dineros que movilizan las empresas de remesas de dinero y promover medidas para mitigar el riesgo que este hecho representa para el sector remesas de dineros.

2.4. Comercio Exterior y Zonas Francas

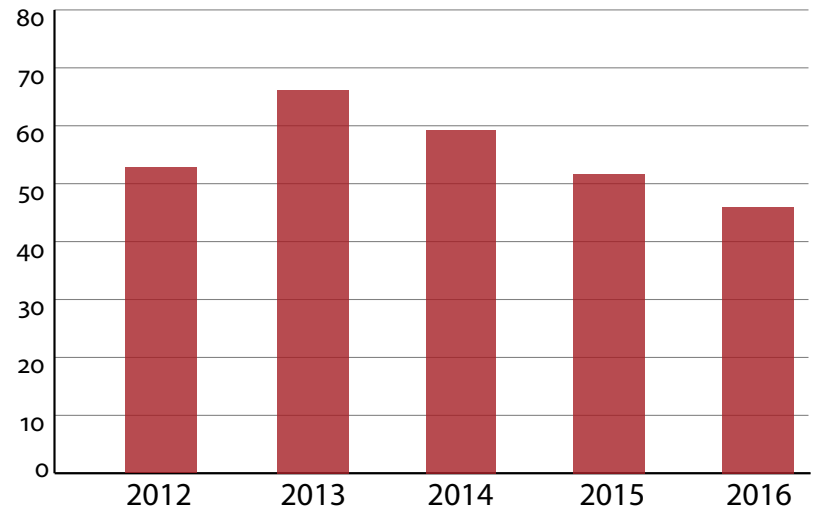
El comercio exterior es uno de los pilares de la economía panameña. Según el informe Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas del mes de enero de 2016, este sector generó, para el año 2015, un "déficit estimado del intercambio de bienes de B/.608.3 millones (B/.215.0 millones o 26.1% menos) porque tanto las exportaciones (38.6%) como las importaciones (33.2%) disminuyeron. A ello hay que sumar que los exportadores percibieron menores ingresos medios (principalmente de las ventas de chatarras de metal, cueros y de la industria de alimentos) y que las importaciones costaron menos (especialmente combustibles y productos de metal). El lánguido comercio de la Zona Libre de Colón también se refleja en ese balance comercial deficitario. Tanto las compras de mercancías como las ventas continúan disminuyendo porque no ha variado la situación que enfrentan con sus principales mercados. […]

2.4.1. Exportaciones Nacionales

El valor de las exportaciones, excluyendo las de la Zona Libre de Colón, totalizó B/.46.0 millones. El país exportó más (el peso de las exportaciones aumentó 6.2%) pero los ingresos disminuyeron B/.5.7 millones u 11.1%, por los menores precios de alimentos y metales en los mercados internacionales […].

Las exportaciones crecieron más a Reino Unido (B/.2.0 millones, melaza de caña y harina de pescado),

VALOR DE LAS EXPORTACIONES NACIONALES, 2012 - 2016
EN MILLONES DE BALBOAS



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES, 2012 - 2016
EN MILLONES DE BALBOAS

Destino	2012	2013	2014	2015	2016
Alemania	1.1	0.8	4.7	7.7	8.4
Estados Unidos de América	8.4	7.5	9.7	10.7	6.9
Taiwán	3.3	4.2	2.6	2.5	2.7
Reino Unido	0.7	0.4	0.5	0.5	2.5
Costa Rica	5.1	4.0	4.0	4.0	2.4
Zona Libre de Colón	1.5	2.6	3.2	2.6	2.1
India	1.0	2.2	1.8	1.5	1.9
China	2.7	4.3	7.8	1.7	1.7
Nicaragua	1.6	0.8	1.4	1.1	1.5
Países Bajos	1.2	2.4	2.2	1.8	1.4
Total	**26.4**	**29.1**	**37.8**	**34.1**	**31.5**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

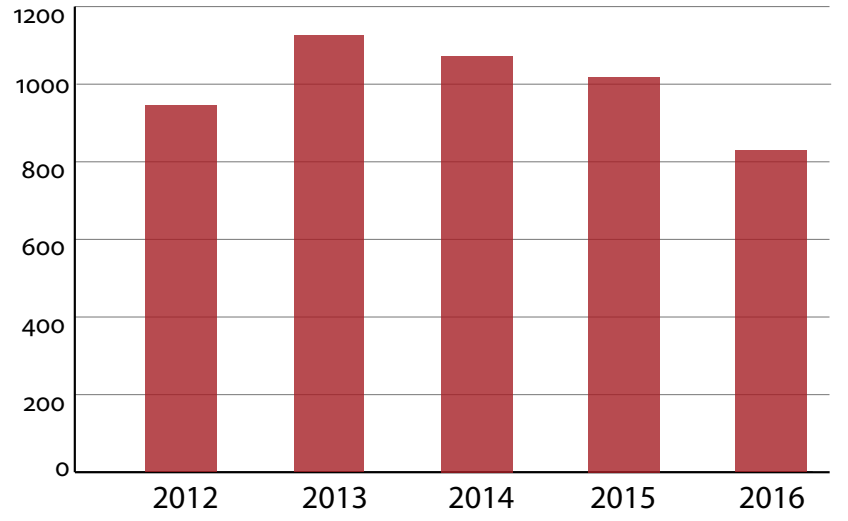
Alemania (B/.0.7 millón, bananos) y Guatemala (B/.0.6 millón, manufacturas de papel y cartón).

Disminuyeron a: Estados Unidos (B/.3.8 millones, pescados y crustáceos), Costa Rica (B/.1.6 millones, lácteos, pescados y manufacturas de aluminio) y Corea del Sur (B/.1.2 millones, chatarras de metal) […].

2.4.2. Importaciones nacionales

El valor de las importaciones puestas en puertos panameños, excluyendo el correspondiente a las de las empresas que operan desde la Zona Libre de Colón, sumó B/.828.9 millones (B/.190.1 millones o 18.7%

VALOR DE LAS EXPORTACIONES NACIONALES, 2012 - 2016
EN MILLONES DE BALBOAS



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

menos); el peso de la mercancía cayó menos (6.6%) y el costo medio de las mercancías se abarató (12.9%) […].

Las principales importaciones, de acuerdo a su valor, por capítulos arancelarios, fueron: vehículos y sus partes (B/.116.9 millones), combustible (B/.110.9 millones), máquinas eléctricas (B/.95.8 millones), artefactos de reproducción y sonido (B/.53.0 millones) y plásticos y manufacturas (B/.32.7 millones).

Las importaciones de vehículos y sus partes superaron en B/.19.0 millones o 19.4% las del año pasado, y las de combustibles y lubricantes disminuyeron B/.44.5 millones o 28.6% a causa del descenso del precio del petróleo y derivados. Los productos más importados fueron: gasolina (B/.33.9 millones), diésel (B/.33.3 millones) y jet fuel (B/.24.5 millones).

El valor de las compras de máquinas eléctricas (B/.42.3 millones) y aparatos de reproducción y sonido (B/.25.6 millones) fue menor al del año pasado, porque disminuyeron las de partes y accesorios para la construcción de plantas de generación de energía. Los productos de mayor contribución en las compras fueron: celulares, computadoras, ascensores, niveladoras y refrigeradoras.

Los principales orígenes de las mercancías importadas fueron: Estados Unidos (B/.203.4 millones), China (B/.89.1 millones), México (B/.45.8 millones), Costa Rica (B/.31.9 millones), Colombia (B/.27.2 millones) y Corea del Sur (B/.25.2 millones). Además, ingresaron por intermedio de la Zona Libre de Petróleo B/.81.1 millones y de la Zona Libre de Colón B/.69.2 millones."

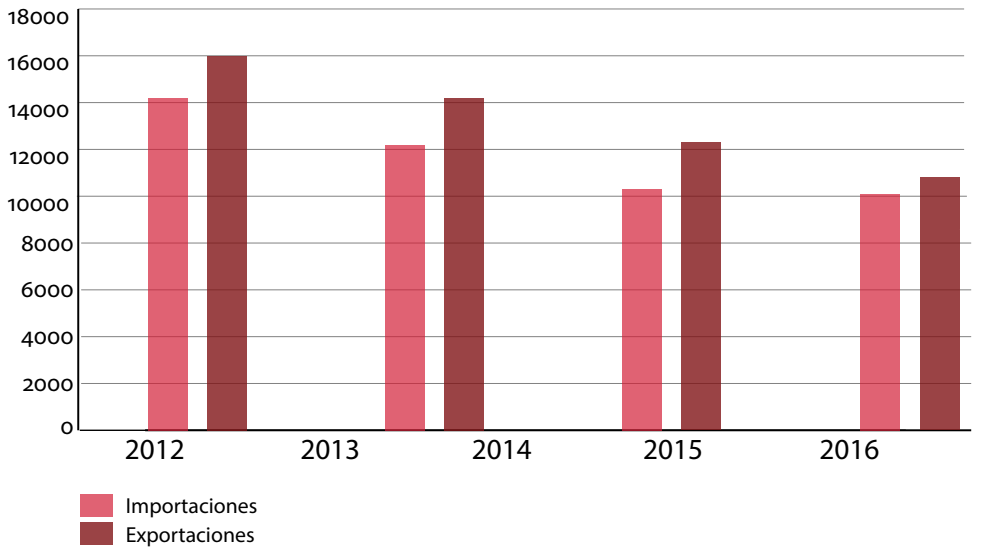
2.4.3. La Zona Libre de Colón

La Zona Libre de Colón es la zona franca de mayor movimiento comercial del país, por lo tanto, la más representativa. Al igual que lo expresado en el comportamiento del comercio exterior, tanto las importaciones y exportaciones de la zona libre se han disminuido considerablemente desde el 2013. No obstante esta disminución, sigue siendo uno de los sectores de mayor relevancia económica para el país.

Según el Informe Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas de Enero de 2016, "el valor de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón totalizó B/.620.3 millones. Contribuyeron a la caída en las ventas la condición de los siguientes mercados: Puerto Rico (B/.343.2 millones, medicamentos), Venezuela (B/.24.1 millones, calzados y electrodomésticos), Colombia (B/.23.1 millones, prendas de vestir, electrodomésticos y cosméticos y fragancias) y Ecuador (B/.15.5 millones, electrodomésticos y medicamentos).

Los principales destinos de las reexportaciones, de acuerdo con el valor de las ventas, fueron: Panamá (B/.69.2 millones), Colombia (B/.63.9 millones), Costa

COMERCIO DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN
EN MILLONES DE USD



Rica (B/.50.1 millones), Venezuela (B/.46.2 millones), Guatemala (B/.41.0 millones) y República Dominicana (B/.37.4 millones). Los productos de mayor venta se clasificaron en las siguientes secciones arancelarias: químicos (B/.177.5 millones), máquinas y aparatos eléctricos y de reproducción y sonido (B/.118.1 millones), textiles y manufacturas (B/.103.8 millones), calzados y otros bienes de uso final (B/.55.9 millones) y alimentos (B/.39.4 millones).

El valor de las importaciones puestas en puertos nacionales sumó B/.571.8 millones (B/.519.7 millones o 47.6% menos), provinieron mayormente de: China (B/.251.1 millones), Estados Unidos (B/.52.4 millones), Hong Kong (B/.24.8 millones), Vietnam (B/.21.2 millones) y México (B/.20.7 millones) […].

