



Informe de Evaluación Mutua de la República de Panamá



ENERO DE 2018



Referencia para citas:

GAFILAT (2018) – Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de la República de Panamá
<http://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/panama/evaluaciones-mutuas-12/IEMPanama-CuartaRonda.pdf>

© GAFILAT 2018. Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Florida 939 - 10° A - C1005AAS - Buenos Aires – Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: contacto@gafilat.org.

INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

RESUMEN EJECUTIVO	7
CAPÍTULO 1. RIESGOS DE LA/FT Y CONTEXTO	20
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS NACIONALES ALA/CFT Y COORDINACIÓN	33
Hallazgos principales y acciones recomendadas	33
Resultado Inmediato 1 (riesgo, política y coordinación)	34
Exenciones, medidas reforzadas y simplificadas	38
Objetivos y actividades de las autoridades competentes	39
Coordinación y cooperación nacional	39
Conciencia de los riesgos del sector privado	40
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 1	40
CAPÍTULO 3. SISTEMA LEGAL Y TEMAS OPERATIVOS	41
Uso de inteligencia financiera y otra información	44
ROS recibidos y solicitados por las autoridades competentes	47
Necesidades operativas respaldadas por el análisis y la diseminación de la UAF	50
Cooperación e intercambio de información/inteligencia financiera	55
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 6	57
Identificación e investigación de LA	57
Coherencia de las investigaciones y los procesamientos de LA con las amenazas y el perfil de riesgo, y las políticas nacionales ALA	59
Tipos de casos de LA perseguidos	61
Efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones	62
Medidas alternativas utilizadas cuando una condena por LA no es posible	64
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 7	64
Decomiso de productos, instrumentos y propiedad de valor equivalente como objetivo de una política	65
Decomiso de productos de delitos determinantes nacionales e internacionales, y productos ubicados en el exterior	68
Decomiso de transacciones de divisas/instrumentos al portador negociables (BNI) transfronterizas falsas o no declaradas	69
Coherencia de los resultados de decomiso con los riesgos de LA/FT, las políticas nacionales ALA/CFT y las prioridades	70
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 8	70
CAPÍTULO 4. FT Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN	72
Procesamiento/condena de los tipos de actividad de FT coherente con el perfil de riesgo del país	73
Identificación e investigación de FT	74
Investigación de FT integrada y respaldada con estrategias nacionales	76
Efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones	77
Medidas alternativas cuando una condena por FT no es posible	77
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 9	77
Implementación de sanciones financieras dirigidas sin demora por FT	78
Enfoque dirigido, alcance y supervisión de organizaciones sin fines de lucro en riesgo	80
Privación de bienes e instrumentos de FT	81
Coherencia de las medidas con el perfil de riesgo de FT general	82

Implementación de sanciones financieras dirigidas sin demora relacionadas con la proliferación	82
Identificación de activos y fondos conservados por personas/entidades designadas y prohibiciones	84
Comprensión de las IF y APNFD de las obligaciones y cumplimiento con ellas.....	84
Autoridades competentes que garantizan y monitorean el cumplimiento.....	85
Conclusiones sobre Resultado Inmediato 11	85
CAPÍTULO 5. MEDIDAS PREVENTIVAS	86
Comprensión de riesgos de LA/FT y obligaciones ALA/CFT	87
Implementación de medidas para la mitigación del riesgo	88
Implementación de DDC específica o reforzada y requisitos de mantenimiento de registros.....	90
Implementación de medidas DDA.....	91
Obligaciones de informe y revelación (tipping-off)	92
Implementación inminente de controles internos y requisitos legales/regulatorios.....	93
Conclusiones sobre el resultado inmediato 4.....	93
CAPÍTULO 6. SUPERVISIÓN.....	95
Hallazgos principales y acciones recomendadas	95
Resultado Inmediato 3 (supervisión)	96
Licencia, registro y controles que impiden que los criminales y sus asociados ingresen al mercado	96
Comprensión e identificación de los riesgos de LA/FT por parte de los supervisores	98
Supervisión basada en el riesgo del cumplimiento con los requisitos ALA/CFT.....	99
Acciones correctivas y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas.....	103
Impacto de las acciones de supervisión en el cumplimiento.....	105
Promoción de una comprensión clara de las obligaciones ALA/CFT y de los riesgos de LA/FT.....	105
Conclusiones sobre el resultado inmediato 3.....	107
CAPÍTULO 7. PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS.....	108
Disponibilidad pública de información sobre la creación y tipos de personas y estructuras jurídicas	109
Identificación, evaluación y comprensión de los riesgos de LA/FT, y vulnerabilidades de las entidades jurídicas	110
Medidas de mitigación para prevenir el uso incorrecto de personas y estructuras jurídicas.....	111
Acceso oportuno a información básica y de beneficiario final adecuada, precisa y actual sobre personas jurídicas	113
Acceso oportuno a información básica y de beneficiario final adecuada, precisa y actual sobre estructuras jurídicas	113
Efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones	114
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 5	114
CAPÍTULO 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	116
Hallazgos principales y acciones recomendadas	116
Resultado Inmediato 2 (cooperación internacional)	117
Provisión de asistencia legal mutua (ALM) y extradición.....	117
Búsqueda de asistencia legal oportuna para luchar contra el LA nacional, los delitos determinantes asociados y los casos de FT con elementos transnacionales.....	120
Búsqueda de otras formas de cooperación internacional con fines ALA/CFT	120
Intercambio internacional de información básica y de beneficiario final sobre las personas y estructuras jurídicas	124
Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 2	124
ANEXO DE CUMPLIMIENTO TÉCNICO	126
Recomendación 1 - Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo	126

Ponderación y conclusión	129
Recomendación 2 - Cooperación y coordinación nacional.....	129
Ponderación y conclusión	130
Recomendación 3 - Delito de LA	131
Ponderación y conclusión	133
Recomendación 4 - Decomiso y medidas provisionales.....	134
Ponderación y conclusión	135
Recomendación 5 - Delito de FT	135
Ponderación y conclusión	137
Recomendación 6 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT.....	137
Ponderación y conclusión	141
Recomendación 7 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación.....	141
Ponderación y conclusión	143
Recomendación 8 - Organizaciones sin fines de lucro	143
Ponderación y conclusión	145
Recomendación 9 - Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras	145
Ponderación y conclusión	145
Recomendación 10 - Debita diligencia del cliente.....	146
Ponderación y conclusión	153
Recomendación 11 - Mantenimiento de registros.....	153
Ponderación y conclusión	154
Recomendación 12 - Personas expuestas políticamente	155
Ponderación y conclusión	156
Recomendación 13 - Banca correspondencia	156
Ponderación y conclusión	158
Recomendación 14 - Servicios de transferencia de dinero o valores.....	158
Ponderación y conclusión	160
Recomendación 15 - Nuevas tecnologías	160
Ponderación y conclusión	161
Recomendación 16 - Transferencias electrónicas.....	161
Ponderación y conclusión	164
Recomendación 17 - Dependencia en terceros	164
Ponderación y conclusión	166
Recomendación 18 - Controles internos y sucursales y filiales extranjeras	166
Ponderación y conclusión	170
Recomendación 19 - Países de mayor riesgo.....	170
Ponderación y conclusión	171
Recomendación 20 - Reporte de operaciones sospechosas.....	171
Ponderación y conclusión	172
Recomendación 21 - Revelación (tipping-off) y confidencialidad	172
Ponderación y conclusión	172
Recomendación 22 - APNFD: Debita diligencia del Cliente.....	172
Ponderación y conclusión	175
Recomendación 23 - APNFD: Otras medidas	176
Ponderación y conclusión	176
Recomendación 24 - Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.....	177
Ponderación y conclusión	184
Recomendación 25 - Transparencia y beneficiario final de las estructuras jurídicas	185
Ponderación y conclusión	186
Recomendación 26 - Regulación y supervisión de instituciones financieras.....	187
Ponderación y Conclusión:	191

Recomendación 27 - Facultades de los supervisores	191
Ponderación y conclusión	194
Recomendación 28 - Regulación y supervisión de las APNFD.....	195
Ponderación y conclusión	196
Recomendación 29 - Unidades de Inteligencia Financiera	196
Ponderación y conclusión	199
Recomendación 30 - Responsabilidades de las autoridades del orden público e investigativas.....	199
Ponderación y conclusión	200
Recomendación 31 - Facultades de las autoridades del orden público e investigativas	200
Ponderación y conclusión	203
Recomendación 32 - Transporte de efectivo.....	203
Ponderación y conclusión	205
Recomendación 33 – Estadísticas.....	205
Ponderación y conclusión	206
Recomendación 34 - Guía y retroalimentación.....	206
Ponderación y conclusión	206
Recomendación 35 – Sanciones.....	206
Ponderación y conclusión	209
Recomendación 36 - Instrumentos internacionales	209
Ponderación y conclusión	210
Recomendación 37 - Asistencia legal mutua	210
Ponderación y conclusión	212
Recomendación 38 - Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso	212
Ponderación y conclusión	213
Recomendación 39 – Extradición	214
Ponderación y conclusión	215
Recomendación 40 - Otras formas de cooperación internacional.....	216
Ponderación y conclusión	221
Resumen del Cumplimiento Técnico - Deficiencias Principales.....	222

RESUMEN EJECUTIVO

1. Este informe proporciona un resumen de las medidas ALA/CFT existentes en la República de Panamá (en lo sucesivo Panamá) a la fecha de la visita in situ llevada a cabo los días 15 a 26 de mayo de 2017. Analiza el nivel de cumplimiento con la 40 Recomendaciones del GAFI y el nivel de efectividad del sistema ALA/CFT de Panamá, y ofrece recomendaciones sobre cómo se puede fortalecer el sistema.

Hallazgos principales

- Panamá ha llevado a cabo una ENR, en la cual ha identificado que sus principales riesgos en materia de LA derivan de los flujos financieros ilícitos provenientes del exterior que podrían ser colocados en Panamá asociados al narcotráfico, otros delitos vinculados con el crimen organizado, contrabando y delitos relacionados al comercio exterior; por lo que respecta a las amenazas internas, se identificaron los delitos de narcotráfico, corrupción, delitos financieros y delitos contra la propiedad intelectual e industrial, incluyendo contrabando, como las principales.
- Uno de los principales riesgos que enfrenta el país en materia de ingresos de fondos de origen delictivo es la recepción de dinero u otros activos financieros producto de delitos fiscales cometidos en el exterior. Este riesgo no ha sido considerado en la ENR aprobada por el país, y es importante destacar que los delitos fiscales no están tipificados como delito base ni como determinantes de LA, lo que afecta significativamente las posibilidades de prevención e investigación de delitos de LA a nivel local e impide prestar una adecuada cooperación en los pedidos recibidos del exterior cuyo delito determinante se vincule con el delito fiscal. La imposibilidad de investigar y procesar el delito de LA proveniente del delito fiscal influye negativamente de forma determinante en la efectividad del proceso de decomiso y medidas de incautación.
- Se considera que las autoridades competentes cooperan y coordinan adecuadamente el desarrollo de políticas y actividades para prevenir LA/FT y FPADM, sin perjuicio de que se han constatado limitaciones en el alcance de la Estrategia Nacional aprobada por el país.
- Por este motivo, se entiende que las políticas y actividades nacionales implementadas por parte las autoridades competentes no son consistentes con todos los riesgos identificados en el país. En efecto, más allá del delito fiscal no contemplado, se considera que los fondos ilícitos provenientes de las demás amenazas, tanto internas como externas, identificadas por la ENR (narcotráfico, tráfico de armas y personas, contrabando, delitos financieros, corrupción, etc.) no están siendo adecuadamente enfrentadas debido a las importantes vulnerabilidades no atendidas por la Estrategia en los principales sectores de riesgo (servicios societarios, zonas francas, inmobiliario, financiero).
- Para solucionar las debilidades existentes, el país requiere adoptar importantes medidas legislativas y reglamentarias que van a afectar la actual operativa de la plataforma comercial y servicios del país.
- La UAF es capaz de comunicar, de modo espontáneo y a requerimiento, los resultados de sus análisis, lo cual realiza por medio de informes de inteligencia. Tiene acceso a una amplia gama de información y agrega valor a sus informes. No obstante ello, es muy bajo el aporte que realiza al MP para investigar y rastrear activos criminales relacionados con LA, delitos determinantes y FT, debido a la baja cantidad de trabajos diseminados por la misma. En casos relacionados con otras autoridades competentes, no se ha constatado si los aportes de inteligencia y asistencias técnicas que proporciona la UAF han respaldado las necesidades operativas.

- Se ha observado una baja inscripción de SO en la plataforma de reporte UAF en línea, sobre todo de aquellos identificados como de alto riesgo por la ENR, principalmente APNFD, y resulta inconsistente el bajo nivel de ROS que generan sectores altamente riesgosos por el contexto del país, tales como el inmobiliario y de la construcción, ZLC y los abogados que ejercen funciones de agentes residentes.
- No se han presentado casos de reportes de operación sospechosa (ROS) o Reportes transacciones en efectivo y cuasi efectivo (RTE) relacionados con FT. Los SO conocen su deber de remitir los mismos y reciben los listados de los Comités de Sanciones de ONU por parte de la UAF, pero no demuestran una comprensión alta del riesgo de FT o capacidad de identificar posibles casos de FT de manera independiente
- El sistema procesal penal está implementando un cambio de modelo, desde un sistema inquisitivo mixto a un sistema acusatorio. Lo anterior, genera para el país una serie de desafíos en cuanto a la forma de investigar y sancionar los casos de LA, debiendo continuar el proceso de fortalecimiento de las instituciones más relevantes del sistema, como son la Policía, la Fiscalía, el Departamento de Bienes Aprehendidos y los Jueces de Garantía y Tribunales Orales.
- En cuanto a la investigación de los delitos de LA, se evidencian esfuerzos de las autoridades dedicadas a la persecución del LA proveniente de delitos relacionados con droga y de forma progresiva se comienzan a ver resultados en investigaciones con otros delitos precedentes, como corrupción y delitos financieros.
- El número de condenas reportadas son vinculadas mayormente al LA proveniente del narcotráfico, pero se verifica un progresivo aumento de condenas vinculadas a las investigaciones en corrupción y algunos sectores de riesgo en el marco de la implementación efectiva de la Ley No. 4 de 2017.
- La ENR determinó que el riesgo de FT es bajo porque Panamá no tiene individuos u organizaciones terroristas y no mantiene relaciones con países de mayor riesgo de terrorismo. Existen mecanismos para prevenir el uso del sistema financiero para el FT y para implementar las sanciones financieras dirigidas relacionadas al FT y proliferación. Sin embargo, la ENR evaluó principalmente el riesgo de terrorismo, no así el riesgo de FT, y las instituciones financieras y APNFD no entienden adecuadamente los riesgos de FT.
- Las instituciones financieras presentan un nivel adecuado de comprensión de sus riesgos y de sus obligaciones ALA. Las APNFD - a pesar del trabajo de la Intendencia - demuestran no entender íntegramente los riesgos de LA, ello repercute especialmente en el cumplimiento de obligaciones. Las medidas de mitigación en APNFD se encuentran en una etapa más incipiente de desarrollo.
- Los cuatro supervisores del sector financiero –SBP, SMV, SSRP e IPACOO – identifican y entienden los riesgos de LA de sus sectores, aunque estén en diferentes etapas de desarrollo de sus matrices de riesgo y procesos de supervisión basada en riesgo.
- La Intendencia de Regulación y Supervisión de Sujetos Obligados No Financieros ha elaborado las variables de las matrices sectoriales de riesgo y actualmente se encuentra trabajando en la incorporación de la información que le permita desarrollar sus actividades de supervisión. Al momento de la visita in-situ se había enfocado en la supervisión de aquellos sectores que fueron identificados como de mayor riesgo de LA.

- Como se ha dicho, el país presenta un riesgo inherentemente alto para la colocación de activos procedentes de delitos cometidos en el exterior, para lo cual se podrían utilizar personas y estructuras jurídicas (especialmente sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y fideicomisos).
- En los últimos años, el país ha aprobado diversas leyes y reglamentos con el objetivo de mejorar la transparencia de las sociedades, fundaciones y otras estructuras jurídicas constituidas en Panamá. Sin embargo, no se cuenta con evidencia sobre la efectiva disponibilidad y adecuada verificación de la información sobre los accionistas y beneficiarios finales de las entidades, ya que no existen mecanismos que garanticen la precisión y actualización de los datos disponibles, debido a que la responsabilidad de los agentes residentes no es clara, la supervisión sobre su actividad es escasa y las sanciones aplicadas aún no se han confirmado.
- Tampoco se ha evaluado el riesgo ni se han adoptado medidas de control para impedir el uso indebido de los accionistas y directores nominales, servicios que son permitidos por la legislación vigente y que se prestan de manera habitual por parte de las firmas de abogados que actúan en el país. Por lo anterior, se desconoce la manera en la que su utilización afecta la calidad de los datos disponibles sobre los beneficiarios finales de las sociedades y estructuras jurídicas panameñas.
- Panamá cuenta con unidades dedicadas específicamente a prestar cooperación internacional entre sus diferentes instituciones vinculadas al sistema ALA/CFT/CFPADM. Cabe destacar, que la falta de tipificación de los delitos fiscales impacta su posibilidad de proporcionar cooperación formal, como son asistencia legal mutua y extradición.

Riesgo y situación general

2. La principal amenaza de Panamá en materia de LA y FT es el ingreso de flujos financieros vinculados a actividades ilícitas cometidas en el exterior, toda vez que dentro del país no se han identificado importantes grupos delictivos o actividades criminales o terroristas de carácter transnacional. Los flujos financieros del exterior encuentran en Panamá un sistema financiero sólido y con una amplia gama de servicios societarios que, si bien tiene por objeto facilitar los negocios legales, son vulnerables a ser aprovechados para proporcionar opacidad y ocultar el origen o vinculación ilegal de recursos. En adición a lo anterior, el tráfico ilícito de drogas se perfila como la actividad ilícita cometida en el territorio panameño que más vinculación tiene con el LA.
3. El país ha desarrollado un marco legal e institucional diseñado para mitigar los riesgos derivados de los delitos de LA, sus delitos determinantes y FT. Por medio de la legislación implementada y reglamentada desde 2015, se incluyó a un número de SO no financieros que por primera vez están sujetos a un régimen de prevención y combate de actividades de LA/FT, destacando a los SO bajo la supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros.
4. Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que Panamá no tiene tipificados los delitos fiscales como delitos determinantes de LA. Esto presenta una serie de dificultades, toda vez que impide la realización de investigaciones domésticas y la capacidad de proporcionar cooperación internacional.

Nivel general de efectividad y cumplimiento técnico

Evaluación de riesgo, coordinación y establecimiento de políticas (Capítulo 2 – RI. 1; R. 1, R. 2, R. 33)

5. En cuanto a las principales amenazas internas en materia de LA, la ENR señala que éstas derivan del narcotráfico, la corrupción, los delitos financieros y los delitos contra la propiedad intelectual. Por otra parte, los sectores identificados como de mayor riesgo con las zonas de libre comercio en el país, el sector inmobiliario, y el sistema bancario. Por lo que respecta al FT, la ENR califica el riesgo como bajo, debido a que Panamá no tiene presencia de grupos o individuos vinculados a actividades terroristas o mantiene relaciones importantes con países de alto riesgo de terrorismo o FT.

6. En Panamá los delitos fiscales no están tipificados como delito base ni como determinantes de LA y, en este sentido, no han sido considerados en la ENR. Lo anterior afecta significativamente las posibilidades de prevención e investigación de delitos de LA, pues impide prestar una adecuada cooperación en los pedidos recibidos del exterior cuyo delito determinante se vincule con el delito fiscal y tiene efectos en la implementación efectiva del marco legal porque limita su alcance de aplicación. La Estrategia Nacional, desarrollada conjuntamente por Panamá y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sí incluye como una de sus líneas de acción la tipificación de los delitos fiscales.

Inteligencia financiera, LA y decomiso (Capítulo 3 - RI. 6-8; R. 3, R. 4, R. 29-32)

7. Panamá cuenta con una Unidad de Análisis Financiero (UAF) que funciona como centro nacional de recepción y análisis de reportes de operaciones sospechosas (ROS) y de reportes de transacciones en efectivo y cuasi efectivo (RTE), los cuales se reciben a través de una plataforma electrónica que permite interacción con los sujetos obligados para ofrecer retroalimentación sobre la calidad de los ROS. La UAF emite informes de inteligencia financiera con valor agregado, los cuales disemina al Ministerio Público (MP). También brinda asistencias técnicas a requerimiento del MP o de otras autoridades competentes. No obstante, el uso de inteligencia financiera que produce para nutrir las investigaciones realizadas por las autoridades competentes resulta ser escaso, en atención a la baja cantidad de informes diseminados por la UAF y, en algunos casos, de otras autoridades competentes. Asimismo, no se ha constatado si los aportes de inteligencia y las asistencias técnicas de la UAF han respaldado las necesidades operativas de dichas autoridades. Adicionalmente, si bien se han hecho grandes esfuerzos por inscribir como SO a APNFD identificadas como de alto riesgo en la ENR, resta completar dicha tarea sustancialmente. Por otra parte, el nivel de ROS de sectores altamente vulnerables al LA/FT de acuerdo con la propia ENR del país, como son los abogados que fungen como agentes residentes, el sector de bienes raíces y los sujetos de la ZLC, es deficiente.

8. El sistema procesal penal está implementando un cambio de modelo, desde un sistema inquisitivo mixto a un sistema acusatorio. Las investigaciones de LA que lleva a cabo MP están asociadas principalmente a casos de tráfico de drogas, aunque en los últimos años se han iniciado determinadas investigaciones por lavado de dinero con otros delitos precedentes, como son corrupción y delitos financieros.

9. Para el desarrollo de las investigaciones pertinentes, se ha creado una Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y FT del MP, para apoyar con analistas y herramientas tecnológicas adecuadas, el trabajo que desarrollan los fiscales en los casos de blanqueo de capitales.

10. En general, el país posee un marco normativo que le permite la incautación, administración y decomiso de los bienes vinculados al delito de LA. Es importante señalar que de la normativa relacionada con la administración y el remate de bienes decomisados debe actualizarse.

FT y financiamiento de la proliferación (Capítulo 4 - RI. 9-11; R. 5-8)

11. Panamá ha desarrollado mecanismos para investigar y procesar actividades de FT y para compartir información entre autoridades panameñas e internacionales. Se ha incorporado el tema de FT en la ENR, pero enfocado en un análisis del riesgo de terrorismo, y no de FT. Las instituciones financieras y APNFD no han llegado a una comprensión profunda o detallada de los riesgos de FT. Panamá ha desarrollado su marco legal y ha tomado acciones para monitorear a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), no habiéndose identificado hasta el momento ningún abuso con fines de FT.

12. En cuanto a la proliferación, Panamá ha desarrollado un caso en el marco de la aplicación de la Resolución 1718, en estrecha cooperación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si bien es importante aclarar que el caso no involucró directamente actividades de armas de destrucción masiva, demostró que el andamiaje legal está preparado para la detección de estos casos.

Medidas preventivas (Capítulo 5 - RI. 4; R. 9-23)

13. Las instituciones financieras tienen un adecuado entendimiento de sus riesgos y obligaciones en materia de LA/FT y han tomado medidas para controlar y mitigar sus riesgos. En lo que se refiere a las APNFD, éstas presentan aún una comprensión limitada de sus riesgos, lo cual repercute en las medidas implementadas y cumplimiento de sus obligaciones. En ambos casos se considera que no se tiene una adecuada comprensión de los riesgos de FT, sin perjuicio de que los SO comprenden y cumplen con las obligaciones a las que están sujetos.

14. Adicionalmente, en los procesos de DDC las instituciones financieras aplican adecuadamente las medidas, incluyendo aquellas medidas intensificadas específicas para la identificación de PEP, personas y entidades listadas por el CSNU y países de mayor riesgo. Si bien todos los SO conocen las medidas de DDC, en el caso de las APNFD se observan deficiencias en su aplicación.

15. Las instituciones financieras y los casinos han presentado reportes a la UAF de manera consistente; en el caso del resto de las APNFD se ha detectado que hay sujetos que aún no tienen acceso a la plataforma “UAF en línea”, en adición a que la remisión por parte de este tipo de SO es aún baja.

Supervisión (Capítulo 6 - RI. 3; R. 26-28, R. 34-35)

16. Los cuatro supervisores del sector financiero tienen entendimiento de los riesgos de sus sectores, aunque estén en diferentes etapas de desarrollo en cuanto a sus matrices de riesgo y procesos de supervisión basada en riesgo.

17. La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros tiene la misión compleja de supervisar sectores con riesgos bastante distintos. Para tales efectos, llevó a cabo una evaluación sectorial, misma que aborda los riesgos de manera muy general; el análisis no profundiza en los tipos de instituciones y los riesgos inherentes a cada una de ellas.

18. Los supervisores financieros han desarrollado matrices de riesgo para monitorear a sus entes supervisados; por su parte, la Intendencia está en proceso de desarrollo de las matrices de supervisión.

19. Todos los supervisores mantienen estrecha relación con la UAF, accediendo a los datos estadísticos y de calidad de los reportes enviados por los SO, con retroalimentación constante y apoyo en esfuerzos de capacitación.

Transparencia de personas y estructuras jurídicas (Capítulo 7 - RI. 5; R. 24-25)

20. El país presenta un riesgo inherentemente alto para la colocación de activos procedentes de delitos cometidos en el exterior, para lo cual se utilizan personas y estructuras jurídicas (especialmente sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y fideicomisos). Por otra parte, en la ENR se ha identificado como un riesgo significativo la utilización de entidades panameñas con la finalidad de llevar a cabo LA proveniente de actividades ilícitas en el exterior.

21. En los últimos años, el país ha aprobado diversas leyes y reglamentos, con el objetivo de mejorar la transparencia de las sociedades, fundaciones y otras estructuras jurídicas constituidas en Panamá, procurando asegurar la adecuada identificación del beneficiario final y permitir que las autoridades investigativas y otras autoridades relevantes tengan acceso a la información de manera oportuna, actualizada y completa, tanto para el desarrollo de investigaciones locales como para atender pedidos de cooperación internacional.

22. No obstante, no hay certeza sobre la adecuada disponibilidad y verificación de la información sobre accionistas y beneficiarios finales de las entidades, ya que no existen mecanismos que garanticen la precisión y actualización de la información disponible. Con relación a esto es importante señalar que la supervisión a los agentes residentes se percibe como baja y aún no se han aplicado sanciones firmes.

Cooperación Internacional (Capítulo 8 - RI. 2; R. 36-40)

23. Panamá cuenta con diversos instrumentos que le permiten solicitar y proporcionar cooperación internacional a nivel de distintas autoridades para actuar en diversas materias. En este aspecto se destaca que, de acuerdo con las experiencias de diversos países, se ha evidenciado una mejora en la calidad y tiempos de respuesta de información que se solicita a Panamá, a pesar de que el número de solicitudes también ha aumentado.

24. Por un lado, el MP ha mencionado que, si bien están conscientes de que la falta de tipificación de los delitos fiscales impacta su posibilidad de proporcionar cooperación formal, se ha buscado ser proactivo y trabajar juntamente con los países para poder proporcionar esta asistencia, mediante la potencial vinculación a otro tipo de delitos sobre los que puedan proporcionar asistencia. Sin embargo, esta visión no es compartida por todas las autoridades relevantes.

Acciones prioritarias

- De manera específica, se insta al país a que tipifique la categoría de delitos fiscales y se establezcan como precedentes de LA.
- Se deben adoptar medidas para reforzar el control del funcionamiento del sector de servicios societarios, especialmente con relación a la precisión y actualización de la información sobre el beneficiario final y el monitoreo continuo de la actividad de las personas jurídicas. Asimismo, se deberán desarrollar mecanismos que permitan abordar efectivamente los riesgos de LA/FT de las estructuras jurídicas constituidas en Panamá que reciben desde el exterior flujos de dinero originados en delitos fiscales.

- Se considera fundamental dar especial atención al sector de zonas francas para prevenir la realización de maniobras de facturación indebida de mercaderías u otras maniobras ilícitas de comercio exterior, esto sin perjuicio del fortalecimiento de las Aduanas previsto en la Estrategia Nacional. Asimismo, se deberán adoptar medidas para controlar el uso de efectivo en el sector de zonas francas y en el de inmobiliarias y constructoras.
- Si bien el riesgo de FT es menor con relación al que presenta el delito de LA, se considera necesario prestar mayor atención a los riesgos de FT/CFPADM relacionados a la integración de recursos al sistema financiero panameño, así como los riesgos de la mala utilización de los vehículos corporativos, ambos aspectos identificados en la ENR. Asimismo, se deben continuar y ampliar los esfuerzos de concientización de los SO con relación a los riesgos vinculados a FT.
- Es importante dar continuidad e intensificar las acciones de capacitación, desarrollo de manuales, difusión de guías y la organización de sesiones de retroalimentación con los SO para lograr mejorar la calidad y los niveles de envío de ROS de sectores de alto riesgo y aumentar el número de inscripciones de APNFD.
- Para aumentar el aporte de informes de inteligencia de la UAF a las autoridades competentes, se deberán incorporar las herramientas tecnológicas adecuadas para incrementar los informes aumentar el inicio o aportes a de casos investigados de LA, delitos determinantes y FT. Ello también permitirá incrementar la producción de trabajos de análisis estratégicos difundiendo tipologías y señales de alerta para mejorar la gestión de alertas y envío de ROS.
- Es importante intensificar las acciones de concientización y capacitación de SO especialmente APNFDs identificadas como de alto riesgo en la ENR, el desarrollo de manuales, la difusión de guías y la organización de sesiones de retroalimentación con los SO para lograr aumentar el número de inscripciones y aumentar sustancialmente los niveles de envío de ROS de sectores de alto riesgo.
- Se recomienda implementar un modelo de capacitación interinstitucional que permita a los diferentes actores del sistema de persecución penal comprender la forma como se desarrolla una investigación de LA en un sistema penal acusatorio.
- Se recomienda fortalecer las estadísticas, generando un proceso de trabajo entre las distintas instituciones que componen el sistema, para generar informes estadísticos inter-institucionales que den cuenta clara de la información.
- Fortalecer las capacidades de los diversos actores del sistema la identificación, investigación y juzgamiento de casos de LA en donde el delito determinante haya sido cometido en el exterior.
- Deben fortalecerse las medidas preventivas de los sectores vulnerables reconocidos en la ENR, como son zonas libres, sector inmobiliario y construcción, sector bancario y societario. Asimismo, se requiere intensificar la supervisión de dichos sectores por parte de la Intendencia.
- Potenciar las medidas de incautación y decomiso resultantes de investigaciones vinculadas a los principales riesgos identificados y en los sectores considerados más vulnerables.
- Fortalecer y capacitar a la Policía (en especial la DIJ) para permitir incrementar la efectividad de la identificación, incautación y decomiso de bienes en el sistema penal acusatorio recientemente implementado.
- Adoptar procedimientos claros respecto de la forma como iniciar una investigación patrimonial dirigida a lograr el decomiso de los bienes provenientes del delito de LA.