No obstante estos niveles de comercio exterior, que son de gran relevancia para Panamá y la Región, es importante notar que la industria de Zona Libre de Colón ha decrecido en un 30% desde 2012, tanto en importaciones como en exportaciones, tal y como se presentan en los siguientes cuadros, según estadística aportada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, debido principalmente a la difícil situación económica por la que están pasando las economía vecinas, como es el caso de Venezuela, Colombia y Brasil, entre otros.

2.4.4. Vulnerabilidades y Recomendaciones

Considerando que la República de Panamá es vulnerable para el blanqueo de dinero de dinero producto de delitos actividades cometidos en el exterior, uno de los sectores más propensos para ser utilizado para esta modalidad de delito es en definitiva el comercio exterior. Además, este sector posee particularidades que hacen más complejo el seguimiento de posibles dineros ilícitos, pues cualquier país, y en este caso Panamá, sólo puede identificar una fase del proceso, y en muchos casos es difícil probar la ilicitud del dinero que se mueve a través de los canales de blanqueo de capitales.

Además de las características y vulnerabilidades del comercio exterior, en Panamá existen otros factores que determinan la categoría de alto riesgo del sector, lo cual facilita las diversas modalidades emergentes del delito de blanqueo de capitales, como los siguientes:

Existen debilidades en los procedimientos utilizados por los usuarios de la Zona Libre de Colón en cuanto al registro de sus operaciones a través de la utilización de la plataforma denominada Declaración de Movimiento Comercial Electrónica (DMCE); y tampoco describen los requisitos que deben cumplir los documentos generados por el sistema electrónico al ser presentados para el movimiento físico de la mercancía declarada. Este hecho dificulta el intercambio de información entre la autoridad de la Zona Libre Colón y la Autoridad de Aduanas, e impide la identificación adecuada de presuntos delitos relacionados con el contrabando o modalidades del delito de blanqueo de capitales vinculados con la sobrefacturación o subfacturación de mercancías.

Es necesario fortalecer los procedimientos y la coordinación entre la Administración de la Zona Libre y la Autoridad de Aduanas de Panamá.

Por otro lado, existe un alto nivel de efectivo que no es cónsono para un sector de redistribución de bienes al por mayor y libre de impuestos que va de Asia, Europa, América del Norte hacia América Latina y el Caribe, lo que favorece el anonimato y mayores dificultades para identificar a los beneficiarios finales; lo cual sugiere la necesidad de monitorear los niveles de efectivo, e incluso valorar la implementación de medidas para restringirlo.

2.5. Inmobiliario y Constructoras

El sector de la construcción e inmobiliario es otro de los sectores importantes en Panamá. Según el Informe Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas de Enero de 2016 "La Construcción aumentó en el área construida (164.5%), principalmente por los nuevos centros y plazas comerciales. Sin embargo, la inversión disminuyó (2.9%) posiblemente por el tipo de edificación.

La inversión, medida a través del valor de los permisos, alcanzó los B/.161.0 millones. La mayor parte de esta inversión permitió desarrollar numerosos proyectos comerciales (65.0%), especialmente en el distrito de Santiago de Veraguas (1,236%); donde la remodelación de un centro comercial representó el 88.2% del valor de los permisos.

Se construyeron 488 nuevas edificaciones, pero fueron menos que el año pasado. Prácticamente es una reducción generalizada. La excepción fue Aguadulce, donde el número de edificaciones (733.3%), el área construida (806.2%) y el valor de la inversión (531.3%) aumentaron.

El sector de la construcción registró movimientos moderados desde que terminaron los megos proyectos.

NÚMERO DE PROYECTOS, INVERSIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN Y ÁREA CONSTURIDA, 2012 - 2016*

Año	Número de proyectos	Inversión (millones de balboas)	Área construida (miles de m²)
2012	1,453	185.7	317.0
2013	708	191.8	286.4
2014	1,461	125.8	233.6
2015	602	165.8	158.4
2016	488	161.0	418.9

*Correspondes a las solicitudes de permisos de construcción en los siguientes distritos: Aguadulce, Arraiján, Colón, Chitré, David, La chorrera, Panamá, San Miguelito y Santiago

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

Aunque algunos se reanudaron (Ciudad de la Salud, que ahora incluirá al Instituto Oncológico Nacional; hospitales en Colón, Bugaba, Metetí y Los Santos; la ciudad deportiva de Chiriquí; el edificio Ave Fénix en El Chorrillo, y la carretera Cuango-Santa Isabel, en Colón), sus avances todavía no se reflejan en los indicadores.

También se ha avanzado en la construcción de las viviendas de interés social. La Dirección de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial entregó B/.2.1 millones en bonos residenciales en 2015, y la orden de iniciar la construcción de 1,000 viviendas en Panamá Este. Este proyecto se lleva a cabo por un monto de B/.18.2 millones y proveerá soluciones habitacionales a 5 mil personas de los sectores de Chepo, Pacora, 24 de diciembre, Pedregal, San Martín y Las Mañanitas.

Además, las autoridades empezaron a construir 5,000 viviendas con el Proyecto Altos de los Lagos en Colón, como parte del programa Renovación Urbana. Este proyecto supera los B/.500 millones y busca beneficiar a más de 200,000 personas ya que no solo se trata de hogares, también habrá nuevas escuelas, instalaciones deportivas, áreas de promoción cultural, centros de atención médica, entre otras instalaciones públicas."

2.5.1. Vulnerabilidades y Recomendaciones

El sector inmobiliario y de construcción es fundamental en la economía de Panamá y posee una gran cantidad de recursos.

Por prácticas comerciales, dentro de este sector se manejan altos niveles de efectivo para el pago de planilla laboral, así como de proveedores lo que hace del sector bastante vulnerable para el blanqueo de capitales.

Desde la perspectiva de las inmobiliarias, el sector no está profesionalizado y no todas las empresas o personas naturales que ofrecen este servicio están licenciadas o registradas. Por lo tanto, se sugiere fortalecer los procesos de registro para conocer el universo de entidades dedicadas a estas actividades, profesionalizar el sector y reducir así la informalidad.

Además, es un sector vulnerable para para ser utilizado en el blanqueo de capitales y por lo tanto es crucial la implementación de las medidas preventivas contenidas en la Ley 23 de 2015, en particular en relación con la identificación de los beneficiarios finales que realizan las inversiones para la construcción o para la compra de los inmuebles. Lo anterior, toma mayor importancia puesto que Panamá es un destino interesante para inversionistas extranjeros para el desarrollo de complejos inmobiliarios o para la compra de ellos, por lo que este sector es considerado de alto riesgo.

2.6. Bancos de Fomento y Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

La Ley 23 de 2015 incluyó dentro de los sectores no financieros bajo la supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros los siguientes:

- Banco de Desarrollo Agropecuario
- Banco Hipotecario Nacional
- Sociedades Anónimas de Ahorro y Préstamos para la Vivienda

Todas estas entidades pertenecen al Estado y su función es canalizar los préstamos y subsidios del Gobierno hacia las personas con menores recursos económicos para fomentar la vivienda de interés social, el agro y otros sectores con limitados ingresos económicos. Estas entidades se caracterizan por no desarrollar intermediación financiera y sólo reciben del público los pagos a los créditos definidos, cuando esto aplique.

Considerando esta situación, el riesgo es bajo puesto que no manejan grandes cantidades de dinero del

público y su función principal es entregar subsidios con la debida identificación de los beneficiarios de estos procesos. No obstante este riesgo, estas entidades deben cumplir con todas las medidas preventivas definidas en la Ley 23 de 2015 para los sujetos no financieros, y son supervisados por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

2.7. Sector de Casinos, Juegos de Suerte y Azar

De acuerdo a información suministrada por la Sección de Estadística de la Junta de Control de Control de Juegos, el sector de Casino y Juegos de Azar, al 2 de diciembre de 2016, está conformado por los siguientes tipos de empresas:

Tipos de Empresas	**Cantidad de Empresas registradas ante la JCJ**
Casinos completos	10
Máquinas tragamonedas tipo A	31
Máquinas tragamonedas tipo C	23
Salas de apuestas de eventos deportivos	9
Sala de Bingo	1

Todo este sector está altamente controlado pues es supervisado por la Junta de Control de Juegos y la Intendencia de Supervisión y Regulación e Sujetos no Financieros, e incluso tenía la obligación previa a la promulgación de la Ley 23, de reportar a la Unidad de Análisis Financiero, el Reporte de Transacciones Múltiples (RTM) a partir de la recepción de dinero en efectivo o cuasi-efectivo por un monto superior o igual a dos mil balboas (B/. 2,000.00) pero inferior a diez mil balboas (B/. 10,000.00), realizadas por un mismo cliente en el transcurso de una semana, además del Reporte de Transacciones en Efectivo (RTE) a partir de la recepción de dinero en efectivo o cuasi-efectivo por el monto de diez mil balboas (B/. 10,000.00) o más, establecido en la Ley.

Adicionalmente, este sector ha tenido que implementar las medidas preventivas estipuladas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) desde 1992, fecha ésta a partir de la cual la Junta de Control de Juegos ejerció las funciones de supervisión en materia de prevención de blanqueo de capitales, hasta tanto fuera transferida a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros en el 2015.

Habida consideración de lo anterior, este sector es considerado de nivel de riesgo medio alto.

2.8. Casas de cambio y Casas de Empeño

En cuanto a las casas de cambio las estadísticas que posee la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros son las que surgen de la información solicitada a los sujetos obligados desde el año 2015, que reflejan un total de 10 casas de cambio que operan actualmente en el país

En lo que respecta a las casas de empeño, la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, refleja un total de 288 casas de empeño autorizadas al 2 de noviembre de 2016.

En ambos casos, se tratan de sectores con un número limitado de empresas que están supervisadas por el Ministerio de Comercio e Industrias, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros y tienen la obligación de reportar a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo. En este sentido, y en atención al poco impacto que representan estas empresas en la economía nacional, las mismas son consideradas de un nivel de riesgo medio.

2.9. Empresas dedicadas a la comercialización de metales preciosos y empresas dedicadas a la comercialización de piedras preciosas.

En este sector de comercialización de metales preciosos se puede dividir en tres segmentos: Por un lado está la Bolsa de Diamantes de Panamá, en segundo lugar se encuentran las empresas en Zona Libre de Colón que comercializan con estos elementos y en tercer lugar están las pequeñas comercializadoras dedicadas al mercado interno. Todos estos segmentos están bajo la legislación en materia preventiva de la Ley 23 de 2015 y son sujetos obligados supervisados por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, sujetos igualmente a la Resolución No. 003-016 de 8 de noviembre de 2016, que ordena a los Sujetos Obligados no Financieros y profesionales que realicen actividades

sujetas a supervisión, completar el formulario de Actualización de Datos de Sujetos Obligados (ADSO) y remitirlo a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, mismo que solicita a los Sujetos Obligados no Financieros responder la pregunta sobre si realizan o no las actividades supervisadas por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, y cuya finalidad es identificar a qué universo de sujetos obligados y profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión se aplican las medidas preventivas contempladas por la Ley 23 del 27 de abril de 2015.