- Seguir brindando capacitación a los SO, particularmente los de más reciente incorporación, sobre sus obligaciones de revisar las listas de personas naturales y jurídicas designadas de acuerdo con las Resoluciones de las Naciones Unidas y de aplicar el congelamiento preventivo de encontrar una coincidencia.
- Dotar a la Intendencia de mayores recursos, tanto humanos como tecnológicos, para ejercer mayor nivel de supervisión sobre los SO y, de esta manera, prevenir y detectar posibles casos de LA/FT/FPADM.
- La Intendencia debe concluir el desarrollo de sus matrices de riesgo para estar en capacidad de conocer los riesgos de cada uno de sus sectores supervisados. Asimismo, la Intendencia, en colaboración con la UAF, deberán mejorar sus acercamientos con los sectores de APNFD para asegurar que completen su obligación de Actualización de Datos de Sujetos Obligados (ADSO) y estén dados de alta para presentar reportes mediante la plataforma “UAF en línea”.
- Evaluar el riesgo y definir medidas específicas de control para impedir el uso indebido de la figura de los accionistas y directores nominales, cuando estos servicios sean prestados por abogados o firmas de abogados que actúen en el país.

Calificaciones de efectividad y cumplimiento técnico

Calificaciones de efectividad

RI. 1 Riesgo, política y coordinación	RI. 2 Cooperación internacional	RI. 3 Supervisión	RI. 4 Medidas preventivas	RI. 5 Personas y estructuras jurídicas	RI. 6 Inteligencia financiera
Bajo	Moderado	Moderado	Moderado	Bajo	Bajo
RI. 7 Investigación y procesamiento de LA	RI. 8 Decomiso	RI. 9 Investigación y procesamiento de FT	RI. 10 Medidas preventivas de FT y sanciones financieras	RI. 11 Sanciones financieras de FP	
Moderado	Moderado	Moderado	Substancial	Substancial	

Calificaciones de cumplimiento técnico

Políticas ALA/CFT y coordinación

R. 1	R. 2
MC	MC

LA y decomiso

R. 3	R. 4
PC	C

FT y financiamiento de la proliferación

R. 5	R. 6	R. 7	R. 8
MC	MC	MC	MC

Medidas preventivas

R. 9	R. 10	R. 11	R. 12	R. 13	R. 14
C	MC	MC	C	C	PC
R. 15	R. 16	R. 17	R. 18	R. 19	R. 20
C	MC	MC	C	PC	PC
R. 21	R. 22	R. 23			
C	MC	MC			

Transparencia y beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas

R. 24	R. 25
NC	PC

Poderes y responsabilidades de las autoridades competentes, y otras medidas institucionales

R. 26	R. 27	R. 28	R. 29	R. 30	R. 31
MC	MC	MC	C	PC	MC

2018

R. 32	R. 33	R. 34	R. 35
MC	PC	C	MC

Cooperación internacional

R. 36	R. 37	R. 38	R. 39	R. 40
C	MC	MC	MC	MC

TABLA DE ACRÓNIMOS

ADSO	Actualización de información de sujetos obligados
ALA/CFT	Antilavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo
AMERIPOL	Comunidad de Policías de América
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
Art.	Artículo
CICAD/OEA	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos
CNBC	Consejo Nacional Contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo, y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
COMALEP	Convenio Multilateral de Aduanas de América Latina, España y Portugal
Convención de la Financiación del Terrorismo	Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999.
Convención de Palermo	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada 2000
Convención de Viena	Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas 1988
DDA	Debida Diligencia Ampliada
DDC	Debida Diligencia del Cliente
DDS	Debida Diligencia Simplificada
DGI	Dirección General de Ingresos
DIJ	Dirección de Investigación Judicial
DL	Decreto Ley
EBR	Enfoque Basado en Riesgo
ENR	Evaluación Nacional de riesgo de LA/FT
FT	Financiamiento del Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
IEM	Informe de Evaluación Mutua
Intendencia	Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
IPACOO	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
LA	Lavado de Activos
LA/FT	Lavado de activos/Financiamiento de Terrorismo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MDE	Memorando de Entendimiento
MP	Ministerio Público
MUSBER	Manual Único de Supervisión Basado en Riesgo
OAR	Organismo Autorregulador
ONG	Organización No Gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSFL	Organización Sin Fines de Lucro
PADM	Proliferación de Armas de Destrucción masiva
PEP	Persona Expuesta Políticamente
PGN	Procuraduría General de la Nación
R.	Recomendación
RCSNU	Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
Resolución JD	Resolución de la Junta Directiva
RI	Resultado Inmediato
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
RP	Registro Público
RRAG	Red de Recuperación de Activos de GAFILAT
RTE	Reporte de transacciones en efectivo y cuasi efectivo
S.A.	Sociedad Anónima
SBP	Superintendencia de Banco de Panamá
SENAFRONT	Servicio Nacional de Frontera
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá
SO	Sujetos Obligados
SONF	Sujetos Obligados No Financieros
SSRP	Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá
STDV	Servicio de Transferencia de Dinero o de Valores
UAF	Unidad de Análisis Financiero
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ZLC	Zona Libre de Colón

INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Prólogo

25. Este informe resume las medidas ALA/CFT/CFPADM existentes en Panamá a la fecha de la visita in situ. Analiza el nivel de cumplimiento con las 40 Recomendaciones del GAFI y el nivel de efectividad del sistema ALA/CFT/CFPADM, y recomienda cómo se puede fortalecer el sistema.

26. Esta evaluación se basó en las Recomendaciones del GAFI de 2012 y se preparó utilizando la Metodología de Evaluación de 2013. La evaluación se basó en información proporcionada por el país, de fuentes externas y organismos internacionales, y en información obtenida por el equipo evaluador durante su visita in situ al país en los días 15 a 26 de mayo de 2017.

27. La evaluación fue realizada por un equipo de evaluación conformado por: María Eugenia Talerico de la Unidad de Información Financiera de Argentina (experta operativa), Julio Dos Santos Rodríguez del Banco Central de Brasil (experto financiero), Marcelo Contreras Rojas de la Fiscalía Nacional de Chile (experto legal), Luis Marroquín de la Unidad de Análisis Financiero y Económico de Ecuador (experto operativo), Rodolfo Valle de la Unidad de Inteligencia Financiera de Honduras (experto financiero), Daniel Espinosa de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el LA y el FT de Uruguay (experto financiero) y Gabrielle Soltys del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (experta legal), con el soporte de Marconi Melo, Secretario Ejecutivo, Luna Montes y Guillermo Alejandro Hernández, Expertos Técnicos de la Secretaría del GAFILAT. El informe fue revisado por Maricarmen Meléndez de la Unidad de Inteligencia Financiera de México; Leonardo Pupperto del Tesoro de la República Francesa; Yara Esquivel, del Fondo Monetario Internacional (FMI); y Francesco Positano de la Secretaría del Grupo de Acción Financiera (GAFI).

28. Panamá fue previamente sometido a una evaluación mutua del GAFI en febrero de 2014 por parte del FMI, llevada a cabo de acuerdo con la Metodología del GAFI de 2004. La evaluación de 2014 está disponible en idioma inglés en el sitio web <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1454.pdf>

29. El informe anteriormente referido concluyó que el país cumplía con 1 Recomendación; mayoritariamente cumplía con 3 Recomendaciones; parcialmente cumplía con 26 Recomendaciones; y no cumplía con 19 Recomendaciones. Panamá no recibió una calificación de cumplida o mayormente cumplida en ninguna de las 16 Recomendaciones Fundamentales y Principales.

30. Derivado del informe anteriormente señalado que fue emitido por el FMI, el GAFI colocó a Panamá en el proceso del Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG por sus siglas en inglés), del cual salió en febrero de 2015, tras haber cumplido sustancialmente con los puntos del Plan de Acción acordado entre el ICRG y el país. Asimismo, GAFILAT colocó a Panamá en un proceso de seguimiento intensificado, del cual también ya ha sido removido, tomando en consideración las acciones realizadas para el cumplimiento del Plan de Acción y para subsanar las deficiencias identificadas en el informe anteriormente referido.

CAPÍTULO 1. RIESGOS DE LA/FT Y CONTEXTO

31. Panamá está situado en el centro del hemisferio occidental, al sudeste de América Central, con una extensión territorial de 75.517 km². Panamá forma un eslabón entre América Central y América del Sur; limita al norte con el Mar Caribe, al este con Colombia (339 km de frontera), al sur con el Océano Pacífico y al oeste con Costa Rica (348 km de frontera). El territorio se divide políticamente en 10 Provincias y 5 Comarcas, que a su vez se dividen en 79 distritos. La población total es de 4.036.177 habitantes.

32. Según lo establece la Constitución Nacional, la nación panameña tiene un gobierno unitario, republicano, democrático y representativo. El poder público es ejercido por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que actúan de manera separada y en colaboración. El órgano ejecutivo recae en el Presidente y el Vicepresidente de la República de Panamá, ambos elegidos por voto popular directo para un periodo de 5 años, así como de los Ministros de Estado elegidos por el Presidente de la República. El órgano legislativo se compone por la Asamblea Nacional de Panamá, integrado por 71 diputados electos por votación popular directa y que cubren un periodo de 5 años. El Poder Judicial es representado por la Corte Suprema de Justicia que se compone de nueve Magistrados designados para un mandato de diez años.

Riesgos de LA/FT y alcance de los problemas de mayor riesgo

Descripción general de los riesgos de LA/FT

33. El análisis llevado a cabo por parte del equipo evaluador tomó como base la información proporcionada por el país, incluyendo la ENR, la información de fuentes externas y organismos internacionales y la información extraída en el marco de la visita in-situ. En ese contexto, en los párrafos a continuación se enumeran los riesgos identificados más importantes, considerando la significancia que pueden tener en el sistema ALA/CFT de Panamá:

34. La Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) presentada por Panamá señala que la principal amenaza externa en materia de lavado de activos (en adelante LA) es el flujo de recursos vinculados a ilícitos cometidos en el exterior, cuyos productos podrían ser colocados en Panamá. En ese sentido, uno de los principales riesgos que enfrenta el país en materia de ingresos de fondos de origen delictivo es la recepción de fondos u otros activos financieros producto de delitos fiscales cometidos en el exterior. Este riesgo no ha sido considerado en la ENR aprobada por el país. En Panamá los delitos fiscales no están tipificados como delito base ni como determinantes de LA, lo que afecta significativamente las posibilidades de prevención e investigación de delitos de LA, e impide prestar una adecuada cooperación en los pedidos recibidos del exterior cuyo delito determinante se vincule con el delito fiscal. La Estrategia Nacional ha recogido la necesidad de incorporarlo como delito precedente del LA.

35. Se observó en algunos casos el uso de APNFD para la creación en Panamá de determinadas estructuras jurídicas vulnerables a ser utilizadas para blanquear los activos originados por delitos cometidos en el exterior. El país presenta un riesgo inherentemente alto para la colocación de activos procedentes de delitos cometidos en el exterior, particularmente en el sector bancario y de bienes raíces, para lo cual se podrían utilizar personas y estructuras jurídicas (especialmente sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y fideicomisos). Por otra parte, en la ENR se ha identificado como un riesgo significativo la utilización de entidades panameñas con la finalidad de blanquear dineros provenientes de actividades ilícitas en el exterior.

36. En relación con lo expuesto en el numeral anterior se verificó la necesidad de incrementar los controles para el funcionamiento del sector de servicios societarios, especialmente en relación con la calidad de la información sobre el beneficiario final y el monitoreo continuo de su actividad, para mitigar los riesgos asociados a la operativa de las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado panameñas, especialmente en el sector offshore. Por otra parte, existe una gran cantidad de agentes residentes que no se han dado de alta para enviar reportes electrónicos a la UAF.

37. De acuerdo con la ENR, con base a la importancia que tienen las zonas de libre comercio en el país, así como por su ubicación geográfica, Panamá presenta riesgos para la comisión de delitos relacionados con el comercio internacional, lo que implica delitos de contrabando, contra la propiedad industrial e intelectual y otras conductas ilícitas vinculadas al comercio exterior. Se ha identificado que existen sujetos no financieros, en especial en la Zona Libre de Colón (ZLC) en donde operan APNFD identificadas como de mayor riesgo, pendientes de tener acceso a la plataforma UAF en línea.

38. La ENR, afirma también que una de las principales amenazas internas en materia de LA derivan del narcotráfico. En razón de su ubicación geográfica, Panamá presenta riesgos para la utilización de su territorio para el tránsito de drogas, principalmente cocaína, en su ruta desde Sudamérica hacia Norteamérica y países de Europa.

39. En cuanto al terrorismo y al financiamiento del terrorismo (FT), el documento de la ENR no identifica la presencia en el país de grupos o individuos terroristas radicalizados ni sitios de entrenamiento a terroristas. Además, no fueron identificados casos concretos relacionados a grupos o individuos terroristas en el país. La ENR indica que la amenaza en materia de terrorismo y su financiamiento sería fundamentalmente proveniente del exterior.

40. Adicionalmente, la ENR indica que los sectores, tanto financiero como no financiero, tienen relaciones limitadas con países o territorios identificados como de alto riesgo para el terrorismo y que es igualmente limitada la captación interna de recursos por parte de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) para actividades en el exterior. La ENR marca que las OSFL que actúan en el país se concentran fundamentalmente en la recepción de recursos para llevar a cabo actividades dentro del país y que no habría un subconjunto del sector que fuera considerado especialmente de alto riesgo. Conforme a lo evaluado por el equipo, Panamá ha desarrollado un marco legal y ha tomado acciones para monitorear a las OSFL, sin que haya identificado hasta el momento ningún abuso con fines de financiar el terrorismo.

Evaluación del riesgo y alcance de los problemas de mayor riesgo del país

41. En enero de 2017 se presentó públicamente el documento “ENR de Blanqueo de Capitales y FT de Panamá” (ENR), que fue desarrollado por la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, FT y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (en lo sucesivo “Comisión Nacional”) de Panamá.

42. Según lo informado por las autoridades panameñas, el desarrollo de la ENR constó de tres etapas: en una primera etapa se realizaron diversos talleres y se dividió a las autoridades participantes en cuatro mesas de trabajo: 1) mesa de amenazas y vulnerabilidades nacionales, 2) mesa de vulnerabilidad de los sectores de la economía, 3) mesa de vulnerabilidad de las personas jurídicas y 4) mesa de vulnerabilidad de las OSFL. La segunda etapa consistió en la recopilación y consolidación de información directamente de las entidades públicas, a través de una solicitud de información; y por último en una tercera etapa se recopiló información de fuentes abiertas e informes de organismos internacionales para posteriormente desarrollar y validar el documento.

43. El documento señala que la principal amenaza en materia de LA es el flujo de recursos vinculados a ilícitos cometidos en el exterior, cuyos productos podrían ser colocados en Panamá, lo cual indica que la principal amenaza sería externa. El documento de ENR señala también que las principales amenazas internas en materia de LA derivan del narcotráfico, la corrupción, los delitos financieros y los delitos contra la propiedad industrial e intelectual.
44. Se ha podido constatar un alto nivel de participación de las distintas autoridades competentes en el desarrollo de la ENR y en la posterior discusión y aprobación de la Estrategia Nacional en materia de LA y FT, lo cual demuestra el grado de compromiso del país para enfrentar los riesgos de LA/FT.
45. Para la identificación de los temas más prioritarios, se revisó la ENR de Panamá y la Estrategia Nacional, documentos adicionales proporcionados, así como fuentes externas que consideran el riesgo. Se han identificado como punto de partida para la Evaluación Mutua los riesgos más importantes, y otros elementos que requieren especial atención, considerando la implicancia y el impacto que pueden tener en el sistema ALA/CFT de Panamá.
46. Durante la visita in situ y en este Informe de Evaluación Mutua (IEM) fueron examinados con mayor detalle los siguientes temas que constituyen los aspectos de mayor riesgo:
47. El país tiene un riesgo inherentemente alto para la colocación de activos procedentes de delitos cometidos en el exterior, particularmente en el sector bancario y de bienes raíces, para lo cual se utilizan personas y estructuras jurídicas (especialmente sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, y fideicomisos). En función de ello, la evaluación se enfocó en el uso de la figura del agente residente (abogados y estudios jurídicos) que proveen servicios societarios y corporativos para la creación y administración de personas y estructuras jurídicas. Asimismo, en razón del significativo volumen de fondos de no residentes que se maneja en la plaza financiera panameña, se dio un enfoque especial a la aplicación de medidas preventivas ALA/CFT en el sistema bancario panameño.
48. En vinculación con lo precedentemente descripto, resultó prioritario analizar la adecuada aplicación de medidas orientadas a la identificación del beneficiario final de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas constituidas en Panamá. Se analizó de qué manera las autoridades investigativas y otras autoridades relevantes tienen acceso a la información de manera oportuna, actualizada y completa.
49. Considerando que Panamá no ha tipificado los delitos fiscales, ni como delito base ni como determinante de LA, se analizó cómo tales limitaciones afectan la investigación y persecución doméstica de las conductas y el impacto en el sistema ALA/CFT de Panamá derivado de la eventual recepción de activos financieros producto de los delitos fiscales cometidos en el exterior. Se verificaron las consecuencias de la ausencia de tipificación de los delitos fiscales en la cooperación internacional que proporciona el país en los pedidos recibidos del exterior cuyo delito determinante se configure en la categoría de delito fiscal.
50. Dada la importancia de Panamá en el comercio internacional y la existencia de zonas de libre comercio y zonas francas, se verificaron los procesos de control, monitoreo y supervisión de las zonas de libre comercio y se analizaron las medidas de identificación y control de movimiento transfronterizo de dinero en efectivo y títulos negociables relacionadas a las actividades en estas zonas, así como también la cooperación doméstica entre agencias y autoridades investigativas.
51. Considerando que la utilización del sistema financiero panameño para la colocación de recursos provenientes del exterior es un riesgo significativo, fue necesario enfocarse en los sectores que reciben una mayor cantidad de inversiones externas, en especial las actividades del sector inmobiliario. En este sentido, resultó necesario el conocimiento de los riesgos de este sector, las medidas mitigadoras, como así también la manera en la cual las autoridades supervisan el cumplimiento de las obligaciones.

52. En lo que respecta al FT, si bien la ENR indica que el riesgo es bajo, considerando el riesgo inherente al volumen de recursos provenientes del exterior y la posición geográfica de Panamá, se analizaron de manera prioritaria las medidas preventivas tanto del sector público como del sector privado, incluyendo la comprensión de los riesgos, el monitoreo, regulación y supervisión de las obligaciones para CFT/CFPADM.

Materialidad

53. Según la información estadística emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Contraloría General de la República, el PIB para el tercer trimestre de 2016 fue de 27.567,4 millones de dólares estadounidenses y un crecimiento de 4.9%, si se compara con el mismo periodo en 2015. Asimismo, en 2015 el PIB per cápita de Panamá fue de 13.268,10 dólares estadounidenses¹, con un crecimiento anual del PIB en el orden de 5.8%². De acuerdo con los indicadores del Banco Mundial, Panamá es considerado un país de ingreso medio alto. Es importante señalar que las atribuciones del Banco Nacional de Panamá, quien desarrolla las funciones de un banco central, son limitadas en términos de política monetaria, puesto que la moneda de curso legal para efectuar todo tipo de operaciones es el dólar estadounidense³.

54. Los bancos ocupan la primera posición en importancia en el sistema financiero, representando el 92.51% del total de esta estructura financiera con un total de activos 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 son las cuartas en importancia, representando 1.53%, las empresas financieras representan 1.04%, y el resto son otras instituciones financieras de menor tamaño, entre las que se encuentran los bancos de desarrollo, las empresas de leasing y las asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda, que representan el 1.59% en su conjunto.

55. Actualmente operan 93 bancos con licencia bancaria, de los cuales 43 son de licencia general, autorizados para llevar a cabo operaciones bancarias domésticas y en el extranjero. De ellos, 29 son 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 Caimán, la cual los autoriza a realizar operaciones exclusivamente en mercados extranjeros. Finalmente, el sistema cuenta también con 16 oficinas de representación. Adicionalmente, existen 78 Fiduciarias, 38 empresas de Leasing, 57 empresas de factoring y 132 financieras.

56. La operación internacional representa cerca del 48% del total de los activos, mientras que la operación doméstica equivale al 52% de los activos del sistema. 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.

57. Al 31 de marzo de 2017, operan en el mercado 73 empresas fiduciarias de las cuales 39 (el 53,4%) corresponden al negocio fiduciario realizado por bancos y empresas subsidiarias de bancos. Los otros

¹ PIB per cápita.

² “Crecimiento del PIB (% anual)”, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA>, consultada el 7 de marzo de 2017

³ Si bien la legislación panameña, para efectos de imponer sanciones, señala que la moneda de curso legal es el “Balboa”, esto se hace solamente para fines de contabilidad pública y no existe propiamente una emisión de dicha moneda. La paridad del Balboa con relación al dólar estadounidense es de equivalencia exacta (1:1).

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 21,914 millones USD.

58. El negocio fiduciario es desarrollado en 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 las garantías de financiamientos hipotecarios residenciales en segmentos de alto ingreso. El negocio de fideicomisos de garantía representa el 58.5% del total del negocio fiduciario en 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.

59. El mercado de valores está compuesto por 93 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, 61 asesores de inversiones, 31 sociedades de inversión.

60. Existen 28 compañías de seguros, 8 compañías de reaseguro y 10 aseguradoras cautivas. El Informe Económico y Social publicado por el MEF 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 133,5 millones de balboas (10,2 millones u 8,4% adicional). El 45% del total de las primas (60 millones de balboas) 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. Desde la ley 23 de 2015 se incluyeron a los corredores de seguros como SO.

61. El Sector Cooperativo Panameño está conformado por 497 cooperativas de diversos tipos; no obstante, de acuerdo con la Ley 23 de 2015, solamente las 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, son consideradas SO. En este sentido, el total de cooperativas que constituyen SO de naturaleza financiera son 182, clasificadas de la siguiente manera: 130 Cooperativas de Ahorro y Crédito, 47 Cooperativas de Servicios Múltiples o Integrales, 4 Organismos Auxiliares y una Cooperativa de Transporte. El mercado de cooperativas en Panamá es un sector restringido principalmente a sus asociados.

62. Actualmente, en Panamá la estadística refleja un total de 10 de casas de cambio que operan a nivel nacional, y con respecto a las casas de empeño, la suma asciende a un total de 288 autorizadas por la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). Es importante destacar que, para efectos de su cumplimiento con el régimen ALA/CFT/CFPADM, hasta su incorporación como sujetos supervisados por la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), eran consideradas como SONF.

63. Las Estadísticas que presenta la Dirección de Empresas Financieras del MICI, 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 al menos en el año 2015 las divisas que salieron de Panamá superaron las que se recibieron. Los países a los cuales se envía la mayor cantidad de remesas son: Colombia, Nicaragua, China y Republica Dominicana. Cabe resaltar que, al 2 de noviembre de 2016, la Dirección General de Empresas Financieras tiene registradas 18 Casas de Remesas en Panamá.

64. Los SONF contemplados en la Ley 23 de 2015, Art. 23, son los siguientes:

- Empresas de la ZLC, empresas establecidas en la Agencia-Panamá Pacífico, Zona Franca de Barú, la Bolsa de Diamante de Panamá y Zonas Francas.
- Empresas de remesas de dinero, sea o no actividad principal⁴.
- Casinos, juegos de suerte y azar y organización de sistemas de apuestas, y otros establecimientos físicos o telemáticos que desarrollan estos negocios a través de Internet.
- Empresas promotoras, agente inmobiliario y corredoras de bienes raíces, cuando estos se involucren en transacciones para sus clientes concernientes a la compra y venta de bienes inmobiliarios.
- Empresas dedicadas al ramo de la construcción: empresas contratistas generales y contratistas especializadas.
- Empresas de transporte de valores.
- Casas de empeño.
- 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.
- Lotería Nacional de Beneficencia.
- Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá.
- Sociedades anónimas de ahorros y préstamos para la vivienda.
- 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.
- Empresas dedicadas a la compra y venta de autos nuevos y usados.
- Banco de Desarrollo Agropecuario.
- Banco Hipotecario Nacional.
- Aquellas actividades realizadas por profesionales según lo describe el Art. 24 de la Ley 23 de 2015.

65. Las actividades realizadas por los abogados, contadores públicos autorizados y notarios, u otros profesionales y actividades que se incluyan por ley, sólo estarán sujetas a la supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros (Intendencia) cuando, en el ejercicio de la actividad profesional realicen en nombre de un cliente o por un cliente las siguientes actividades (Art. 21 de Ley 23 de 2015):

- Compraventa de inmuebles.
- Administración de dinero, valores bursátiles u otros activos del cliente.
- Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores.
- Organización de aportes o contribuciones para la creación, operación o administración de compañías.
- Creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas como fundaciones de interés privado, sociedades anónimas, fideicomisos y demás.
- Compraventa de personas jurídicas o estructuras jurídicas.
- Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como director apoderado de una compañía o una posición similar, con relación a otras personas jurídicas.

⁴ Por medio de la Ley 21 de mayo de 2017, el sector de remesadoras y de cambio de divisas pasó a la supervisión de la Superintendencia de Bancos de Panamá. Hasta ese momento, la supervisión la llevaba a cabo la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados No Financieros.

- Proveer de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquier otra persona jurídica o estructura jurídica que no sea de su propiedad.
- Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como un accionista testafierro para otra persona.
- 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.
- La de agente residente de entidades jurídicas constituidas o existentes de conformidad con las Leyes de Panamá.

66. En el caso de las APNFD, mediante el programa de base de datos que implementa actualmente la Intendencia, el regulador solicita a todos los SO y profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión que actualicen la información contenida en dicha base de datos a través del envío del formulario de Actualización de Datos de Sujetos Obligados (ADSO) respectivo y que en el mismo informen si realizan las actividades sujetas a supervisión señaladas en el Art. 24 de la Ley 23 de 2015.

67. La Intendencia, ha informado a marzo de 2017, la cantidad de SO que se encuentran inscriptos. En el sector inmobiliaria y construcción son un total del 3.235 SO, Zonas Francas comercio exterior 3.712 SO, Casinos y Juegos de Azar 55 SO, Actividades estatales 8, Financieros no Bancarios 318 y Actividades Profesionales 4.299 (3.905 agentes residentes persona física, 311 agentes residentes firmas de abogados, 24 notarios, 59 contadores). En total alcanzan 11,627 SO⁵.

68. El comercio exterior es uno de los pilares de la economía panameña. El valor de las exportaciones, excluyendo las de la ZLC, totalizó B/.46 millones. El valor de las importaciones puestas en puertos panameños, excluyendo el correspondiente a las de las empresas que operan desde la ZLC, sumó B/.828,9 millones. La ZLC es la zona franca de mayor movimiento comercial del país.

69. Según la información proporcionada por el Registro Público de Panamá (RP), la cantidad de personas jurídicas activas (a mayo de 2017) asciende a 734,419, que se distribuyen de la siguiente manera: 675.624 sociedades anónimas, 2.132 sociedades extranjeras, 2.492 sociedades de responsabilidad limitada y 54.171 fundaciones de interés privado. No se proporcionaron datos sobre la cantidad de sociedades colectivas o en comandita que se encuentran activas en Panamá.

Elementos estructurales

70. La Ley 23 de 2015 reformó el régimen ALA/CFT/CFPADM, y sus disposiciones fueron profundizadas a través de varios Decretos Ejecutivos que reglamentan diversos sectores. Se modificó el marco legal y normativo del sistema, incluyendo actividades y profesiones que anteriormente no estaban consideradas como SO. Se incorporó a dieciséis (16) nuevos tipos de SO, los cuales representan para el país una parte importante de la economía y han contribuido al crecimiento nacional. Adicionalmente, Panamá ha fortalecido el marco institucional para la prevención y combate al LA/FT al dotar a sus instituciones, principalmente a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), de mayores recursos y atribuciones.

71. Como se indicó anteriormente, en febrero de 2016, el Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG, por sus siglas en inglés) del Grupo de Acción Financiera (GAFI) indicó que Panamá había cumplido sustancialmente con el Plan de Acción que fue acordado en junio de 2014, tras la emisión

⁵ Número reportado en el marco de la visita in-situ. Posteriormente se informó que la cantidad de sujetos obligados asciende a 12,173.

del informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el sistema ALA/ CFT de Panamá en el marco de la tercera ronda de evaluaciones mutuas.