Considerando esta segmentación, las vulnerabilidades son diferentes. Por un lado, la bolsa de diamantes es una empresa que ha demostrado altos niveles de cumplimiento de las medidas preventivas, así como ha promovido importantes capacitaciones internamente a su sector. Para el caso del segmento dentro de las empresas en Zona Libre de Colón, le aplican las mismas vulnerabilidades definidas anteriormente para dicho sector económico.

Finalmente, para el sector dedicado al mercado interno, sus vulnerabilidades están más relacionadas con la informalidad del sector y el manejo de efectivo. Para lo cual se debe fortalecer la implementación de las medidas preventivas contenidas en la Ley 23 de 2015 para reducir sus niveles de informalidad.

2.10. Otros sectores

Además de los sectores antes señalados, la Ley 23 de 2015 incluyó otros sectores como lo son las empresas de transporte de valores, las empresas dedicadas a la compra de autos nuevos y usados, la Lotería Nacional de Beneficencia, Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá. Estos sectores no tienen una gran representatividad en la economía panameña, aunque su informalidad puede hacerlas vulnerables para el blanqueo de capitales, en particular para el caso de la empresas de compra y venta de autos donde se pueden manejar altos niveles de efectivo.

2.10.1. Vulnerabilidades y Recomendaciones

En general, estos otros sectores se caracterizan por no ser empresas de gran envergadura o sectores de gran impacto económico lo que reduce considerablemente el impacto a nivel nacional de que sean utilizados para el blanqueo de capitales.

No obstante, son sectores que se caracterizan por altos niveles de informalidad lo cual puede aumentar las vulnerabilidades, aunque están sujetos a la normativa establecida en la Ley 23 de 2015, bajo la normativa emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros.

Algunos de los elementos que promueven las vulnerabilidades de estos sectores es el uso de efectivo dentro de las prácticas comerciales, lo cual los hace proclives al movimiento de dinero ilícito.

Igualmente, existen casos donde empresas del sector están actuando sin licencia, por lo tanto se deben fortalecer los procedimientos de licenciamiento y los procedimientos de cierre de establecimientos cuando se identifica una operación sin licencia.

Particularmente en las casas de cambio se pueden cambiar diferentes documentos de valor y en algunos casos se permite el doble endoso lo que dificulta la identificación del beneficiario final del documento de valor.

La implementación de medidas preventivas contenidas en la Ley 23 de 2015 y en la normativa sectorial emitida por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros debe continuar, para reducir la informalidad del sector y mejorar la efectividad de los mecanismos para conocer al cliente, el beneficiario final, reducir los niveles de efectivo así como reportar lo correspondiente a la Unidad de Análisis Financiero.

3. Conclusiones del sector APNFDs

El sector de las APNFDs es el sector más diverso en los temas y la estructura de cada sector. Existen grandes sectores de influencia importante en la economía del país, como lo serían todos los relacionados con el comercio exterior (Zonas Francas, incluyendo la Zona Libre de Colón), así como el sector de la construcción e inmobiliario y las casas de remesa. Adicionalmente, se pueden identificar sectores de menor impacto económico, como lo serían las casas de cambio, los casinos y juegos de suerte de azar, entre otros, hasta incluso sectores para apoyar a las personas de menos recursos, como son los bancos de subsidio del Estado para vivienda y temas agropecuarios.

Dentro de este gran segmento económico, es evidente que los sectores de mayor riesgo por sus prácticas comerciales, y por su impacto en la economía son los

sectores relativos al comercio exterior, al inmobiliario y de construcción. Así como el sector de abogados, en el cual se debe continuar fortaleciendo la implementación de las medidas preventivas, considerando el impacto reputacional a nivel internacional, es un sector prioritario para la supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros.

4. Recomendaciones

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros debe continuar con el proceso de fortalecimiento de su capacidad institucional para supervisar y desarrollar sus labores regulatorias, a través de la aprobación de un presupuesto robusto que le permita contar con las herramientas tecnológicas necesarias para cumplir, de forma efectiva, con las atribuciones que le atribuye la Ley 23 de 2015, así como continuar con la contratación de personal idóneo para fungir como supervisores del sector no financiero.

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros debe fortalecer la coordinación interinstitucional con aquellas entidades que tengan a su cargo el licenciamiento, registro u otorgamiento de idoneidades a los sujetos obligados no financieros cuya supervisión tiene a cargo.

Se deben robustecer los mecanismos para generar licencias o registros a los sujetos obligados no financieros, así como los procesos sancionatorios o de cierre cuando las empresas operen sin este procedimiento.

Los sujetos obligados no financieros deben continuar con la implementación de las medidas preventivas. En particular, en los sectores donde se identifiquen prácticas comerciales informales, motivo por el cual la Intendencia deberá emitir de forma continua guías y retroalimentación referentes al efectivo cumplimiento de la Ley 23 de 2015 y brindar capacitación actualizada a sus supervisados.

En sectores como las zonas francas, inmobiliario o de construcción, se deben promover mecanismos o buenas prácticas para reducir el uso de efectivo en dichos sectores.

IV
PERSONAS JURÍDICAS MERCANTILES

La República de Panamá tiene un amplio marco normativo para regular las distintas personas jurídicas mercantiles que se pueden constituir en el país. Las personas jurídicas, principalmente aquellas de objetivo mercantil, están desarrolladas en el código de comercio y en leyes particulares referidas a cada persona jurídica.

A continuación, se describe cada una de las personas jurídicas relevantes según la metodología del GAFI, y detallando sus fortalezas o debilidades que las puede hacer vulnerables para el lavado de activos o la financiación del terrorismo.

1. Sociedades mercantiles

1.1. Registro

Según el código de comercio, para que una persona jurídica mercantil tenga efectos contra terceros se debe registrar en el Registro Público. El documento mediante el cual dichas sociedades se registran, debe incluir el tipo de sociedad de que se trata, el nombre de la sociedad, quienes conforman su junta directiva (la cantidad y calidad de la persona dependerá del tipo de sociedad), el agente residente, las características principales de la sociedad y todos los cambios que se realicen a todos estos elementos.

De no actualizar en el Registro Público los cambios de la sociedad, no tendrían efectos contra terceros. Por tanto, para que una sociedad ejerza sus funciones normales, debe mantenerse actualizada en el registro.

A partir del 24 de octubre de 2014, se implementó el Sistema Electrónico de Inscripción Registral, que entre otros beneficios, otorga estadísticas más precisas sobre los trámites registrales. Este registro es público, se puede acceder incluso de forma virtual inscribiéndose en la página web del Registro Público de Panamá sin ningún costo: http://www.registro-publico.gob.pa/

1.2. Agente residente

La Ley 32 de 1927, estipula que toda sociedad anónima registrada en la República de Panamá deberá contar con la designación del nombre y domicilio del agente, que podrá ser una persona jurídica. El Decreto 147 de 4 de mayo de 1966, establece que estas personas podrán protocolizar y solicitar la inscripción de una sociedad en el Registro Público de Panamá.

La Ley 2 del 1 de febrero de 2011, define al Agente Residente como el abogado o firma de abogados que presta sus servicios como tal y que deberá llevar los registros exigidos por la Ley para las entidades jurídicas constituidas de conformidad con las leyes de la República De Panamá y con las cuales mantiene una relación profesional en el presente. De lo anterior se desprende, que toda sociedad anónima para inscribirse en el registro público debe tener un agente residente.

Por otro lado, la Ley 47 del 6 de agosto de 2013, define al Agente Residente como "el abogado que ha sido designado como agente residente por una sociedad anónima existente de conformidad con las leyes de la República de Panamá."

La Ley 23 del 27 de abril de 2015, incluye a los abogados como sujetos regulados, cuando en el ejercicio de su actividad profesional entre otros servicios, actúen como agente residente de entidades jurídicas constituidas o existentes de conformidad con las leyes de la República de Panamá. Por lo antes indicado, los abogados o firmas de abogados que actúen como agente residente de estructuras jurídicas están en la obligación de aplicar todas las medidas de debida diligencia para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Dentro de las obligaciones de los sujetos obligados no financieros, de acuerdo a lo establecido mediante Ley 23 de 2015, Decreto Ejecutivo No.363 de 13 de agosto de 2015, y demás regulaciones vigentes; los abogados que en el ejercicio de su profesión actúen como agente residente de estructuras jurídicas, deben adoptar medidas de debida diligencia de sus clientes, cuando establezcan relaciones contractuales o de negocios con sus clientes sean estos ocasionales o habituales.

La debida diligencia incluye, además de la del cliente, la identificación y verificación del beneficiario final de la persona jurídica que se incorpora, y debe contener como mínimo el nombre completo del cliente y beneficiario final, cédula de identidad personal o pasaporte cuando se trate de un extranjero, dirección física, profesión u ocupación, teléfonos de contado, entre otros. Adicionalmente, deben actualizar la información de todos sus clientes y beneficiarios finales de estructuras jurídicas en las que actúen como agentes; tener programas de cumplimiento, políticas de prevención basadas en riesgo, establecer los perfiles financieros y transaccionales de sus clientes a fin de medir los riesgo de los productos y servicios que se ofrecen, realizar los reportes de operaciones sospechosas, congelamiento preventivo y reporte de transacciones en efectivo y cuasi-efectivo a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF), de acuerdo a lo estipulado en Ley 23 de 2015, así como poner a disposición de la autoridades competentes la información que les sea requerida en cuanto a sus obligaciones como sujetos obligados no financieros.

La Resolución No. JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, establece el procedimiento sancionatorio en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigida a los sujetos obligados no financieros y a los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, dentro de los que se encuentran los abogados que actúan como agente residente de personas jurídicas. La Ley 23 de 2015 faculta a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, para aplicar sanciones dado el incumpliendo de la Ley 23 de 2015, su reglamentación y demás normas vigentes sobre la materia.

1.3. Tipos de sociedades

De acuerdo al Código de Comercio de la República de Panamá, dos o más personas naturales o jurídicas podrán formar una sociedad de cualquier tipo. Las sociedades comerciales reconocidas por el Código de Comercio son: 1. Sociedad Colectiva, 2. Sociedad en Comandita (que puede ser en Comandita Simple o en Comandita por acciones), 3. Sociedad Anónima, 4. Sociedades de Responsabilidad Limitada.

Otra forma de persona jurídica reconocida en la ley panameña son las fundaciones de interés privado. A continuación, se hace una descripción de cada una de este tipo de personas jurídicas.

1.3.1. Sociedades Anónimas

Las sociedades anónimas en Panamá están reguladas por el Código de Comercio, y por la Ley 32 de 1927, sobre Sociedades Anónimas.

En Panamá, las sociedades anónimas pueden tener acciones nominales o acciones al portador bajo el régimen de custodia.

Considerando las dificultades que pueden surgir para identificar los beneficiarios finales de las acciones al portador y de lo vulnerables que pueden ser las sociedades anónimas con acciones al portador, para que sean utilizadas como vehículos para el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, Panamá en su Ley 47 de 2013, modificada por la Ley 18 de 2015, adopta un régimen de custodia aplicable a las acciones emitidas al portador, en donde todo propietario de acciones emitidas al portador deberá designar a un custodio autorizado para que mantenga en custodia dichos certificados de acciones. En este sentido, la referida Ley identifica quiénes pueden actuar como custodios autorizados, quienes serán los únicos para ofrecer dicho servicio.

De acuerdo a la Ley 47 de 2013, podrán actuar como custodios locales autorizados, los bancos de licencia general y las fiduciarias establecidas en la República de Panamá y regulados por la Superintendencia de Bancos de Panamá, así como las casas de valores y centrales de valores establecidos en la República de Panamá y regulados por la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá. Asimismo, podrán actuar como custodios locales autorizados, todos aquellos abogados que se encuentren inscritos ante la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Adicionalmente, podrán actuar como custodios extranjeros autorizados, los bancos, fiduciarias y los intermediarios financieros que cuenten licencia para el ejercicio de sus actividades establecidas en jurisdicciones miembros del Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero, o de sus miembros asociados que se encuentren inscritos en la Superintendencia de Bancos de Panamá.

Todos los custodios autorizados podrán ser sancionados por las autoridades competentes, por sus faltas al sistema de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, incluyendo las disposiciones de la Ley 47 de 2013.

Las sociedades anónimas constituidas que para al 31 de diciembre de 2015, no se acogieron al régimen de custodio autorizado, sus pactos sociales fueron modificados por imperio de la de Ley, a acciones nominales únicamente. Con estas dos medidas, existe un mecanismo para conocer los beneficiarios finales de las sociedades anónimas inscritas en la República de Panamá.

Adicionalmente, y por práctica comercial, las entidades financieras desde hace varios años tienen la costumbre de no abrir cuentas u ofrecer productos a sociedades anónimas con acciones al portador, lo que refleja que esta vulnerabilidad se ha venido mitigando incluso por el sistema financiero.

La Ley 32 de 1927, indica que toda sociedad está obligada a tener un libro denominado Registro de Acciones, en el que se anotarán los nombres de todas las personas que son accionistas de la compañía, con indicación de su nombre completo, domicilio, número de acción, fecha de adquisición y cantidad accionaria.

Por su parte, la Ley 2 de 2011, especifica que todo agente residente está en la obligación de aplicar medidas de debida diligencia para conocer al cliente para lo cual requerirá que el cliente proporcione evidencia satisfactoria de su identidad, y cuando los certificados de acciones que representan el título de propiedad sobre la entidad jurídica estén emitidos al portador, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de los tenedores de las acciones. Adicional a lo dispuesto en la Ley 2 de 2011, la Ley 23 igualmente desarrolla la obligación de los agentes residentes, como sujetos obligados no financiero, a aplicar las medidas de debida diligencia tanto a sus clientes como a los beneficiaros finales de estructuras jurídicas formalizadas en la República de Panamá.

De acuerdo a la Ley 32 de 1927, los negocios de las sociedades anónimas son administrados y dirigidos por la Junta Directiva de la sociedad, la cual requiere estar compuesta por lo menos de tres miembros, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas. Tanto la Junta Directiva, como el agente residente deben estar identificados en el pacto social por el cual se crea la sociedad, debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá.

Adicionalmente, las sociedades anónimas tendrán un Presidente, un Secretario y un Tesorero quienes son elegidos por la Junta Directiva de la sociedad, pudiendo tener todos los dignatarios, agentes y representantes que la Junta Directiva, estatutos de la sociedad o el pacto social determinen.

1.3.2. Sociedad de Responsabilidad Limitada

Las Sociedades de Responsabilidad Limitada se encuentran reguladas mediante la Ley 4 del 09 de enero de 2009, así como por las disposiciones generales establecidas en el Código de Comercio de Panamá.

En este tipo de sociedades, el capital social, que puede estar representado por cualquier clase de moneda, está integrado por las aportaciones de los socios en dinero, bienes o servicios, y está representado en participaciones o cuotas; y la responsabilidad de los socios se limita al monto de sus aportes. La identidad de los socios debe aparecer registrada y ser pública. La administración de la sociedad corresponderá a la(s) persona(s) naturales o jurídicas que hayan sido designadas para el cargo en el pacto social o por un acuerdo posterior. El Administrador debe llevar un registro de los socios, así como el agente residente.

Para su constitución, deben participar, al menos, dos personas, panameñas o extranjeras, jurídicas o naturales. Toda su información de creación, incluyendo los socios, el agente residente, así como los cambios

que sufra en la administración y cambios societarios, se deben inscribir en el Registro Público de Panamá.

1.3.3. Sociedad en Comandita: Simple y por acciones.

Las sociedades en comandita están reglamentadas en el Código Comercio. En el caso de la sociedad en comandita simple, los socios tendrán limitada su responsabilidad al monto de sus respectivos aportes y para la administración se podrá nombrar un gerente. En el caso de las sociedades en comandita por acciones, estas se rigen bajo la misma normativa de las sociedades anónimas explicadas anteriormente. También pueden nombrar un gerente o administrador, y para ambos tipos de sociedades se debe designar un agente residente.

1.3.4. Sociedad extranjera

La sociedad extranjera está reglamentada en el Código de Comercio y su objetivo es permitir que empresas constituidas en el extranjero puedan operar en Panamá, una vez se encuentren registradas en el Registro Público de Panamá. Por tanto, una sociedad anónima extranjera podrá tener oficinas o agencias y hacer negocios dentro de la República de Panamá, después de haber presentado al Registro Público para su inscripción los siguientes documentos: Escritura de protocolización del pacto social; copia del último balance acompañado de una declaración de la parte del capital social que se utiliza o que se propone utilizar en negocios de la República de Panamá; certificado de constitución de conformidad con la ley de su registro, expedido y autenticado por el Cónsul de la República de Panamá en ese país o autenticado por Apostilla.

En este caso, no se requiere designar un agente residente dado a que no es una entidad panameña. No obstante, debe tener un representante legal, apodero o agente que la pueda representar ante las autoridades panameñas.

1.3.5. Fundaciones de Interés Privado

Las Fundaciones de Interés Privado no son sociedades mercantiles. Su objetivo es proteger un "interés privado" que en otras palabras es un patrimonio. No obstante, se incluye en este análisis pues es una figura particular que existe en Panamá, y que igual que otras estructuras jurídicas, pudiese ser mal utilizada para el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Las Fundaciones de Interés Privado se encuentran reguladas mediante Ley 25 del 12 de junio de 1995, las cuales podrán ser creadas por una o más personas naturales o jurídicas, mediante un documento público que debe ser inscrito en el Registro Público de Panamá, llamado "Acta Fundacional". El acta fundacional debe constar entre otros puntos, con la identificación del nombre de la fundación, su patrimonio inicial, la designación de los miembros del Consejo de Fundación, el domicilio de la fundación y el nombre y domicilio del agente residente. Todas las modificaciones al acta fundacional deben igualmente registrar en el Registro Público.

El agente residente de la fundación debe contar con la información de los beneficiarios finales, que en este caso no son socios o accionistas, sino beneficiarios de la fundación.

En su administración tiene un consejo fundacional que debe estar compuesto como mínimo por tres personas naturales o una persona jurídica y tendrá a su cargo el cumplimiento de los fines u objetivos de la fundación, y cuyas atribuciones o responsabilidades se encuentran establecidas en el acta fundacional o en el reglamento de la fundación.

Es importante resaltar que esta estructura jurídica al tener como objetivo proteger un patrimonio, generalmente su funcionamiento se caracteriza en recibir y/o administrar el mismo, más no generar ganancias o grandes movimientos fuera de este. Por ejemplo, se utiliza mucho para proteger futuras herencias o las ganancias de derechos de autor, entre otros.

2. Diagnóstico sociedades mercantiles

Como se explicó en la sección anterior, la República de Panamá reconoce como sociedades mercantiles a las sociedades colectivas, las sociedades en comandita (Simple o por acciones), las sociedades anónimas, y las sociedades de responsabilidad limitada; y como otras formas de personas jurídicas, existen las fundaciones de interés privado.

De todas estas estructuras jurídicas, las sociedades en comandita simple y en comandita por acciones no son utilizadas, por tanto pueden ser descartadas como instrumento que pudiese ser utilizado o vulnerado

para el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Lo anterior significa y tal como se presenta en el siguiente cuadro, que las estructuras jurídicas más utilizadas en la República de Panamá son en primer lugar las sociedades anónimas. Con una diferencia muy significativa, se encuentra en segundo lugar las fundaciones de interés privado, luego las sociedades de responsabilidad limitada, y por último las sociedades extranjeras.

2.1. Vulnerabilidades

Para identificar el riesgo que estas estructuras jurídicas sean utilizadas para el el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, es importante identificar qué vulnerabilidades pueden tener y cuál puede ser la probabilidad de que efectivamente sean utilizadas para actividades delictivas. Por tanto, a continuación se hace un análisis de las vulnerabilidades que se puede presentar por cada una de las estructuras jurídicas para identificar sus riesgos.

2.2. Registro

En cuanto a las vulnerabilidades, es importante resaltar que toda la información de constitución, administración e identificación del agente residente de todas las personas jurídicas y fundaciones de interés privado, se encuentran en el Registro Público de Panamá. Tal y como se comentó anteriormente, esta información es de acceso público en la página web del Registro Público de Panamá.

Es importante comentar que en la República de Panamá, cada año las empresas deben pagar una tasa anual a la Dirección General de Ingresos, del Ministerio de Economía y Finanzas, para mantener el registro activo. La tasa anual para las sociedades anónimas de B/.300.00 y para las fundaciones de interés privado de B/. 400.00.

Con la actualización del sistema del Registro Público de Panamá, la entidad ha identificado que existe un promedio de 2.500 empresas que llevan más de 10 años sin pagar dicha tasa anual, y según la ley panameña a estas empresas se les debe cancelar el registro, luego de una notificación por tres años. El Registro Público de Panamá recientemente ha publicado el listado para que

ESTADÍSTICAS DE SOCIEDADES Y FUNDACIONES INSCRITAS Y DISUELTAS, ENERO 2009 - MAYO 2016

Año	Soc. Anónimas		Fund. De interés privado		Soc. De resp. Limitada		Soc. Extranjeras	
	Inscritas	Disueltas	Inscritas	Disueltas	Inscritas	Disueltas	Inscritas	Disueltas
2009	37,408	3,266	5,233	819	267	26	73	4
2010	36,022	1,868	4,503	330	154	9	153	5
2011	34,233	953	4,397	134	192	18	155	4
2012	34,264	203	4,170	36	193	0	145	3
2013	30,042	535	4,289	107	161	4	130	4
2014	29,249	1,261	4,183	11	239	6	122	1
2015	26,861	12,332	4,434	1,723	246	48	132	10
2016	7,837	4,861	1,246	679	48	17	39	2
Total	**235,916**	**25,279**	**32,455**	**3,839**	**1,500**	**128**	**949**	**33**

Fuente: Registro Público de Panamá, Dirección de Tecnología // Fecha: junio 2016

estas empresas legalicen su situación antes del 2019, si no serán canceladas.

A pesar que existe este procedimiento de cancelación, el tiempo es muy amplio y puede generar una vulnerabilidad a que se utilicen estas empresas, con información no actualizada para desarrollar actividades delictivas.

Mediante Ley 52 del 27 de octubre de 2016, se modificó el procedimiento de suspensión de la persona jurídica en el Registro Público de Panamá. La norma indica que la falta de pago de las tasas anuales por parte de las personas jurídicas tendrá como efecto la no inscripción en el Registro Público de Panamá, de ningún acto corporativo objeto de inscripción y la no expedición de certificaciones relativas a la persona jurídica. El Registro Público de Panamá suspenderá los derechos corporativos a la persona jurídica que incurra en morosidad en el pago de la tasa única por un periodo de 3 años consecutivos, previa orden de la Dirección General de Ingresos. Una vez inscrita la suspensión de la persona jurídica en el Registro Público de Panamá, la persona jurídica contará con un plazo de 2 años para ser reactivada. Expirado dicho plazo, el Registro Público de Panamá procederá con la cancelación definitiva de la persona jurídica entendiendo que la misma queda definitivamente disuelta.