72. Como resultado de la inclusión en el proceso de seguimiento anteriormente mencionado por parte del GAFI, el relacionamiento del país con el Foro Global de Transparencia en Materia Fiscal de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la filtración de datos del caso “Papeles”, se ha afectado la reputación del país a nivel internacional en los últimos tres años. En consecuencia, Panamá ha adoptado una actitud muy proactiva y ha enfrentado adecuadamente la situación, reforzando significativamente su marco legal e institucional, en donde cabe destacar la creación de una Intendencia para la supervisión de entidades no financieras sujetas al régimen ALA/CFT.

73. Pese al compromiso político demostrado por parte de las autoridades y al gran avance constatado en todos los aspectos del sistema de prevención y combate al LA/FT/FPADM, se considera que el sistema preventivo aún requiere de un periodo de maduración en algunas de sus áreas, principalmente para consolidar su operación y obtener mejores resultados. Esto es notorio en diversas áreas del sector no financiero, que antes carecían de regulación en la materia y, por ende, requieren de un periodo que les permita a los SO internalizar las nuevas normas aprobadas, para poderlas aplicar de manera adecuada.

74. Desde septiembre del 2016 se introdujo en todo el territorio la ley que implementa el sistema penal acusatorio. Si bien desde dicho mes todos los nuevos casos se deben procesar bajo el sistema acusatorio, todos los procesos abiertos hasta esa fecha deben ser terminados con el sistema inquisitivo.

75. La última actualización del tipo penal de LA fue en 2014 y se incluyeron varios delitos que no estaban como determinantes del LA, como es el caso de robo, falsificación de documentos en general, falsificación de monedas y otros valores, piratería, tráfico y receptación provenientes del delito de contrabando y defraudación aduanera. Sin embargo, no se incorporó al delito fiscal, lo cual es una preocupación grave dado su impacto en la investigación doméstica de delitos de LA, así como en la cooperación que proporciona el país en los pedidos recibidos del exterior.

Antecedentes y otros factores contextuales

76. Panamá es un foco global de logística, manteniéndose muy conectada con los países en la región, así como con otros países del mundo. Asimismo, se ofrece una gran variedad de canales y servicios de transporte para personas y mercancías. Por ejemplo, tan solo en el Aeropuerto Internacional de Tocumen transitan aproximadamente 15 millones de personas cada año, aunque la mayoría no ingresan en el país. Estos factores podrían implicar un nivel de riesgo más alto porque los criminales podrían aprovechar de la conectividad del país.

77. Adicionalmente, el país mantiene relaciones y conexiones de transporte con países que han sido blanco de ataques terroristas, lo cual también podría influir en el riesgo del país para FT. Panamá no tiene identificadas organizaciones o individuos terroristas en su territorio, aunque ha habido casos de miembros de organizaciones terroristas o personas relacionadas con dichas organizaciones presentes en territorio panameño. El Consejo de Seguridad Nacional (CSN) afirmó que mantiene enlaces con la comunidad musulmana en el país, aproximadamente tres por ciento de la población (3%), para sensibilizarla sobre los indicadores de radicalismo. Esta población se ha establecido en Panamá desde hace un siglo y se dedica principalmente al comercio en la ZLC. No se ha identificado ningún caso de terrorismo o FT en relación a esta comunidad.

78. Panamá también es un importante centro en materia de captación de inversiones de los más diversos países y regiones, ya que tradicionalmente ha actuado como una plataforma de servicios societarios

y financieros. Para ambos sectores cuenta con una gran oferta de entidades y profesionales altamente capacitados que pueden prestar sofisticados servicios con gran eficiencia y garantizar excelentes condiciones de reserva y seguridad. El sector inmobiliario, que ha mostrado mucho dinamismo y oportunidad de inversión, también es un sector que atrae muchos capitales, tanto locales como del exterior.

Descripción general de la estrategia ALA/CFT

79. Tomando como base la ENR, las autoridades panameñas, con la asistencia y asesoría de expertos del FMI, desarrollaron la “Estrategia Nacional para la lucha contra el blanqueo de capitales, el FT y de la proliferación de armas de destrucción masiva”, la cual fue presentada formalmente en el mes de mayo de 2017. Este documento fue elaborado por la Comisión Nacional contra el LA/FT/FPADM, sobre la base de los resultados de la ENR y con el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI), y establece las prioridades estratégicas del país divididas en cinco pilares: transversales, institucionales, componente de prevención, componente de detección e inteligencia y componente de investigación y justicia penal. A partir de estos pilares se desarrolló el denominado plan de acción, que establece diversos objetivos y acciones a desarrollar hasta diciembre de 2020, designando los organismos responsables y fechas previstas de ejecución en cada caso.

80. Se ha podido constatar un alto nivel de participación de las distintas autoridades competentes en el desarrollo de la ENR y en la posterior discusión y aprobación de la Estrategia Nacional en materia de LA y FT. Adicionalmente, otro elemento importante introducido en la estrategia nacional fue la incorporación de un objetivo que prevé tipificar el delito fiscal como determinante para el LA, punto que no estaba descrito anteriormente en la ENR. Sin embargo, se observa que el citado documento establece esta obligación de forma genérica, sin la definición precisa de un plazo para su efectiva incorporación al régimen legal panameño.

Descripción general del marco legal e institucional

81. En abril de 2015, mediante la Ley 23, así como a través de varios decretos ejecutivos que reglamentan diversos sectores, se reformó el marco legal y normativo del sistema de prevención y combate al LA, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, incluyendo actividades y profesiones que anteriormente no estaban consideradas como SO, sobre todo entidades no financieras.

82. Se señala que Panamá cuenta con una Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento de Terrorismo y el Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Comisión Nacional, en lo sucesivo), la cual está integrada por las siguientes autoridades nacionales y representada por los titulares de las propias instituciones:

- a. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE);
- b. MEF;
- c. Ministerio de la Presidencia;
- d. Procuraduría General de la Nación (PGN);
- e. SBP;
- f. Unidad de Análisis Financiero;
- g. Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional, y;
- h. Consejo Nacional de Seguridad.

Descripción general del sector financiero y APNFD

83. 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. Estos cuentan con diferentes reguladores naturales que supervisan y regulan materias específicas.

84. Los activos totales 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 son las cuartas en importancia, representando 1.53%, las empresas financieras representan 1.04%, y el resto son otras instituciones financieras de menor tamaño, entre las que se encuentran los bancos de desarrollo, las empresas de leasing y las asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda, estas representan el 1.59% en su conjunto.

85. 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 banco central o autoridad encargada de controlar la oferta monetaria, ni regir política monetaria o cambiaria en el país.

86. Dentro del sector financiero, el sector bancario es el de mayor riesgo, particularmente por su alta exposición a recibir fondos del exterior cuyo origen puede provenir de actividades ilícitas, su mayor relación con el exterior y su impacto en la economía nacional.

87. En el sector APNFD, según datos del mes de marzo de 2017, proporcionados por la Intendencia, los sujetos no financieros eran los siguientes:

Sectores	Total de SO ⁶
Inmobiliaria y Construcción	3235
Zonas francas y zona Libre de Colon	3712
Casinos y Juegos de Azar	55
Financieros no bancarios	318
Entidades Estatales	8
Notarios	24
Agentes residentes (persona)	3905
Agentes residentes (firmas de abogados)	311
Contadores	59

⁶ A la fecha de la visita in-situ. Posteriormente se informó un número de SO de 12,173.

Total	11.627
--------------	---------------

Fuente: Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros

Descripción general de las medidas preventivas

88. Por medio de la Ley 23 de 2015, se ha impuesto la obligación para los múltiples SO de llevar a cabo una DDC, la cual se deberá adecuar con base en el riesgo, así como tomar las medidas necesarias y pertinentes para la identificación de los beneficiarios finales, comprender la naturaleza del uso de cuenta de su cliente y emitir reportes de operaciones sospechosas. Asimismo, a los SO se les ha impuesto la obligación de conocer los riesgos a los que están expuestos en materia de LA/FT con base en sus productos, clientes, canales de distribución y otros factores.

89. Las diversas instituciones financieras (bancos, seguros, valores y otros) han tomado medidas para controlar y mitigar esos riesgos, contando con un marco regulatorio sólido y el apoyo de sus reguladores y supervisores naturales.

90. Con relación a las APNFD, se considera necesario que fortalezcan las medidas implementadas de DDC para conocer la información del cliente y del beneficiario final, en especial aquellas que prestan servicios en forma continua, como en el caso de los agentes residentes.

Descripción general de personas y estructuras jurídicas

91. Las personas jurídicas que, de acuerdo con los análisis de riesgo, son más susceptibles de ser utilizadas para actividades de LA/FT son las Sociedades Anónimas y las Fundaciones de Interés Privado, las cuales pueden constituirse dentro de Panamá, pero ser empleadas para realizar operaciones en el extranjero. Dichas características las hacen especialmente vulnerables a su mal uso para la comisión de delitos de LA/FT, especialmente en los casos donde los delitos precedentes se cometen en el exterior.

92. En los últimos años, el país ha aprobado diversas leyes y reglamentos, con el objetivo de mejorar la transparencia de las sociedades, fundaciones y otras estructuras jurídicas constituidas en Panamá, con el objetivo de asegurar la identificación del beneficiario final y permitir que las autoridades investigativas y otras autoridades relevantes tengan acceso a la información de manera oportuna, actualizada y completa, tanto para el desarrollo de investigaciones locales como para atender pedidos de cooperación internacional. Sin embargo, la normativa vigente no contempla medidas que permitan un adecuado control de las entidades panameñas que desarrollan sus actividades en el exterior, lo que dificulta la detección y reporte de operaciones sospechosas.

Descripción general de los acuerdos de supervisión

93. La SMV ha informado sobre la suscripción de 13 Memorandos de Entendimiento Multilaterales firmados con sus pares de otros países.

94. La SBP puede suscribir acuerdos de cooperación con entidades del Estado y homólogas extranjeras que faciliten la función de supervisión. De esta manera, la SBP ha firmado 26 acuerdos de cooperación con supervisores financieros a nivel internacional. Co relación a la SSRP, tienen la facultad de suscribir MDE, aunque no se proporcionó información sobre los acuerdos. IPACCOP, al ser del sector local, no está facultada para suscribir acuerdos con homólogas extranjeras, aunque sí tiene acuerdos con autoridades locales, como la UAF.

95. En lo referido a las APNFD, la Intendencia ha suscrito Acuerdos de Cooperación Interinstitucional, con las siguientes entidades gubernamentales: DGI, JCJ, UAF, Administración de ZLC, la ANA, el RP y MICI. No se tiene información sobre acuerdos firmados con supervisores a nivel internacional.

96. Con relación a la creación y registro de personas jurídicas, según el Código de Comercio, para que una persona jurídica mercantil tenga efectos contra terceros se debe registrar en el RP. 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 e informar posteriormente los cambios que se realicen a todos estos elementos.

97. De acuerdo con el 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.

98. En lo que respecta a estructuras jurídicas, 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 marzo de 2017, operan en el mercado 73 empresas fiduciarias las cuales en su mayor proporción (53,4%) 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.

Descripción general de la cooperación internacional

99. Según lo identificado por Panamá en la ENR, la principal amenaza en materia de LA/FT del país es el ingreso de recursos producto de actividades ilícitas cometidas en el exterior que ingresen a la economía panameña. Debido a su posición geográfica, Panamá ha intensificado sus esfuerzos de colaboración en distintos niveles con Colombia, país con el que tiene una frontera terrestre al Este. También se destaca la colaboración que las autoridades panameñas tienen con los Estados Unidos de América, la cual les ha permitido llevar a cabo diversas iniciativas tales como la adquisición de sistemas de monitoreo y capacitación de personal, para las autoridades de aduana, policía y supervisión, entre otras.

100. En consistencia con lo anterior, Panamá cuenta con unidades dedicadas a brindar cooperación internacional dentro de las distintas instituciones vinculadas al sistema ALA/CFT/CFPADM, las cuales en algunos de los casos incluso han aumentado el número de personal dedicado, con el fin de hacer frente a las solicitudes y necesidades de cooperación internacional que han ido en aumento. Esto les ha permitido disminuir los tiempos y mejorar la calidad de la cooperación otorgada a contrapartes. El MP es autoridad central en diversos instrumentos de cooperación multilaterales de los que forma parte Panamá, aunque en algunos de los casos las solicitudes deben ser tramitados por el MIRE o por la Corte Suprema.

101. Considerando los riesgos identificados de colocación, uno de los principales riesgos en Panamá es el LA ilícitos provenientes del exterior. En este contexto, uno de los factores que más influye negativamente es justamente la permisividad del sistema para que los activos derivados de los delitos fiscales cometidos en el exterior sean colocados en Panamá. Así, en los casos de delito fiscal practicado en

el exterior en los que se necesite cooperación en Panamá, se verifican limitaciones en las herramientas disponibles para una efectiva y adecuada cooperación.

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS NACIONALES ALA/CFT Y COORDINACIÓN

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

- Panamá ha llevado a cabo una ENR, en la cual ha identificado que sus principales riesgos en materia de LA se derivan de los flujos financieros ilícitos provenientes del exterior asociados a narcotráfico, otros delitos vinculados con el crimen organizado, contrabando y otros relacionados con comercio exterior; por lo que respecta a las amenazas internas, se identificaron los delitos de corrupción, delitos financieros y delitos contra la propiedad intelectual e industrial como las principales. El proceso de desarrollo de la ENR contó con la participación de todas las autoridades relevantes y el documento resultante fue difundido al público en general. Lo anterior derivó en que la ENR sea un documento muy general, el cual no ha sido la base para el diseño e implementación de medidas de mitigación.
- Uno de los principales riesgos que enfrenta el país en materia de ingresos de fondos de origen delictivo es la recepción de fondos u otros activos financieros producto de delitos fiscales cometidos en el exterior. Este riesgo no ha sido considerado en la ENR aprobada por el país, y es importante destacar que los delitos fiscales no están tipificados como delito base ni como determinantes de LA, lo que afecta significativamente las posibilidades de prevención e investigación de delitos de LA a nivel local e impide prestar una adecuada cooperación en los pedidos recibidos del exterior cuyo delito determinante se vincule con el delito fiscal
- El país ha desarrollado, aprobado y difundido una Estrategia Nacional contra el LA/FT, y, a diferencia de la ENR, la Estrategia sí considera como medida la tipificación de los delitos fiscales como determinantes de LA.
- Se considera que las autoridades competentes cooperan y coordinan adecuadamente el desarrollo de políticas y actividades para prevenir LA/FT y FPADM, sin perjuicio de las observaciones realizadas en este capítulo respecto de las limitaciones en el alcance de la Estrategia Nacional.
- Sin embargo, las políticas y actividades nacionales implementadas por parte de las autoridades competentes no son consistentes con todos los riesgos identificados en el país. En efecto, más allá del delito fiscal no contemplado, se considera que los fondos ilícitos provenientes de las demás amenazas, tanto internas como externas, identificadas por la ENR (narcotráfico, tráfico de armas y personas, contrabando, delitos financieros, corrupción, etc.) no están siendo adecuadamente enfrentadas debido a las importantes vulnerabilidades no atendidas por la Estrategia en los principales sectores de riesgo (servicios societarios, zonas francas, inmobiliario, financiero).
- Para solucionar las debilidades existentes, el país requiere adoptar importantes medidas legislativas y reglamentarias que van a afectar la actual operativa de la plataforma comercial y servicios del país.
- Por lo que respecta al FT, se analizaron principalmente los riesgos de terrorismo en vez del riesgo de FT, impactando de manera negativa en el conocimiento y comprensión de este riesgo y la adopción de las medidas mitigadoras necesarias.

Acciones recomendadas

- El país debe continuar y, en la medida posible, agilizar la implementación de la Estrategia Nacional contra el LA/FT que fue desarrollada con la asesoría del FMI y tomar otras acciones adicionales encaminadas a mitigar los riesgos detectados en la ENR. De manera específica, se debe tipificar la categoría de delitos fiscales y se deben indicar como precedentes de LA.
- Se entiende necesario adoptar medidas para reforzar el control del funcionamiento del sector de servicios societarios, especialmente con relación a la calidad de la información sobre el beneficiario final y el monitoreo continuo de la actividad de las personas jurídicas, para mitigar los riesgos asociados a la actividad de las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado.
- Se considera fundamental dar especial atención al sector de zonas francas para prevenir la realización de maniobras de facturación indebida de mercaderías u otras operaciones ilícitas de comercio exterior, esto sin perjuicio del fortalecimiento de las Aduanas previsto en la Estrategia Nacional. Asimismo, se deberán adoptar medidas para controlar el uso del efectivo en el sector de las zonas francas, así como en el de inmobiliarias y construcción.
- Si bien el riesgo de FT es menor con relación al que presenta el delito de LA, se considera necesario prestar mayor atención a los riesgos de FT/FPADM relacionados a la integración de recursos al sistema financiero panameño, así como los riesgos de la mala utilización de los vehículos corporativos, ambos aspectos identificados en la ENR. Las autoridades deben prestar más atención al análisis del riesgo de FT en específico, y no enfocarse en el riesgo del terrorismo para el país.

102. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI. 1. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 1-2.

Resultado Inmediato 1 (riesgo, política y coordinación)

Comprensión del país de sus riesgos de LA/FT

103. Las autoridades panameñas y los SO al régimen LA/FT no comprenden integralmente los riesgos de LA/FT que enfrentan y se requiere una profundización del análisis de los riesgos de los sectores más vulnerables. En enero de 2017 Panamá presentó públicamente el documento “ENR de Blanqueo de Capitales y FT de Panamá” (ENR), que identifica como principal amenaza en materia de LA el flujo de recursos vinculados a ilícitos cometidos en el exterior, cuyos productos podrían ser colocados en Panamá. De esta manera, establece que la principal amenaza del país es de carácter externo y no vinculada a la situación delictiva al interior del país.

104. Las principales amenazas internas en materia de LA identificadas en el documento derivan del narcotráfico, la corrupción, los delitos financieros y los delitos contra la propiedad intelectual. Con respecto a la corrupción, se destaca que las investigaciones realizadas en los últimos dos años identificaron casos relacionados con delitos contra la administración pública, incluyendo casos de corrupción de servidores públicos, peculado y enriquecimiento injustificado.

105. Con base a la importancia que tienen las zonas de libre comercio en el país, así como su ubicación geográfica, Panamá presenta gran importancia en el comercio internacional, lo que puede ampliar las vulnerabilidades del país con relación a los delitos de contrabando, contra la propiedad industrial e intelectual y otras conductas ilícitas vinculadas al comercio exterior. Adicionalmente, se observó en algunos

casos el uso de APNFD para la creación en Panamá de determinadas estructuras jurídicas, vulnerables a ser utilizadas para blanquear los activos originados por delitos cometidos en el exterior. Otros sectores identificados como de alto riesgo son el sector inmobiliario, por su volumen y su operativa en efectivo, y el sistema bancario por su gran dimensión y el significativo volumen de fondos de no residentes que se maneja en la plaza financiera panameña.

106. La ENR calificó el riesgo de financiamiento de terrorismo en Panamá como bajo, porque el país determinó que no tiene grupos de terroristas o individuos terroristas operando al interior del país, y no mantiene conexiones cercanas con países de mayor incidencia de terrorismo, por lo que no se hace envío considerable de remesas a dichos países. En general la ENR puso mayor énfasis en el análisis del riesgo de terrorismo o actividades terroristas en el país en lugar del riesgo de financiamiento de terrorismo y no tomó en consideración el perfil del país como foco de transporte y centro financiero internacional como factores que aumentan el nivel del riesgo.

107. Sin perjuicio de compartir los riesgos identificados en la ENR, uno de los principales riesgos que enfrenta el país en materia de ingresos de fondos de origen delictivo es la recepción de fondos u otros activos financieros producto de delitos fiscales cometidos en el exterior. Este riesgo no ha sido considerado en la ENR aprobada por el país a pesar de que las autoridades han expresado reconocer la importancia del mismo. En Panamá, los delitos fiscales no están tipificados como delito base ni como determinantes de LA, lo que afecta significativamente las posibilidades de prevención e investigación de delitos de LA a nivel local, e impide prestar una adecuada cooperación en los pedidos recibidos del exterior cuyo delito determinante se vincule con el delito fiscal.

108. Por otra parte, se considera que la ENR no profundiza lo suficiente en el análisis de los riesgos existentes en cada uno de los distintos sectores de actividad que han sido identificados como más vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliarias, etc.) con la finalidad de adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector. En virtud de lo expuesto, se considera que las autoridades no tienen una adecuada comprensión del riesgo de LA/FT en sectores clave y, por ese motivo, no han adoptado las medidas mitigadoras necesarias para enfrentarlos.

109. Al respecto, es significativo el ejemplo del sector de los abogados y la oferta de sociedades mercantiles panameñas. Para dimensionar la importancia de este sector se debe considerar que hay 4.216 agentes registrados y que, de acuerdo la información del RP, la cantidad de personas jurídicas vigentes a mayo de 2017 asciende a 734.535 sociedades, que se distribuyen de la siguiente manera: 675.624 sociedades anónimas, 2.132 sociedades extranjeras, 2.492 sociedades de responsabilidad limitada, 54.171 fundaciones de interés privado, 17 sociedades colectivas, 50 sociedades en comandita simple y 49 sociedades en comandita por acciones. Al respecto, se aclara que existen 209.015 personas jurídicas que tienen una morosidad en el pago de la “tasa única” igual o superior a 10 años, las que tienen sus derechos corporativos suspendidos y serán disueltas en caso de no realizar el pago en el plazo de tres años. Adicionalmente, se informa que 24.725 sociedades han sido suspendidas por no contar con un agente residente por un período mayor a 90 días.

110. La ENR dedica el Capítulo IV a evaluar los riesgos de que las personas mercantiles sean utilizadas para fines ilícitos, concluyendo que la prestación de servicios societarios es un sector vulnerable y considerado de alto riesgo. El análisis comprende el papel del agente residente (abogados), los procesos de registro y un análisis general por cada tipo de sociedad, incluyendo las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado. En particular, las conclusiones de la ENR establecen en su página 70 que existe “una vulnerabilidad para que sociedades sin actividades en Panamá puedan ser utilizadas en otros

países para el blanqueo de capitales, o el FT”.⁷ Sin embargo, la ENR no profundiza en el análisis de la operativa y riesgos concretos de la actividad del sector que presta servicios societarios y no cuantifica la importancia de los riesgos derivados de dicha actividad ni su impacto a nivel nacional e internacional, con el fin de definir los mitigantes adecuados.

111. En definitiva, sumando las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado, es posible afirmar que, según los criterios de la ENR, existen al mes de mayo de 2017, 729.795 sociedades panameñas consideradas de alto riesgo, de las cuales 500,679 están activas mientras que 209.015 tienen sus derechos corporativos suspendidos y serán disueltas en caso de no pagar la tasa correspondiente en los próximos tres años. Adicionalmente, 24.725 sociedades han sido suspendidas por no contar con agente residente por más de 90 días. No se presentaron estudios globales de riesgo al respecto y, considerando la falta de obligación de monitoreo de los estados contables que permitan realizar un seguimiento de sus negocios, no es posible conocer en qué países operan ni la actividad que desarrollan. Tampoco se presentaron estudios o controles relativos al volumen de activos o fondos que manejan, por lo que no es posible evaluar adecuadamente sus riesgos y definir medidas acordes para mitigarlos.

112. Por otro lado, tal como ya fue expuesto, en el Anexo V de la ENR se califica el riesgo de financiamiento de terrorismo en Panamá como bajo, porque el país determinó que no tiene grupos de terroristas o individuos terroristas operando al interior del país, y no mantiene conexiones cercanas con países de mayor incidencia de terrorismo, por lo que no se hace envío considerable de remesas a dichos países. Si bien el equipo evaluador entiende que el riesgo de FT es menor con relación al que presenta el delito de LA, se considera necesario ampliar las medidas preventivas, incluyendo la comprensión de los riesgos de FT (y no de terrorismo) en particular, el monitoreo, regulación y supervisión de las obligaciones para CFT. En especial, se deberá prestar mayor atención a los riesgos de FT relacionados a la integración de recursos al sistema financiero panameño, así como los riesgos de la mala utilización de los vehículos corporativos (ambos identificados en la ENR), considerando la importante participación de Panamá en el comercio exterior y en el sistema financiero internacional.

Políticas nacionales para abordar riesgos de LA/FT identificados

113. Si bien el país ha desarrollado una Estrategia Nacional contra el LA/FT, existen riesgos que no han sido debidamente considerados en dicho documento y se requiere la definición de medidas de mitigación adicionales, especialmente en los sectores más vulnerables.

114. En el mes de mayo de 2017, Panamá aprobó la “Estrategia Nacional para la Lucha Contra el Blanqueo de Capitales, el FT y la proliferación de Armas de destrucción Masiva”, que fue presentada con fecha 10 de mayo de 2017. Este documento fue elaborado por la Comisión Nacional contra el LA/FT/FPADM, sobre la base de los resultados de la ENR y con el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI); el documento establece las Prioridades Estratégicas del país divididas en cinco pilares (Transversales, Institucionales, Componente de Prevención, Componente de Detección e Inteligencia y Componente de Investigación y Justicia Penal), a partir de los cuales se desarrolló el denominado Plan de Acción, que establece diversos objetivos y acciones a desarrollar hasta diciembre de 2020, designando los organismos responsables y fechas previstas de ejecución en cada caso. Las distintas autoridades

⁷ ENR 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, 2017, Capítulo VI, p. 70

involucradas han iniciado la implementación de la Estrategia habiéndose completado ya algunas de las acciones previstas.

115. Se ha podido constatar un alto nivel de participación de las distintas autoridades competentes en el desarrollo de la ENR y en la posterior discusión y aprobación de la Estrategia Nacional en materia de LA/FT, lo cual demuestra el grado de compromiso del país para enfrentar los riesgos de LA/FT. Sin embargo, y tal como se expondrá a continuación, se considera que existen algunos aspectos relevantes que deberán ser considerados para adecuar el marco regulatorio panameño a los estándares vigentes y mitigar los riesgos identificados en algunos sectores.

116. En este sentido, se destaca que la ausencia de tipificación del delito fiscal representa un riesgo no identificado por la ENR. Si bien, la Estrategia Nacional ha plasmado la necesidad de incorporarlo como delito determinante del LA, se considera que deben tomarse las medidas subsecuentes para la adecuada incorporación del tipo penal al régimen jurídico panameño en el menor plazo posible, lo que no está contemplado adecuadamente en la Estrategia, pues se establece la obligación de forma genérica y sin la definición precisa de un plazo para su incorporación como delito precedente, ya que dependerá de la Asamblea Nacional.

117. Al respecto, la Prioridad Estratégica Institucional 9 de la Estrategia establece el siguiente objetivo: *“Tipificar una gama de delitos fiscales graves (relacionados a impuestos directos e indirectos) y designarlos como actividad ilícita precedente de blanqueo de capitales”*⁸. Las acciones previstas contemplan la realización de un estudio de derecho comparado sobre el tema, un posterior debate nacional para lograr la participación ciudadana sobre el resultado del estudio y finalmente la preparación de un proyecto de ley y su presentación ante la Asamblea Nacional. Los organismos responsables de estas acciones son el MEF, la PGN, la UAF, el MIRE y el Órgano Judicial. El plazo previsto para estas acciones vence en junio de 2018, no constando en el plan de acción un compromiso respecto del plazo en el que podría ser aprobado el proyecto de ley mencionado y la posterior entrada en vigor de la tipificación del delito en el sistema jurídico panameño.

118. La falta de tipificación del delito fiscal es una amenaza muy importante desde el punto de vista del equipo evaluador, pero no es la única considerada en el análisis. En efecto, se considera que los fondos ilícitos provenientes de las demás amenazas, tanto internas como externas, identificadas por la ENR (narcotráfico, tráfico de armas y personas, contrabando, delitos financieros, corrupción, etc.) no están siendo adecuadamente enfrentadas debido a las importantes vulnerabilidades no atendidas por la Estrategia en los principales sectores de riesgo (servicios societarios, zonas francas, inmobiliario, financiero), según lo que se expone a continuación:

119. Las acciones mitigadoras no incluidas en la Estrategia Nacional para los cuatro sectores de mayor riesgo, según fueron identificados por la ENR, son las siguientes:

- a. Prestación de servicios societarios: se entiende necesario adoptar medidas para reforzar el control del funcionamiento del sector de servicios societarios, especialmente con relación a la calidad de la información sobre el beneficiario final y el monitoreo continuo de la actividad de las personas jurídicas, para mitigar los riesgos asociados a la actividad de las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado.

⁸ Estrategia nacional para la lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva, Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, 2017 p. 20.

También se deben adoptar medidas de control con respecto a la utilización de directores y accionistas nominales, especialmente en las sociedades mercantiles de más alto riesgo.

b. Zonas Libres y Zonas Francas: se considera fundamental dar especial atención al sector de zonas francas para prevenir la realización de maniobras de facturación indebida de mercaderías, esto sin perjuicio del fortalecimiento de las Aduanas previsto en la Estrategia Nacional.