2.3. Beneficiario final

Actualmente, en Panamá la información del beneficiario final de todas las personas jurídicas puede ser accesible para las autoridades del país. Aunque no existe un registro unificado sobre los accionistas y/o beneficiarios finales de personas jurídicas, es posible que las autoridades accedan a esta información ya que mediante la Ley 23 de 2015, que crea la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, y la reconoce como organismo de supervisión en temas relativos al blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, se faculta a la Intendencia para velar por que los entes sujetos obligados no financieros cumplan con las normas establecidas. De igual forma, se reconoce la facultad de la Intendencia a supervisar en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva a los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, como lo es el caso de los agentes residentes; y a conocer los recursos en primera instancia de los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.

La referida Ley 23 de 2015, igualmente reconoce como organismos de supervisión a la Superintendencia de Bancos de Panamá, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, la Superintendencia del Mercado de Valores, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo y cualquier otra institución pública que se determine por ley; todos los cuales tiene la facultad de supervisar que los sujetos obligados, cumplan con las leyes vigentes relativas a la prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otras atribuciones reconocidas por la referida norma.

Considerando que la Ley 23 de 2013, incluye a los abogados que actúen como agente residente de estructuras jurídicas como sujetos obligados no financieros, supervisados por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, la información respecto a la identificación del beneficiario final de las estructuras jurídicas queda al alcance de las autoridades competentes, ya que la identificación del cliente así como de los beneficiarios finales, es de obligatorio cumplimiento para el sujeto obligado no financiero, en este caso, el agente residente, al momento de iniciar la relación contractual con el cliente, de acuerdo a la referida excerta legal.

Para el caso de las sociedades anónimas en particular aquellas con acciones al portador, la información del beneficiario final está en poder del custodio, que como se comentó anteriormente debe estar registrado como tal ante la Corte Suprema de Justicia.

Para el caso de las sociedades extranjeras, como se comentó anteriormente para tener personería jurídica en la República de Panamá, deben estar registradas como tal en el Registro Público de Panamá. Por tanto, si se requiriere información de ellas, se puede consultar la información pública existente en el Registro Público de Panamá, en donde se identifica quién es el representante legal o apoderado de éstas, quien debe responder ante las autoridades competentes.

Con lo explicado anteriormente, al reconocer mediante Ley 23 de 2015, a los abogados que actúen como agente residente de estructuras jurídicas como sujetos obligados no financieros, éstos son considerados sujetos obligados, sujetos a supervisión en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento

del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, con lo cual se permite para acceder a la información del beneficiario final de las sociedades y de las fundaciones de interés privado.

2.4. Probabilidad e impacto

Tomando los datos desde el 2009, en términos porcentuales, en la República de Panamá, el 87% de las personas jurídicas que se registraron desde el 2009 y que continúan vigente, son sociedades anónimas y el 12% son fundaciones de interés privado. Sólo el 1% son sociedades de responsabilidad limitada y menos del 1% sociedades extranjeras.

Las anteriores cifras evidencian que la probabilidad que se utilice o vulnere una sociedad anónima para el lavado de activos o financiamiento del terrorismo es significativamente mayor con respecto a las demás estructuras jurídicas. En segundo lugar, serían las fundaciones de interés privado. Para el caso de las sociedades de responsabilidad limitada y sociedades extranjeras, su probabilidad es muy limitada, lo que hace que su impacto sea muy bajo. Por tanto, las sociedades donde Panamá debe prestar mayor atención y fortalecer sus mecanismos de mitigación de riesgos son las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado.

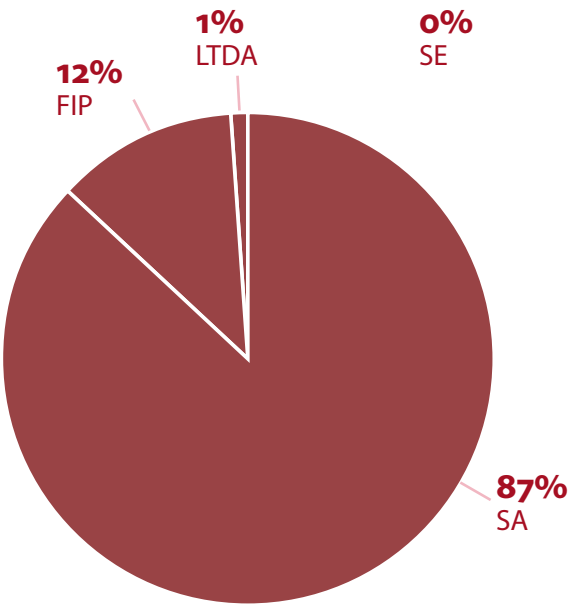
3. Empresas de Fideicomiso

El mercado de fideicomisos es realizado por una diversidad de empresas que incluye a los bancos, empresas subsidiarias de bancos, empresas asociadas a firmas de abogados, así como también otras empresas fiduciarias. A junio de 2016, operan en el mercado 78 empresas fiduciarias las cuales en su mayor proporción (51.2%) corresponden al negocio fiduciario realizado por bancos y empresas subsidiarias de bancos. Los otros segmentos importantes son el relativo a las empresas asociadas a firmas de abogados, así como también el desarrollado por otras empresas fiduciarias.

El tamaño del mercado fiduciario a junio de 2016 es de B/.20,755. Millones, en patrimonio objeto del fideicomiso. Este tiene una tendencia de crecimiento positiva debido a que la mayor proporción del negocio está asociado a la constitución de fideicomisos relacionados con las garantías de las operaciones de crédito como veremos más adelante. Actualmente, el 65.2% del negocio fiduciario es realizado por bancos y empresas relacionadas a bancos.

La normativa legal mediante la cual se regula el Fideicomiso en Panamá es la Ley 1 del 5 de enero de 1984, modificado por el Decreto Ley N° 5 del 2 de julio

TOTAL DE PERSONAS JURÍDICAS VIGENTE E INSCRITAS DESDE 2009



PANAMÁ: SISTEMA FIDUCIARIO
EMPRESAS, NÚMERO DE FIDEICOMISOS Y PATRIMONIO FIDEICOMITIDO

Detalle	Empresas	Número de fideicomisos	Patrimonio fideicomiso (millones de USD)
Bancos oficiales	78	112.426	20.755,8
Bancos privados panameños	2	31	2.277,7
Bancos privados	7	2.164	467,4
Empresas subsidiarias bancos	15	199	2.952,3
Empresas vinculadas a firmas abogados	16	28.706	7.820,5
Compañias de seguros	17	12.926	3.504,2
Otras empresas fidicuiarias	2	1	0,1
Total	**19**	**112.426**	**3.733,6**

de 1997 y la Ley N° 6 del 2 de febrero de 2005. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo 16 de 3 de octubre de 1984, por el cual se reglamenta la Ley 1 de 1984, que regula el ejercicio del Negocio de Fideicomiso, modificado por el Decreto Ejecutivo 53 del 30 de diciembre de 1985 y Decreto Ejecutivo 213 de 3 de octubre de 2000.

La normativa establece que la Superintendencia de Bancos de Panamá es el ente supervisor del negocio fiduciario.

El referido marco legal ha permitido un crecimiento sustantivo del negocio fiduciario en la República de Panamá. Actualmente, existe un Proyecto de Ley en debate en el Órgano Legislativo, promovido por la Superintendencia de Bancos, para introducir un nuevo marco legal, de acuerdo a sanas y actuales estándares internacionales del negocio, que permita tanto su crecimiento ordenado, así como también facultades al ente supervisor para regular el mercado fiduciario de acuerdo a sanas prácticas internacionales.

En materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, al mercado fiduciario le es aplicable el marco legal aprobado recientemente por medio de la Ley 23 de abril de 2015. De igual forma, las regulaciones aprobadas por la Superintendencia de Bancos de Panamá en la implementación de este nuevo marco de prevención, como los Acuerdos 10-2015, que desarrolla los principios y conceptos de uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarias en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; así como, el Acuerdo 9-2015 que establece el proceso sancionatorio en materia de prevención de blanqueo de capitales y el Acuerdo 7-2015 que establece el catálogo de señales de alerta para la detección de operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo.

Por otro lado, la Ley 23 de 2015, desarrolló de forma integral los aspectos de debida diligencia, incluyendo la debida diligencia ampliada, que deben desarrollar y aplicar las empresas fiduciarias como sujetos obligados financieros, a través de toda la estructura del negocio fiduciario, así como también a las actividades corporativas desarrolladas por las empresas fiduciarias de cualquier naturaleza que operen en el mercado fiduciario panameño. Este concepto corrigió un vació en materia de facultades y capacidad de supervisión de la Superintendencia de Bancos de Panamá a las empresas fiduciarias.

3.1. Elementos de mayor riesgo asociado al negocio fiduciario:

El negocio fiduciario es desarrollado de forma sustantiva por empresas subsidiarias de bancos, por los propios bancos y las empresas asociadas a firmas de abogados. En materia de supervisión y regulación de estos sectores, la totalidad de las empresas que operan en este segmento de mercado cuentan actualmente con supervisores de los negocios que ejercen estos sectores.

El negocio fiduciario es desarrollado en la República de Panamá orientado principalmente como vehículo de las operaciones de garantía de préstamos, especialmente en el segmento de banca de consumo (mercado de préstamos de auto), constitución de garantías en financiamientos corporativos estructurados ya sea de mercado de renta fija o de préstamos sindicados, y en menor medida en los garantías de financiamientos hipotecarios residenciales en segmentos de alto ingreso.

PANAMÁ: SISTEMA FIDUCIARIO
PATRIMONIO FIDEICOMITIDO POR TIPO DE FIDEICOMISO (MILLONES DE USD)

Detalle	inversión	Garantía	Administración	Pensión	Cesantía	Otros	Total
Bancos oficiales	2.059,2	89,1	116,9	-	-	12,5	2.277,7
Bancos privados panameños	33,8	353,5	51,1	11,1	.	17,8	467,3
Bancos privados extranjeros	163,5	2.502,7	277,2	.	4,2	4,7	2.952,3
Empresas subsidiarias bancos	156,3	6.518,7	169,0	454,7	514,8	6,8	7.820,3
Empresas vinculadas a firmas abogados	172,3	1.665,4	966,4	-	63,8	636,2	3.504,1
Compañias de seguros	-	-	-	-	-	-	-
Otras empresas fidicuiarias	0,2	1.037,4	2.658,8	-	-	37,7	3.734,1
Total	**2.585,3**	**12.166,8**	**4.239,4**	**465,8**	**582,8**	**715,7**	**20.755,8**

Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá

El negocio de fideicomisos de garantía representa el 58.5% del total del negocio fiduciario en la República de Panamá el cual es manejado en un 77.8% por bancos y empresas subsidiarias de Bancos. Por ende el principal riesgo a través de este segmento está asociado a los propios riesgos evaluados en el mercado bancario, es decir la integración y estratificación de dineros ilícitos. Si bien el segmento de negocios de financiamientos y captación de fondos en la Zona Libre de Colón no es desarrollado a través de garantías de fideicomisos, los segmentos de negocio inmobiliario y de construcción visto como principales amenazas del mercado bancario si pueden desarrollar estructuras de vehículos de fideicomiso como garantía a sus operaciones bancarias. Solo el negocio fiduciario desarrollado por otras empresas fiduciarias, en el segmento de administración de patrimonios pudiera ser vulnerable a la esfera de colocación de dineros ilícitos, pero como se aprecia su materialidad dentro del negocio fiduciario apenas alcanza el 10% del volumen de patrimonio objeto de los fideicomisos.