La ENR identifica el sector como de alto riesgo, entre otros motivos, por las debilidades en los procedimientos utilizados para el registro de operaciones de los usuarios de la ZLC en la plataforma denominada Declaración de Movimiento Comercial Electrónica (DMCE) previendo una acción en ese sentido en la estrategia. Sin embargo, quedan dos aspectos de fundamental importancia que no son atendidos por la Estrategia Nacional:

- Utilización de efectivo en el sector (destacado en la propia ENR), lo que no es consistente con la actividad desarrollada y favorece el anonimato en las operaciones. No se prevén medidas al respecto.
- Por otra parte, la normativa de ZLC y zonas francas permite la realización de operaciones de comercio exterior off-shore, es decir, sin que la mercadería circule por el país, lo que facilita la realización de operaciones ficticias de comercio exterior (triangulaciones, así como de sub o sobre facturación de mercaderías).

c. Sector inmobiliario y Constructoras: la ENR destaca que por prácticas comerciales se manejan altos niveles de efectivo en el sector para el pago de planillas y proveedores lo que lo hace altamente vulnerable al LA. Sin embargo, no se han adoptado medidas mitigantes adecuadas para limitar o controlar la utilización de efectivo en el sector. Por otra parte, las dificultades para identificar el beneficiario final de los proyectos de inversión no han sido atendidas en la Estrategia porque dependen en gran medida de la solución de los problemas existentes en el sector societario.

d. Sector Financiero (Bancos y Fiduciarias): en este sector existen riesgos relacionados con la integración de recursos al sistema financiero panameño a través de la mala utilización de los vehículos corporativos, especialmente por la falta de medidas de control sobre directores y accionistas nominales de las sociedades comerciales más riesgosas.

Exenciones, medidas reforzadas y simplificadas

120. No se presentan excepciones a la implementación de las recomendaciones establecidas para los SO financieros. En cambio, en el caso de los SONF y las actividades de profesionales sujetas a supervisión, la Ley 23 no es explícita en su redacción y podría habilitar determinadas limitaciones en las medidas de DDC– debida diligencia básica, conocimiento y seguimiento de la actividad del cliente – que no estarían debidamente sustentadas en un análisis de riesgo de la actividad, especialmente en el caso de los agentes residentes.

121. La normativa vigente establece que los SO, tanto financieros como no financieros, y profesionales que estén sujetos a la supervisión en materia ALA/CFT deberán implementar el enfoque basado en riesgo “[...] a fin de identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos asociados al blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; a tales efectos implementarán procesos y medidas de DDC básicas, DDS o DDA dependiendo de los niveles de riesgos a los que puedan estar expuestos”. (Conforme al Art. 3 del Decreto 363 de 2015).

122. Adicionalmente, los supervisores correspondientes y la UAF han emitido guías de señales de alerta y tipologías para los SO para el manejo y mitigación de los riesgos, en línea con la ENR. Sin embargo, en la medida que no se ha profundizado en las evaluaciones de riesgo de los distintos sectores no financieros, sobre todo si se considera que la inclusión de SO más allá del estándar se dio previo a la realización de la ENR, no se han identificado claramente situaciones de mayor riesgo que ameriten la aplicación de medidas de DDA.

Objetivos y actividades de las autoridades competentes

123. Los objetivos y metas de las autoridades competentes no son consistentes con todos los riesgos identificados en el país. La Estrategia Nacional contra el LA/FT/FPADM establece diversos objetivos y acciones a desarrollar por parte de las distintas autoridades nacionales con competencia en la materia, definidas a partir de la Evaluación de Riesgos oportunamente realizada. Sin embargo, las medidas previstas en el plan de acción no atienden satisfactoriamente todos los riesgos que enfrenta el país, específicamente aquellos derivados de la falta de tipificación de los delitos fiscales y la actividad de los sectores vulnerables. Por lo anterior, se entiende necesario tipificar el delito fiscal como precedente y adoptar medidas para reforzar el control de la actividad de las sociedades, el sector inmobiliario y las zonas francas.

Coordinación y cooperación nacional

124. Sin perjuicio de las observaciones realizadas en este capítulo respecto de las limitaciones en el alcance de la estrategia nacional, se considera que las autoridades competentes cooperan y coordinan adecuadamente en el desarrollo de políticas y actividades para prevenir LA/FT y FPADM. De acuerdo con lo establecido en el Art. 5 de la Ley 23 de 2015, se creó el Sistema de Coordinación Nacional para la Prevención del LA, FT y FPADM, el cual está conformado por:

- a. La Comisión Nacional contra el LA, FT y FPADM, conformada por las siguientes autoridades:
- b. Ministro de Economía y Finanzas (preside, lo suplente el Viceministro en caso de ausencia);
- c. Ministro de Relaciones Exteriores;
- d. Ministro de la Presidencia
- e. Superintendente de Bancos de Panamá (en calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Financiera);
- f. Procurador General de la Nación;
- g. Director de la UAF, y;
- h. Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional.
- i. La UAF para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, y;
- j. Los organismos de supervisión.

125. A través de este Sistema de Coordinación, las autoridades competentes cooperan y coordinan el desarrollo de políticas e implementación de políticas y actividades para prevenir LA/FT y FPADM. En particular, se destaca que la Comisión funciona periódicamente y cuenta con una Secretaría Técnica, adscrita al MEF, cuyas funciones principales son: a) aprobar las estrategias nacionales de riesgos de los delitos de LA/FT/FPADM, a fin de tomar las medidas necesarias para mitigar los riesgos nacionales y gestionar eficazmente los recursos disponibles, b) dar seguimiento al Plan Nacional de Evaluación de riesgos ALA/CFT/FPADM y c) establecer las políticas para la prevención de los delitos de LA/FT/FPADM.

Conciencia de los riesgos del sector privado

126. Las autoridades han difundido los resultados de la ENR por diversos medios, aunque la información disponible es de carácter muy general y no permite a los SO adoptar medidas de mitigación adecuadas, especialmente en los sectores más vulnerables del sector no financiero. Como se mencionó anteriormente, la ENR fue publicada en el sitio web del MEF y se encuentra disponible a toda persona o entidad para consultar y descargar. Debido a ello, y considerado el trabajo realizado en las diversas mesas de trabajo, las autoridades dieron difusión a las instituciones financieras, APNFD y otros sectores afines sobre los riesgos nacionales en materia de LA/FT identificados en la ENR. Lo anterior se hizo por medio de la publicación de la ENR abierta a toda audiencia, así como en una presentación general de la misma, dirigida a autoridades y al sector privado.

127. Adicionalmente, los supervisores respectivos y la UAF han emitido guías de señales de alerta y tipologías para los SO, para el manejo y mitigación de los riesgos en línea con la ENR. Sin embargo, se considera que el informe de ENR no profundiza lo suficiente en el análisis de los riesgos existentes en cada uno de los distintos sectores de actividad que han sido identificados como vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliarias, etc.). Posteriormente, la Intendencia, realizó una evaluación de riesgo sectorial en la que analiza los riesgos por sector, pero de manera muy genérica. Se aprecia que la información disponible es de carácter muy general y no permite a los SO adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector. Por ello, se considera necesario que las autoridades avancen en el análisis y difusión de los riesgos sectoriales para colaborar con los SO en el diseño de las medidas necesarias para enfrentar satisfactoriamente sus riesgos.

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 1

128. Es posible concluir que las autoridades panameñas y los SO al régimen LA/FT no comprenden integralmente los riesgos de LA/FT que enfrentan y se requiere una profundización del análisis de los riesgos de los sectores más vulnerables, así como la definición de medidas de mitigación acordes, especialmente en el sector de servicios societarios, zonas francas e inmobiliarias.

129. La no tipificación del delito fiscal es una amenaza muy importante desde el punto de vista del equipo evaluador, pero no es la única considerada en el análisis. En efecto, se considera que los fondos ilícitos provenientes de las demás amenazas, tanto internas como externas, identificadas por la ENR (narcotráfico, tráfico de armas y personas, contrabando, delitos financieros, corrupción, etc.) no están siendo adecuadamente enfrentadas debido a las importantes vulnerabilidades no atendidas por la Estrategia en los principales sectores de riesgo (servicios societarios, zonas francas, inmobiliario, financiero). Para solucionar las debilidades existentes, el país requiere adoptar importantes medidas legislativas y reglamentarias que van a afectar la actual operativa de la plataforma comercial y servicios del país.

130. Con base en lo expuesto, se considera que **Panamá presenta un nivel bajo de efectividad en el Resultado Inmediato 1.**

CAPÍTULO 3. SISTEMA LEGAL Y TEMAS OPERATIVOS

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

Resultado inmediato 6

- La UAF es capaz de comunicar, de modo espontáneo y a requerimiento, los resultados de su análisis, lo cual realiza por medio de informes de inteligencia. Tiene acceso a una amplia gama de información y agrega valor a sus informes. No obstante, es muy bajo el aporte que realiza a las autoridades competentes para investigar y rastrear activos criminales relacionados con LA delitos determinantes y FT, dada la baja cantidad d trabajos diseminados por la misma.
- Hasta finales del año 2015, la UAF recibía los ROS impresos en papel por parte de los SO; desde 2016, la totalidad de los ROS y RTE se reciben en un formato en línea y todo el intercambio con los SO se da por medio de la plataforma “UAF en línea”.
- Se ha observado una baja inscripción para acceder a la plataforma de reportes de operaciones sospechosas “UAF en línea” por parte de SO identificados como de alto riesgo en la ENR, principalmente APNFD. Un 51.1% del total identificado contaban con un usuario y contraseña y se encontraban en condiciones de reportar.
- Asimismo, resulta inconsistente el bajo nivel de ROS generado por sectores de alto riesgo, por el contexto del país, como son los SO de la ZLC, sector inmobiliario y abogados que actúan como agentes residentes.
- La UAF cuenta con un área encargada del desarrollo de análisis estratégico; no obstante, aún se debe fortalecer, conforme a lo identificado en la estrategia nacional de riesgo.

Resultado inmediato 7:

- El sistema procesal penal está implementando un cambio de modelo, desde un sistema inquisitivo mixto a un sistema acusatorio. Lo anterior, genera para el país una serie de desafíos en cuanto a la forma de investigar y sancionar los casos de LA, debiendo continuar el proceso de fortalecimiento de las instituciones más relevantes del sistema, como son la Policía, la Fiscalía, el Departamento de Bienes Aprehendidos y los Jueces de Garantía y Tribunales Orales.
- En cuanto al sistema jurídico, cabe destacar el significativo avance que ha logrado Panamá con la promulgación de una serie de leyes y reglamentos que le ha permitido actualizar su legislación. Sin embargo, todavía quedan pendientes algunas modificaciones legales significativas para adecuarlo a los estándares internacionales, como lo es la incorporación de los delitos fiscales dentro de las categorías de delitos determinantes de LA.
- En cuanto a la investigación de los delitos de LA, se evidencian esfuerzos de las autoridades dedicadas a la persecución del LA proveniente de delitos relacionados con droga y de forma progresiva se comienzan a ver resultados en investigaciones con otros delitos precedentes, como corrupción y delitos financieros.

- Se destaca como positiva la creación de la Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento de Terrorismo en el año 2016 que fortalece el trabajo de los fiscales en materia de investigación patrimonial.
- Igualmente se creó una unidad especializada en el ámbito de la Policía: la DIJ, que todavía necesita fortalecerse y especializarse, con el objeto de adecuarse al nuevo sistema acusatorio.
- Se destaca la incorporación progresiva de otros sectores considerados de mayor riesgo a las investigaciones, pero todavía en una etapa preliminar, con limitados casos vinculados con sectores vulnerables reconocidos en la ENR, como son zonas libres, sector inmobiliario y construcción, sector bancario y societario.
- El importante aumento en el número de investigaciones de los últimos años, después de la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y FT y de la DIJ, ha tenido como consecuencia el aumento de investigaciones financieras paralelas que se ha desarrollado. No obstante, a la fecha de la visita in situ, dichos incrementos aún no se reflejaban en el número de condenas.
- El número de condenas reportadas son vinculadas mayormente al LA proveniente del narcotráfico, pero se verifica un progresivo aumento de condenas vinculadas a las investigaciones en corrupción y algunos sectores de riesgo en el marco de la implementación efectiva de la Ley No. 4 de 2017.

Resultado inmediato 8

- En general, el país posee un marco normativo que le permite la incautación, administración y decomiso de los bienes vinculados al delito de LA. Es importante señalar que de la normativa relacionada con la administración y el remate de bienes decomisados debe actualizarse.
- El decomiso ha estado vinculado principalmente con operaciones de tráfico ilícito de drogas. Debido a que las investigaciones financieras por delitos precedentes distintos al tráfico de drogas apenas han comenzado a desarrollarse, aún no se han decomisado activos relacionados con estas conductas ilícitas.
- Se verificó que el MP presenta una política internalizada en las instituciones con el objeto de decomisar bienes relacionados o vinculados a casos de LA. In perjuicio de ello, considerando la responsabilidad de las autoridades policiales en auxiliar la labor del MP en la identificación de bienes y la posterior acreditación de la información en un eventual juicio, se verifica la necesidad de potenciar el proceso de fortalecimiento y capacitación de la Policía (en especial la DIJ) para permitir incrementar la efectividad de la identificación, incautación y decomiso de bienes en el sistema penal acusatorio recientemente implementado.
- La imposibilidad de investigar y procesar el delito de LA proveniente de delito fiscal influye negativamente de forma determinante en la efectividad del proceso de decomiso y medidas de incautación. La ausencia de base legal impide que las autoridades competentes puedan identificar este tipo de casos, imposibilitando la incautación y decomiso de los bienes. Por otra parte, impide la adopción de medidas legales para la incautación y decomiso de activos producto de ilícitos fiscales cometidos en el exterior y limita la posibilidad de asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional.

Acciones recomendadas

Resultado inmediato 6

- Se considera necesario incrementar sustancialmente de los informes que produce la UAF en lo que respecta al inicio de causas, incautación de activos y bienes, así como el impacto de las colaboraciones en el marco de las asistencias técnicas que brinda la UAF.
- Continuar e intensificar los esfuerzos de acercamiento con los SO, en específico las APNFD, para que completen los requisitos necesarios para tener acceso a la plataforma UAF en línea, de manera que cuenten con las herramientas para enviar reportes.
- Es importante dar continuidad e intensificar las acciones de capacitación, desarrollo de manuales, difusión de guías y la organización de sesiones de retroalimentación con los SO para lograr mejorar la calidad y los niveles de envío de ROS de sectores de alto riesgo y aumentar el número de inscripciones de APNFD.
- Se considera importante fortalecer las capacidades del área de análisis estratégico para el desarrollo de tipologías y señales de alerta.

Resultado Inmediato 7

- Se recomienda generar programas o políticas concretas que permitan incrementar las investigaciones financieras y patrimoniales paralelas en materia LA y realizar un seguimiento de las investigaciones provenientes de los informes de inteligencia de la UAF.
- Se recomienda la tipificación del delito fiscal como delito determinante de LA, a fin de permitir la adopción de mecanismos que permitan abordar efectivamente los riesgos de LA/FT de las estructuras jurídicas constituidas en Panamá que reciben desde el exterior flujos financieros originados por delitos fiscales cometidos en otras jurisdicciones.
- Se recomienda la adopción de protocolos para la Unidad Especializada Fiscal en Delitos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento de Terrorismo, para la DIJ de la Policía Nacional, con el objetivo de permitir una mayor celeridad en los casos y el consecuente mayor número de condenas de LA, inclusive con la utilización de la Ley N°4 de 2017, potenciando e incrementando las investigaciones financieras paralelas.
- Se recomienda un mayor enfoque en las investigaciones relacionadas con otros delitos determinantes también identificados en la ENR (delitos económicos y financieros, delitos contra la propiedad intelectual, delitos de contrabando).
- Se recomienda la elaboración de protocolos de actuación respecto de sectores vulnerables que se encuentren vinculados a investigaciones de delitos determinantes, como son las zonas libres, el sector inmobiliario y sector bancario y societario.