3.2. Otras vulnerabilidades para el sistema internacional

Panamá es un país que se ha caracterizado por ofrecer instrumentos jurídicos para facilitar el comercio y los negocios internacionales. No obstante, algunos de esos instrumentos podrían ser utilizados en el exterior para cometer posibles actividades ilegales como el blanqueo de capitales, y el financiamiento del terrorismo.

La legislación del país reconoce ciertas flexibilidades en su sistema impositivo para las sociedades anónimas registradas en la República de Panamá, pero que sus actividades se perfeccionan en el exterior (esto no aplica para las fundaciones de interés privado). Aun a pesar que estas sociedades deben cumplir con el pago del impuesto de tasa anual previamente mencionado, no tienen la obligación de presentar declaraciones anuales de impuestos en la República de Panamá.

No obstante, la Ley 52 de 2016, reconoce la obligación de las personas jurídicas que no realicen operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan efecto dentro de la República de Panamá, a llevar sus registros contables y a mantener su documentación de respaldo en las oficinas de su agente residente dentro de la República de Panamá, o en cualquier otro lugar dentro o fuera de la República de Panamá, según determinen sus organismos de supervisión. Dichos registros contables y documentación de respaldo deben mantenerse y estar disponibles por un periodo no menor a cinco años, contados a partir del último día del año calendario dentro del cual las transacciones para las que aplican estos registros fueron completadas, o del último

día del año calendario en el cual la persona jurídica cese sus operaciones.

En los casos en que los registros contables y documentación de respaldo sean mantenidos en un lugar distinto de las oficinas del agente residente, las personas jurídicas estarán obligadas a proporcionar al agente residente, por escrito la dirección física donde se mantienen los registros contables y documentación de respaldo y nombre y datos de contacto de la persona que los mantiene bajo su custodia. En caso de cualquier cambio respecto a dirección física donde se mantienen los registros contables y documentación de respaldo o del nombre y datos de contacto de la persona que mantiene los registros bajo su custodia, debe igualmente notificarse por escrito al agente residente en un periodo no mayor a quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se aprobó el cambio.

La información a que se refiere el párrafo anterior, debe ser proporcionada, previo requerimiento de la autoridad competente, al agente residente por parte de la persona jurídica que mantiene los registros contables fuera de la República de Panamá, en un plazo no mayor a quince días hábiles, contado a partir de la notificación de dicho requerimiento de información al agente residente de la persona jurídica sobre la cual se solicita la información.

Adicionalmente, el agente residente está obligado a mantener de las personas jurídicas que no realicen operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan efectos en la República de Panamá, un registro del lugar donde las personas jurídica mantiene los registro contables y la documentación de respaldo, registro que incluye la identificación del nombre de la persona jurídica, la dirección física donde se encuentran los registros contables y documentación de respaldo, el nombre y datos de contacto de la persona que mantiene los registros bajo su custodia. Adicionalmente, el agente residente está en la obligación de mantener copia de los registros de acciones y accionistas de aquellas sociedades anónimas para que actúe como tal.

Es importante resaltar, que la debilidad respecto a la ausencia de presentación de declaraciones anuales de impuestos en la República de Panamá por las sociedades anónimas que se perfeccionen, consuman o surtan efectos en el extranjero, aun cuando se encuentran registradas en el país, no permite que se utilice el sistema económico panameño para generar delitos como el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, pues las actividades de estas sociedades anónimas se perfeccionan en el exterior. Por tanto, esta vulnerabilidad es para el sistema internacional, más no para la República de Panamá. En otras palabras, y a manera de ejemplo, una empresa creada en Panamá puede ser utilizada en Europa para lavar dinero, dinero que nunca pasa por el sistema financiero o económico de Panamá.

Todo lo anterior, muestra que aunque la República de Panamá es utilizada para la creación de sociedades anónimas, una gran parte de estas sociedades no realizan su actividad en la República de Panamá, por lo que el sistema financiero o comercial panameño no es utilizado para blanquear el dinero. Por tanto, la vulnerabilidad aquí presentada es un elemento que puede ser utilizado para vulnerar otras jurisdicciones que ofrecen otro tipo de servicios, mas no es una vulnerabilidad indicativa directa que en la República de Panamá se blanqueen capitales o se financie el terrorismo.

Otro aspecto a considerar es el hecho que el negocio fiduciario también es susceptible de ser utilizado por estructuras jurídicas, como las sociedades anónimas, que actualmente constituyen un factor de riesgo, puesto que, en algunos casos, han sido objeto de uso indebido en otras jurisdicciones.

El mercado fiduciario panameño ofrece la particularidad de poder constituir fideicomisos que se pueden perfeccionar tanto por la legislación panameña, como por las legislaciones de jurisdicciones internacionales. En todo caso, las empresas fiduciarias están obligadas a estructurar sus contratos de fideicomiso en apego a los principios que establece la Ley 1 de 1984 que desarrolla el negocio de fideicomiso. Si bien es cierto, algunas vulnerabilidades y riesgos pueden derivarse del uso de estructuras fiduciarias de administración de patrimonios en el exterior y estructuradas bajo leyes extranjeras más flexibles, para cometer posibles actividades ilegales como el blanqueo de capitales, y el financiamiento del terrorismo, la Superintendencia de Bancos ejerce la supervisión de este mercado aplicando ciertas prácticas relacionadas con la materia bancaria, especialmente a la función de cumplimiento.

De igual forma, el nuevo marco legal que ofrece la Ley 23 de 2105 brinda facultades a la Superintendencia en la supervisión de prevención de todo el negocio fiduciario de las actividades corporativas que puedan realizar las empresas fiduciarias inscritas bajo la legislación panameña. Por otro lado, el referido marco legal.

Un aspecto positivo en este tema, es el Proyecto de Ley que impulsa la Superintendencia de Bancos que busca robustecer las facultades de regulación del negocio de fideicomiso, lo que coadyuvará a subsanar algunos vacíos en este mercado.

4. Conclusión

En la República de Panamá, las personas jurídicas que pueden ser más vulneradas para el blanqueo de capitales, o incluso para el financiamiento del terrorismo, por su amplio uso, son las sociedades anónimas con acciones al portador y las fundaciones de interés privado. No obstante, se han aplicado los siguientes mitigantes en cuanto a nuevas leyes de la República:

- Ley 2 del 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.
- Ley 47 del 6 de agosto de 2013, que adopta un régimen de custodia aplicable a las acciones emitidas al portador. Esta Ley otorgó un plazo hasta el 31 de diciembre de 2015, para que las sociedades con acciones al portador realizaran alguna de las siguientes opciones:

  1) Modificar su pacto social para cambiar las acciones al portador por acciones nominativas, o

  2) Entregar las acciones a un custodio autorizado.
- Ley 23 del 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; mediante la cual se impone a los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, la obligación de aplicar medidas de debida diligencia, e identificación y verificación adecuada de sus clientes y beneficiarios finales de estructuras jurídicas; así como la obligación de aplicar todas las medidas preventivas contra el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Adicionalmente, la referida Ley 23 de 2015, creó la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, y la reconoce como organismo de supervisión, teniendo entre sus atribuciones y facultades, la de supervisar a los sujetos obligados no financieros y profesionales sujetos a supervisión en cuanto a la correcta aplicación de debida diligencia de sus clientes e identificación y verificación de los beneficiarios finales de las estructuras jurídicas panameñas.
- Resolución No. JD-016-015 de 29 de diciembre de 2015, que establece el procedimiento sancionatorio en materia de prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigía a los sujetos obligados no financiero y a profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión.
- Ley 52 del 27 de octubre de 216, que establece la obligatoriedad de mantener registro contables para determinadas personas jurídicas.

Estos mitigantes han reducido las vulnerabilidades que tienen las personas jurídicas mercantiles y las fundaciones de interés privado en la República de Panamá, puesto que en todos los casos se puede conocer el beneficiario final, incluyendo en las acciones al portador.

Sin embargo, existe una vulnerabilidad para que sociedades sin actividades en la República de Panamá puedan ser utilizadas en otros países para el blanqueo de capitales, o el financiamiento del terrorismo. Aunque el dinero no pase por territorio panameño y no sea ahí donde se blanquee, es posible que se utilicen tales estructuras jurídicas en otras jurisdicciones.

5. Recomendaciones

Continuar fortaleciendo los procesos de supervisión de todos los sujetos obligados financieros y no financieros así como de los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión.

Fortalecer los procesos de cooperación internacional relativos al intercambio de información contable de las sociedades.

Aprobar el Proyecto de Ley que busca robustecer las facultades de regulación del negocio de fideicomiso, lo que coadyuvará a subsanar algunos vacíos en este mercado.

Continuar fortaleciendo los mecanismos de cooperación internacional para dar apoyo a las jurisdicciones donde se identifique un mal uso de entidades registradas en Panamá.

V
FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

1. Amenaza

Panamá se caracteriza por ser un país que no tiene grupos terroristas, tampoco se han identificado individuos terroristas o afiliados a grupos terroristas reconocidos por las naciones unidas. Panamá tampoco tiene un listado de las organizaciones o personas que se consideran terroristas, por tanto se rigen bajo las definiciones que para estos propósitos ha desarrollado las Naciones Unidas. Considerando entonces, que en Panamá no hay presencia de terroristas la amenaza interna es por ahora inexistente.

Por otro lado, aunque no existan terroristas en el país, éste podría ser utilizado para financiar terrorismo en los sectores económicos que ofrecen servicios financieros o de comercio exterior. No obstante, es importante resaltar que Panamá no tiene grandes relaciones financieras o comerciales en países o zonas del mundo de gran influencia terrorista. La economía Panameña está principalmente enfocada en generar un puente o "hub" entre los países latinoamericanos, Estados Unidos y China. Tampoco se ha identificado por parte de las autoridades alguna relación entre ciudadanos panameños y organizaciones terroristas reconocidas por las Naciones Unidas.

Por tanto, considerando que Panamá no tiene relaciones importantes con países de alta influencia terrorista, y que no se evidencia una conexión entre los ciudadanos en panamá y redes terroristas internacionales la amenaza de financiación al terrorismo en panamá, además de ser externa, es baja.

2. Marco legal

Panamá actualizó su marco legal en materia de financiación al terrorismo durante los últimos dos años. Con la Ley 10 de 2015 modificó el código penal para fortalecer el delito de financiación al terrorismo según los estándares internacionales, y ratificó los protocolos anexos al convenio contra la financiación del terrorismo de la Organización de las Naciones Unidas.

También con la Ley 23 de 2015 creó el sistema de congelamiento preventivo en virtud de las resoluciones del consejo de seguridad de las naciones unidas 1276, 1988 y 1373, y sucesoras, en materia de terrorismo para evitar que fondos o bienes sean entregados a terroristas. De forma complementaria el Decreto 587 de 2015 establece de forma detallada el procedimiento para el congelamiento preventivo y la cooperación internacional en materia de terrorismo relativo a dichas resoluciones.

3. Capacidades operativas

Considerando que la amenaza no es importante, los recursos para la investigación de delitos financieros están más enfocado en el Blanqueo de Capitales que en la financiación del terrorismo. No obstante, las mismas estructuras dedicadas al Blanqueo de Capitales descritas en las etapas anteriores, tienen el mandato de investigar la financiación al terrorismo. No obstante, hasta el momento no ha sido necesario destinar estos recursos para la investigación de este delito.

De forma particular, la procuraduría especializada en blanqueo de capitales tiene también la responsabilidad de apoyar a los fiscales en las investigaciones de financiación al terrorismo que surjan. De forma paralela la Policía de investigaciones, particularmente la DIJ también tiene dicho mandato.

Más ampliamente, la Unidad de Análisis Financiero de Panamá tiene un claro mandato para investigar este delito, según la Ley 23 de 2015. Pero además pertenecen a la Coalición de Países de la Comunidad Internacional contra el Grupo Estado Islámico en donde han participado desde el 2015 en dos comisiones de trabajo, una que busca bloquear las posibilidades y acceso a financiación de este grupo terrorista y la segunda comisión sobre la estabilización donde Panamá apoya específicamente la parte humanitaria.

En cuanto al proceso de congelamiento preventivo, la normativa define claramente las competencias que deben desarrollar cada una de las entidades involucradas en el proceso, como lo son: Cancillería, la UAF, la Procuraduría General, los supervisores, el Consejo de Seguridad Nacional, entre otros.

Por su parte del Consejo de Seguridad Nacional tiene una dependencia dedicada al terrorismo y a sus financiación con el objetivo de contribuir con las investigaciones en la materia y prevenir algún episodio de genera una amenaza para la seguridad nacional.

Aunque existan estas dependencias o unidades con la responsabilidad de investigar la financiación del terrorismo, se sugiere fortalecer sus capacidades en este delito en particular ofreciendo una mayor capacitación en la materia.

4. Sectores vulnerables

Según GAFI, hay do sectores que pueden ser vulnerados principalmente para la financiación al terrorismo y a continuación se presenta un análisis de dichos sectores en Panamá.

4.1. Remesas

Tal como se presentó en las secciones anteriores de este informe, Panamá es un país donde se envía al exterior más remesas de lo que se recibe, y considerando que la amenaza de terrorismo se encuentra en el exterior, bien se podría decir que este es un sector que puede ser utilizado para financiar al terrorismo en otros lugares del mundo. Sin embargo, tal y como se mostró anteriormente, lo principales países destino de dichas remesas son Colombia, Nicaragua, China y República Dominicana, países donde no hay presencia de organizaciones terroristas reconocidas por las Naciones Unidas.

Lo anterior muestra que el riesgo de que este sector sea utilizado para la financiación al terrorismo es bajo.

4.2. Organizaciones sin fines de lucro

Las organizaciones sin fines de lucro pueden ser utilizadas para financiar terrorismo, pues pueden canalizar donaciones o fondos de actividades lícitas hacia actividades terroristas o relacionadas, como lo sería por ejemplo el mantenimiento o subsistencia de un grupo terrorista. Considerando que en panamá la amenaza terrorista está en el extranjero, las organizaciones sin fines de lucro tendrían que enviar dinero al exterior. No obstante, en Panamá el sector se caracteriza por recibir dinero local o extranjero para el desarrollo de actividades en Panamá. Por tanto, las posibilidades de que el dinero financie causas extranjeras es bastante menor.

Adicionalmente, existe un control de estas organizaciones desde el Estado. Por un lado, todas deben estar registradas. El registro se genera principalmente en el Ministerio de Gobierno pero si son entidades dedicadas al deporte su registro es en el PANDEPORTE, sin son sobre temas agrarios se deben registrar en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, o si son organizaciones de base social dedicadas al medio ambiente se deben registrar en el Ministerio de Ambiente.

Con este registro pueden acceder a fondos del Estado. En caso de que el Estado les otorgue dinero, deben anualmente entregar la información contable de dichos fondos donde deben demostrar el uso dado a ese dinero. Toda esa información se debe entregar a la Dirección General de Ingresos para que otorgue las exenciones impositivas del caso.

En el caso de las entidades registradas en PANDEPORTE, tienen una regulación y obligación de entrega de información más rigurosa y la entidad hace constantemente revisiones en las organizaciones para verificar el uso que se le esté dando a los fondos, y que estén cumpliendo con su misión.

Las organizaciones que se deben registrar en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) tienen un segmento de organizaciones que reciben dinero público que están controladas por el mismo ministerio, así como por la DGI, tal y como se presentó

anteriormente. Dentro de las organizaciones reguladas por el MIDA, también existe un segmento de entidades que pueden recibir dineros de particulares. Este segmento tiene mayor posibilidad de ser vulnerado, pues el MIDA no tiene forma de acceder a la información financiera de los fondos privados.

Al igual que en el caso del MIDA, el Ministerio de Gobierno tiene organizaciones que sólo reciben dineros públicos donde se puede tener más seguimiento del manejo de sus recursos y otras entidades que pueden recibir dineros privados. Sin embargo, el Ministerio de Gobierno tiene una Ley 19 de 2010 que lo faculta otorgar la personería jurídica de las organizaciones sin fines de lucro, y a solicitar una amplia gama de información bajo su mandato, e incluso implementar sanciones en caso de incumplimiento. Aunque el Ministerio hace un seguimiento en este sentido, se recomienda fortalecer los procesos de monitoreo, recepción y revisión de información e incluso fortalecer dichas capacidades, a través de una normativa que desarrolle los procesos contenidos en la Ley.

Considerando que el flujo del dinero de las organizaciones sin fines de lucro es principalmente local, que sus actividades son principalmente locales, el riesgo de que estas organizaciones sean utilizadas para financiar terrorismo es muy bajo.

No obstante, se sugiere que se genere más conciencia de que estas organizaciones podrían ser utilizadas para el blanqueo de capitales. Aunque no se han identificado casos donde se involucren organizaciones sin fines de lucro con un delito de blanqueo de capitales, este es un sector que puede ser vulnerado por su atractivo en materia tributaria y en la flexibilidad de los controles. Por tanto se sugiere fortalecer las capacidades de las entidades que registran estas organizaciones para que puedan obtener mayor información sobre los movimientos financieros y puedan monitorear que se dediquen a las actividades que dicen desarrollar.

4.3. Otros sectores

Como se explicó en las secciones anteriores sobre blanqueo de capitales, Panamá tiene una economía basada en servicios, principalmente financieros y de comercio exterior. Por tanto, existe una posibilidad de que la economía sea utilizada para blanquear capitales o financiar el terrorismo. Sin embargo, en el caso de la financiación al terrorismo, la posibilidad es mucho menor considerando que las relaciones comerciales y financieras de Panamá son con países o regiones con una baja influencia terrorista.

Al igual que para el caso del blanqueo de capitales, las estructuras jurídicas de Panamá, tales como las sociedades anónimas, las fundaciones de interés privado y los fideicomisos, así como el uso de servicios jurídicos pueden ser mal utilizados o vulnerados en otros países para financiar el terrorismo. Al igual que en el caso del blanqueo de capitales, si se vulneran estas estructuras o servicios, el dinero no necesariamente entra al sistema financiero o comercial de Panamá, y por tanto el delito de financiamiento de terrorismo no se configura en el país.

5. Conclusiones y recomendaciones

En general la amenaza terrorista en Panamá es baja. Por un lado porque en el país no hay presencia de organizaciones terroristas o de individuos terroristas, pero además porque las relaciones financieras y comerciales de Panamá no son con países o regiones con gran influencia terrorista.

De forma paralela, existe un marco normativo suficiente para investigar y procesar un caso de financiación al terrorismo o para ofrecer cooperación internacional en la materia, así como para aplicar el congelamiento preventivo según las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de Terrorismo.

Con todo lo anterior y considerando las características de los sectores económicos en Panamá, el riesgo de la financiación al terrorismo es bajo. De forma particular, en el sector de remesas, el riesgo es bajo puesto que estás están dirigidas a países donde no hay una influencia terrorista reconocida por Naciones Unidas. Para las organizaciones sin fines de lucro, el dinero es destinado a actividades principalmente locales, lo que hace que su riesgo sea también bajo. En el caso de otros sectores económicos, su riesgo de ser utilizados para la financiación del terrorismo es también bajo, por los motivos antes expuestos.

No obstante el bajo riesgo, Panamá debe continuar con el fortalecimiento de sus capacidades para la investigación y prevención del delito de financiación al terrorismo y por ello debe:

Aumentar la capacitación a todos los sectores investigativos y de los sujetos obligados en materia de financiación al terrorismo.

Fortalecer la normativa y capacidades para el monitoreo de las organizaciones sin fines de lucro, en particular para aquellas que reciben dinero de privados. Esto con el ánimo no sólo de prevenir que sean utilizadas para la financiación del terrorismo, sino principalmente reducir sus riesgos de ser utilizadas para el blanqueo de capitales.

Continuar fortaleciendo los mecanismos de cooperación internacional para dar apoyo a las jurisdicciones donde se identifique un mal uso de entidades registradas en Panamá o servicios ofrecidos desde el país.

VI
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Amenazas

Como se presentó en el capítulo de amenazas del presente documento, Panamá no se caracteriza por tener importantes organizaciones de crimen organizado, aunque a través del pandillerismo se puede ofrecer algunos servicios logísticos a organizaciones del crimen organizado del sur o centro américa, favoreciéndose por la posición geográfica y por la conectividad que ofrece el país en materia de transporte y de comercio.

Las principales amenazas internas para el blanqueo de capitales, son el narcotráfico, la corrupción, los delitos financieros, y delitos contra la propiedad intelectual. No obstante la amenaza principal es de origen externo. Los delitos son cometidos en el exterior y luego se utiliza a Panamá como transito del dinero o incluso para blanquearlo.

Considerando las rutas delictivas los principales delitos que generan recursos que pueden ser blanqueados en Panamá, son:

1) El Narcotráfico por la ruta de la droga que se genera en los países a andinos y sube por Panamá para el tráfico hacia el Norte de América, o en menor medida Europa.

2) Otros delitos relacionados con el crimen organizado, que utilizan las mismas rutas del narcotráfico, por ejemplo para el tráfico de migrantes que también usa la ruta hacia el norte de América y la ruta de las armas del norte de américa hacia Sudamérica.

3) El contrabando y los delitos contra la propiedad intelectual, donde viene mercancía de contrabando o falsificada de países como China y Perú para luego ser reexportada o que continúe su ruta tanto hacia norte américa como Sudamérica.

En cuanto a las amenazas de financiamiento del terrorismo, en Panamá no existen grupos o individuos terroristas, y no se evidencian fuertes relaciones financieras o económicas con zonas de influencia terrorista. Por tanto, la amenaza es baja y en caso de existir sería externa.

2. Sectores más vulnerables

2.1. Para el Blanqueo de capitales

Considerando la amenaza de blanqueo de capitales que es principalmente externa, los sectores más susceptibles para ser utilizados para el blanqueo de capitales son aquellos con grande relaciones con el exterior que canalizan dinero, inversiones y bienes del exterior.

Es importante anotar que actualmente, con la actualización de la Ley 23 de 2015 todos los sectores tienen una normativa bastante estructurada en materia de prevención de blanqueo de capitales. Adicionalmente, con la creación de la Intendencia bajo la misma Ley se tiene supervisión en los sectores vulnerables no financieros.

No obstante, las principales vulnerabilidades que se pueden identificar se encuentran en los nuevos sectores incluidos en la Ley 23 de 2015, pues son sectores que están en proceso de implementación de las medidas preventivas que hasta el momento se están haciendo

los ajustes en las prácticas comerciales para la implementación de toda la normativa. Adicionalmente, se ha iniciado con los procesos de supervisión y sanción, algo que el sector financiero ya ha implementado desde hace algún tiempo.

Teniendo en cuenta estos elementos, los sectores más vulnerables para el blanqueo de capitales en Panamá serían los sectores relacionados con el comercio exterior, como los son las zonas libre y zonas francas, en particular la Zona libre de Colon por su liderazgo en el sector. Otro sector vulnerable es el sector inmobiliario y de construcción por recibir grandes inversiones del extranjero que pueden ser vulneradas para el blanqueo y el uso del efectivo principalmente en pagos de proveedores.

Estos dos sectores son los más vulnerables no sólo por su corta trayectoria en la implementación de las medidas preventivas, sino porque además las posibilidades de la materialidad del delito en estos sectores es mayor por su gran influencia en la economía del país.

El siguiente sector vulnerable sería el sector bancario por su mayor exposición al riesgo por sus relaciones internacionales, algo que contrasta con los sectores de valores, seguros y cooperativas que tienen una menor influencia internacional. Su vulnerabilidad es también menor puesto que es el sector con las medidas preventivas de mayor trayectoria, incluso en la imposición de sanciones.

Otro sector vulnerable es el de los abogados que desarrollan las actividades sujetas a supervisión definidas en la Ley 23 de 2015. Este sector es vulnerable puesto que está en un proceso de implementación de las medidas preventivas y de las supervisiones. No obstante, estas vulnerabilidades del sector no tienen un papel preponderante en la economía nacional, por lo que su materialidad e impacto de blanqueo de capitales es menor que los sectores antes señalados. Sin embargo, las estructuras jurídicas, como las sociedades anónimas actualmente constituyen un factor de riesgo, puesto que, en algunos casos han sido objeto de uso indebido en otras jurisdicciones.

De nivel medio alto se encuentran las remesedoras, los casinos y los juegos de suerte y azar. De nivel medio de riesgo están los contadores, las empresas dedicadas a la compra y venta de autos, las casas de cambio y casas de empeño, los comercializadores de metales y piedras preciosas.

Por otro lado, los sectores menos vulnerables son: los notarios pues no están facultados para actuar en nombre o por un cliente para realizar ninguna de las actividades corporativas sujetas a supervisión, tanto sólo son garantes de otorgar fe pública.

Otros sectores de bajo impacto son los bancos de fomento del sector vivienda y agro, que son el Banco hipotecario Nacional, el Banco De Desarrollo Agropecuario que están bajo supervisión de la Intendencia. Así mismo, están las empresas de transporte de valores, la Lotería Nacional de Beneficencia, Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá. Estos sectores no tienen una gran representatividad en la economía panameña.

2.2. Para el financiamiento del terrorismo

En el caso del financiamiento del terrorismo, al igual que en el caso de las amenazas, las vulnerabilidades también son menores. Por un lado, toda la normativa actualizada aplica para la financiación al terrorismo, se ha definido un supervisor para todos los sectores y todos los sujetos obligados están implementado las medidas preventivas.

Por otro lado, no existen relaciones comerciales relevantes con jurisdicciones de alto riesgo de terrorismo. Por ejemplo, el sector de remesas que puede ser utilizado o vulnerado para enviar dinero a terroristas, en el caso de Panamá, se ha identificado que el destino principal de las remesas salientes son para Colombia, Nicaragua, China, Estados Unidos de América y República Dominicana Este elemento muestra que son remesas de trabajadores que envían su dinero a sus países de origen.

Otro sector que tradicionalmente es vulnerado para el financiamiento del terrorismo es el transporte de efectivo por frontera. En el caso de Panamá, el transporte que se ha identificado en aeropuertos es principalmente de entrada, no de salida y por tanto el destino no es la financiación al terrorismo.

Finalmente, el sector de las organizaciones sin fines de lucro tiene unos elementos que reducen las vulnerabilidades de ser utilizados para la financiación del terrorismo. Por un lado, el sector no se caracteriza por enviar dinero al exterior, sino por el contrario recibirlo para el desarrollar las actividades propias de estas organizaciones en Panamá. Por otro lado, es un sector que tiene normatividad, que tiene niveles de control y verificación tanto por parte de la entidad encargada de inscribirlos, como por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, que solicita información financiera de forma anual para las entidades que deseen tener una exención tributaria.

Los otros sectores analizados a nivel de blanqueo de capitales no tienen elementos relevantes como para ser utilizados como medios para la financiación del terrorismo y por tanto, sus vulnerabilidades son restringidas.

Finalmente, considerando que la amenaza de la financiación al terrorismo es baja y que las vulnerabilidades de los sectores también los es, el riesgos general de este elementos es en definitiva bajo para Panamá.

3. Vulnerabilidades para el sistema financiero internacional

Como 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.

3.1. Recomendaciones principales

A continuación, se presentan las recomendaciones principales para reducir las vulnerabilidades que el país tiene con el ánimo de generar herramientas para blindar aún más la economía Panameña de que sea utilizada para el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo y aportar mayores elementos para que el Estado pueda investigar y judicializar estos delitos. Estos son:

Capacitar a todos los operadores judiciales en los retos del nuevo sistema penal acusatorio en la investigación de delitos complejos como el blanqueo de capitales.

Fortalecer las capacidades de actuación de la DIJ al crear una policía especializada en el blanqueo de capitales, con un equipo de menor rotación, con mayor recurso humano y financiero.

Fortalecer las capacidades de la Aduana al aumentar el recurso humano, financiero y tecnológico.

Fortalecer el trabajo coordinado interinstitucional entre UAF y Procuraduría creando protocolos de actuación sobre el flujo de información entre entidades para optimizar la información de inteligencia financiera.

Continuar fortaleciendo los procesos en materia de cooperación con otros Estados.

Fortalecer la Unidad de Blanqueos de Capitales y Financiamiento de Terrorismo de la Procuraduría, en recurso humano y tecnológico.

Continuar fortaleciendo el recurso humano de la UAF, al igual que el recurso financiero, lo que permitirá mejorar la calidad de cooperación y reducir aún más los tiempos de respuesta a las solicitudes de información.

Fortalecer la UAF con nuevos programas tecnológicos como el software analítico, y una mejora al sistema de distribución de los listados provenientes de naciones unidas a los sujetos obligados.

Fortalecimiento del recurso humano: la inclusión de nuevos sujetos obligados en la Ley 23 de 2015 hace necesario fortalecer la estructura de supervisores que cuenten con el perfil adecuado en materia de Prevención.

Infraestructura tecnológica: dotar a los supervisores con tecnología de punta, que permita la recolección de datos de fuentes externas, clasificar, analizar y visualizar rápidamente datos de fuentes dispares y, al mismo tiempo, reducir el tiempo necesario para descubrir la información clave entre datos complejos, permitiendo llevar a cabo un proceso de supervisión basado en riesgo.

Fortalecimiento de la supervisión basada en riesgos de prevención de blanqueo de capitales: considerando el aumento de supervisados, según la Ley 23 de 2015 se hace necesario fortalecer las capacidades de los supervisores en la implementación de una supervisión basada en riesgos. Esto incluye el fortalecimiento de las áreas de prevención de blanqueo de capitales dentro de los supervisores.

Fortalecimiento de la implementación del régimen sancionador: con una adecuada implementación de una supervisión basada en riesgos se fortalecerá el régimen sancionador. Se recomienda que las sanciones del sistema financieros sean públicas.

Capacitar a los supervisores, de manera que éstos puedan: (1) Evaluar el nivel de los factores de riesgos inherentes a cada sujeto obligado y categorizarlo; (2) Medir la eficiencia y la efectividad de los controles internos establecidos por los sujetos obligados para mitigar tales riesgos; (3) Identificar las oportunidades de mejora en los procesos y controles internos del Sujeto Obligado.

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros debe continuar con el proceso

de fortalecimiento de su capacidad institucional para supervisar y desarrollar sus labores regulatorias, a través de la aprobación de un presupuesto robusto que le permita contar con las herramientas tecnológicas necesarias para cumplir, de forma efectiva, con las atribuciones que le atribuye la Ley 23 de 2015, así como continuar con la contratación de personal idóneo para fungir como supervisores del sector no financiero.

La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros debe fortalecer la coordinación interinstitucional con aquellas entidades que tengan a su cargo el licenciamiento, registro u otorgamiento de idoneidades a los sujetos obligados no financieros cuya supervisión tiene a cargo.

Se deben robustecer los mecanismos para generar licencias o registros a los sujetos obligados no financieros, así como los procesos sancionatorios o de cierre cuando las empresas operen sin este procedimiento.

Los sujetos obligados no financieros deben continuar con la implementación de las medidas preventivas. En particular, en los sectores donde se identifiquen prácticas comerciales informales, motivo por el cual la Intendencia deberá emitir de forma continua guías y retroalimentación referentes al efectivo cumplimiento de la Ley 23 de 2015 y brindar capacitación actualizada a sus supervisados.

En sectores como las zonas francas, inmobiliario o de construcción, se deben promover mecanismos o buenas prácticas para reducir el uso de efectivo en dichos sectores.

Continuar fortaleciendo los procesos de supervisión de todos los sujetos obligados financieros y no financieros así como de los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión.

Fortalecer los procesos de cooperación internacional relativos al intercambio de información contable de las sociedades.

Aprobar el Proyecto de Ley que busca robustecer las facultades de regulación del negocio de fideicomiso, lo que coadyuvará a subsanar algunos vacíos en este mercado.

Continuar fortaleciendo los mecanismos de cooperación internacional para dar apoyo a las jurisdicciones donde se identifique un mal uso de entidades registradas en Panamá.

Aumentar la capacitación a todos los sectores investigativos y de los sujetos obligados en materia de financiación al terrorismo.

Fortalecer la normativa y capacidades para el monitoreo de las organizaciones sin fines de lucro, en particular para aquellas que reciben dinero de privados. Esto con el ánimo no sólo de prevenir que sean utilizadas para la financiación del terrorismo, sino principalmente reducir sus riesgos de ser utilizadas para el blanqueo de capitales.

Continuar fortaleciendo los mecanismos de cooperación internacional para dar apoyo a las jurisdicciones donde se identifique un mal uso de entidades registradas en Panamá o servicios ofrecidos desde el país.

DOCUMENTOS CITADOS

Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, MEF. (2016). *Análisis Jurídico de la Función Notarial en la República de Panamá.* Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Informe Económico y Social.* Panamá.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes.*

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2012). *Delincuencia Organizada Trasnacional en Centro América y el Caribe: Una Evaluación de las Américas.*

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2013). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales.*

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delitos. (2015). *World Drug Report.*