Resultado Inmediato 8

- Promover el desarrollo del sistema coercitivo panameño para incrementar las investigaciones patrimoniales que deriven en incautaciones y decomisos no vinculados directamente con las operaciones vinculadas al narcotráfico.

- Potenciar las medidas de incautación y decomiso resultantes de investigaciones vinculadas a los principales riesgos identificados y en los sectores considerados más vulnerables.
- Internalizar en todos los órganos de investigación y judiciales una política con el objeto de decomisar bienes relacionados o vinculados a casos de LA.
- Potenciar el proceso de fortalecimiento y capacitación de la Policía (en especial la DIJ) para permitir incrementar la efectividad de la identificación, incautación y decomiso de bienes en el sistema penal acusatorio recientemente implementado.
- Adoptar procedimientos claros respecto de la forma como iniciar una investigación patrimonial dirigida a lograr el decomiso de los bienes provenientes del delito de LA.
- Tipificar adecuadamente los delitos fiscales, ya que la ausencia de base legal impide que los órganos investigativos puedan identificar este tipo de casos, imposibilitando la incautación y decomiso de los bienes, inclusive de delitos determinantes cometidos en el exterior.

131. Los Resultados Inmediatos relevantes considerados y evaluados en este capítulo son los RI. 6-8. Las Recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 3, R. 4 y R. 29-32.

Resultado Inmediato 6 (inteligencia financiera de LA/FT)

Uso de inteligencia financiera y otra información

132. La Unidad de Análisis Financiero (UAF) de Panamá fue creada por medio del Decreto Ejecutivo 136 de 1995, en su momento adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. La Ley 23 de 2015 establece su independencia operativa y, expresamente, dispone que es el centro nacional para la recopilación y análisis de la información financiera relacionada con los delitos de LA/FT/FPADM. Con base en lo anterior, la UAF recibe, de manera centralizada y a nivel nacional, información de los SO sobre operaciones potencialmente vinculadas a conductas de LA/FT/FPADM y analiza dicha información, con el fin de comunicar sus resultados y proporcionar asistencia técnica a las autoridades nacionales competentes.

133. Entre la información que recibe la UAF se encuentran los ROS potencialmente vinculados a actividades de LA/FT/FPADM, así como los RTE⁹ por más de diez mil dólares estadounidenses que le remiten los SO financieros, no financieros y las actividades sujetas a supervisión. Asimismo, recibe de la ANA la información de las declaraciones juradas de viajeros relacionadas con el transporte de dinero, valores o documentos por más de diez mil dólares estadounidenses o su equivalente en otra moneda.

134. Los ROS se reciben por medio del sistema “UAF en línea” y se ingresan a la base de datos si cumplen con los estándares mínimos de calidad establecidos por el manual del sistema; de lo contrario, el propio sistema indica la deficiencia al SO, el cual recibe una comunicación por parte de la UAF para corregir el llenado del formato. Desde la implementación del sistema, en enero del 2016 y hasta mayo del 2017, fueron rechazados 53 ROS del sector bancario, esencialmente por no incluir documentación de respaldo sobre el motivo por el que se remiten los ROS. En el mismo período, se rechazaron 58 ROS del sector de

⁹ Conforme el art. 4 de la Ley 23, dentro de la definición de Cuasi Efectivo encontramos: cheques de gerencia, de viajeros y órdenes de pago libradas al portador, con múltiples endosos, con endoso en blanco y demás documentos negociables, que se incorporen mediante reglamentación de los diferentes organismos de supervisión.

valores por la misma razón, y 10 ROS de zonas francas y abogados por falta de descripción de las razones que motivaban el ROS y por no acompañar documentación de DDC, respectivamente.

135. En complemento a lo anterior, es importante señalar que la UAF ha difundido manuales y guías para orientar a los SO en la emisión de los reportes. Adicionalmente, se ha trabajado en el diseño e impartición de capacitaciones, tanto de manera presencial como a través de la “Academia Virtual” que se encuentra en el sitio web de la UAF, así como en programas que se desarrollan en conjunto con los supervisores. La UAF y los supervisores han difundido catálogos de tipologías y señales de alerta y han emitido resoluciones sobre este aspecto consignando un catálogo de señales de alertas y de tipologías.

136. El sistema de rechazo de los ROS, el cual se ha implementado por medio del sistema de “UAF en línea”, permite retroalimentación, tanto inmediata como periódica, que ha mejorado la calidad de los ROS. El SO conoce la inconsistencia y, tras recibir el rechazo y retroalimentación sobre la calidad del ROS, vuelve a enviar el reporte subsanando la situación. Asimismo, el sujeto obligado también puede conocer de la valoración del reporte emitido, ya sea que haya sido sujeto de mayor análisis o haya sido archivado.

137. Para efectos de realizar el análisis de inteligencia que se difunde a las autoridades pertinentes, los ROS son clasificados por medio de la matriz de riesgo y por los miembros del Comité de Recepción de ROS, conformado dentro la UAF, compuesto por el Jefe del Departamento de Análisis, el Encargado de la Sección de Análisis Operativo y el Encargado de la Sección de Análisis Estratégico, o quienes estos designen para participar en dicha revisión. Los ROS que son ponderados a un nivel Medio – Alto pasan para el análisis. El proceso se complementa a través del Sistema de Administración de Trámites (SAT), una vez que el ROS es asignado para su análisis. Este sistema permite administrar la asignación y el seguimiento del análisis del reporte correspondiente.

138. Para realizar su análisis, la UAF tiene acceso a diversas bases de datos, algunas de manera directa y otras por medio de acuerdos interinstitucionales o bajo solicitud a las autoridades que poseen la información la cual integra a su propia información. Por un lado, se tiene acceso directo a la base de identificación de personas físicas y árbol genealógico (Registro Civil del Tribunal Electoral), registros de vehículos (Registro Único de Vehículos Motorizados), consulta de referencias crediticias (Asociación Panameña de Crédito), registros de licencias de conducir (SERTRACEN), declaración de movimiento de aduanas (ANA), movimientos migratorios (Servicio Nacional de Migraciones). Por otra parte, se puede tener la información por medio de un acceso con usuario y contraseña a las bases de los registros de propiedades inmuebles, de aeronaves y registros de sociedades y fundaciones (RP; MICI), registro de abanderamiento de buques (Autoridad Marítima de Panamá), antecedentes penales y judiciales nacionales e internacionales (Policía Nacional e Interpol), información de inteligencia nacional y regional (Consejo de Seguridad Nacional y Ministerio de Seguridad Pública). En cuanto a la información fiscal con que cuenta la DGI, la UAF solo tiene acceso a la información de sujetos inscritos, pero no puede obtener información fiscal para sus investigaciones o para dar respuesta a requerimientos internacionales.

139. Adicionalmente, la UAF tiene facultades para solicitar información adicional a los SO para complementar su análisis. A manera de ejemplo, en el año 2016 la UAF requirió información adicional para su análisis de la siguiente manera: a los bancos en un 86% de los casos, a los abogados (agentes residentes de las sociedades y fundaciones panameñas) se les requirió el 3% de información y al sector inmobiliario, sector de alto riesgo en materia de LA, no se le ha formulado ningún requerimiento en el año. Es oportuno aclarar que dentro del 3% señalado de solicitudes a los abogados, no se incluyen los pedidos de beneficiarios finales. De acuerdo con la información proporcionada, se realizaron 72 solicitudes en 2015, 358 en 2016 y 436 a mayo de 2017 (las mismas fueron cursadas tanto para necesidades de análisis de UAF, para investigaciones judiciales, o para dar respuestas a homólogas extranjeras). También se destaca que la UAF

recibe RTE del sector inmobiliario y que puede consultar la base de datos de la Asociación Panameña de Crédito (APC), donde se registran los préstamos otorgados por un Banco, con garantía Hipotecaria para adquirir un bien inmueble.

Solicitudes realizadas por la UAF 2012-2016

Sectores	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Bancos	52	37	231	289	369	978
Remesas	0	0	7	16	2	25
Cooperativas	0	0	0	2	5	7
Financieras	0	0	0	2	0	2
Seguros	0	0	0	1	1	2
Abogados	0	0	0	1	14	15
Superintendencia	0	0	0	3	11	14
Agencias de Autos	0	0	0	5	2	7
Inmobiliarias	0	0	0	2	0	2
Ministerio Público	0	0	0	10	21	31
Fiduciarias	0	0	0	0	1	1
Intendencia	0	0	0	0	4	4
Consejo de Seguridad	0	0	0	0	1	1
TOTAL	52	37	238	331	431	1.089

Fuente: Unidad de Análisis Financiero (UAF)

140. Una vez concluido el análisis, se elabora un informe de inteligencia en el que se puede proponer mandar el ROS al archivo o elevarlo a la consideración del MP. Dicho informe es evaluado por el Comité, junto al analista asignado, y se pone a consideración del Director General de la UAF, quien puede decidir si profundiza el estudio del caso o se comunican los resultados del análisis al MP, para los efectos pertinentes.

141. Los informes de inteligencia que produce la UAF contienen análisis de información financiera que surge de los ROS y RTE, agregándose valor a partir de la información de las bases de datos a las que acceden según las necesidades del analista o de la investigación. El equipo evaluador tuvo acceso a diversos informes sanitizados que fueron presentados por el país que demuestran el valor agregado a los informes a través de la tarea de análisis.

142. Por lo que se ha podido constatar, no obstante la existencia de una UAF que opera del modo indicado para la producción de informes de inteligencia financiera, que ha sido limitado el acceso y el uso de la misma por parte de las autoridades competentes en la investigación en razón de la baja cantidad de informes que ha producido la UAF.

143. Finalmente, es oportuno destacar que, con relación a las funciones de análisis estratégico de la UAF, se cuenta con un área especializada en el desarrollo de tipologías, señales de alerta y otro tipo de

estudios de carácter estratégico. Adicionalmente, como se ha mencionado, la UAF difunde catálogos de señales de alerta y tipologías entre los SO para guiarles en la detección de operaciones que pudieran estar vinculadas al LA/FT/FPADM. No obstante, se espera que la unidad de análisis estratégico sea fortalecida respecto de la capacidad de procesamiento de la información disponible y diseminación de los resultados de dicho análisis estratégico, esto en concordancia con lo identificado en la Estrategia Nacional de Riesgo. De los trabajos de análisis difundidos, solo uno de ellos cuenta con información surgida de la base de RTE de la UAF, en adición a datos suministrados por otras autoridades competentes¹⁰.

ROS recibidos y solicitados por las autoridades competentes

144. Como se mencionó anteriormente, a partir de 2016, la UAF recibe los ROS y RTE de los SO por medio de una plataforma electrónica denominada “UAF en línea”, la cual proporciona el formato de llenado de ROS, permite la posibilidad de adjuntar documentación digital de respaldo sobre la operación que motiva el reporte y lo envía directamente a los sistemas de la UAF. Esta plataforma es un medio seguro de comunicación y de traslado de información, al contar con certificados de seguridad reconocidos para la transmisión encriptada de la información entre los SO y la UAF.

145. Anteriormente, los ROS y su correspondiente documentación de soporte se remitían impresos en papel y se almacenaban en archivos físicos dentro de las instalaciones de la UAF. Actualmente, el sistema UAF en línea es el único medio de recepción de ROS y aquellos que se recibieron con anterioridad ya han sido digitalizados e incorporados a la base de la UAF; a la fecha de la visita in-situ se tenía un 63% de avance en la digitalización de los documentos de soporte de los ROS remitidos en papel.

146. Con relación al volumen de ROS que se reciben por parte de los SO, si bien se observa un incremento en el número de ROS recibidos año con año, se considera importante continuar incentivando la remisión de los mismos por parte de los sectores de alto riesgo. En efecto, una deficiencia importante en el contexto y riesgos de Panamá, resulta ser la escasa información que recibe la UAF en sector calificados como de alto riesgo en la ENR

Reportes de Operaciones Sospechosas recibidas en la UAF, 2012-2016

Clasificación ¹¹	Sectores	Total	2012	2013	2014	2015	2016
Financieros	Bancos	4,637	512	636	771	1,358	1,360
Financieros	Cooperativas	25	3	6	4	4	8
Financieros	Fiduciarias	30	0	0	0	3	27
Financieros	Financieras	19	0	0	1	9	9
Financieros	Seguros	322	32	5	10	114	161
Financieros	Valores	140	1	11	33	42	53
No Financieros	Abogados	111	0	0	0	5	106

¹⁰ Caso “Pagador Fiel”, el cual fue presentado en el Ejercicio Bienal de Tipologías del GAFILAT llevado a cabo en 2016 y que se encuentra disponible en la recopilación de tipologías correspondiente al citado ejercicio.

¹¹ Como se ha mencionado anteriormente, la Ley 21 del 10 de mayo de 2017 dispuso que las remesadoras y los negocios de cambio de divisas pasaron a ser supervisadas por la SBP. No obstante, de acuerdo con el marco legal panameño vigente hasta la semana previa a la visita in-situ, los negocios de cambio de divisas y los negocios de remesas se consideraban como sectores no financieros, razón por la cual, a pesar de que el estándar las considera como “actividades financieras” se incluyen como “no financieras” en la tabla de referencia.

Clasificación ¹¹	Sectores	Total	2012	2013	2014	2015	2016
No Financieros	Agencia Panamá Pacífico	2	0	0	0	0	2
No Financieros	Bienes Raíces	8	0	0	0	3	5
No Financieros	Cambios	3	0	0	0	1	2
No Financieros	Juegos de Azar	177	74	57	25	13	8
No Financieros	Remesas	919	176	183	158	163	239
No Financieros	Venta de Automóviles	17	0	0	0	11	6
No Financieros	Zona Franca Barú	1	0	0	0	0	1
No Financieros	Zona Libre de Colón	4	0	0	0	0	4
No Financieros	Zonas Procesadoras	3	0	0	0	0	3
No Financieros	Otros	1	0	0	0	0	1
Otros	Supervisores	15	3	1	3	8	0
	TOTAL	6,434	801	899	1,005	1,734	1,995
	Incremento			12%	12%	73%	15%

Fuente: Unidad de Análisis Financiero

147. En efecto, los reportes que emiten los sectores no financieros y que fueron identificados como de alto riesgo por la ENR, como son la Zona Libre de Colón, la actividad inmobiliaria y de construcción (dos sectores de los cuales se reciben RTE desde el año 2000)¹², y el sector de los abogados que proporcionan servicios societarios y pueden desempeñarse como agentes residentes, no es consistente con los riesgos identificados y priva a la UAF de información muy relevante a la hora de realizar análisis y de elaborar informes para contribuir a detectar e investigar casos de LA/FT y otros delitos determinantes.

148. En cuanto a los abogados que actúan como agentes residentes, el caso de la filtración en el caso “Papeles”, el cual han puesto en evidencia la vulnerabilidad de ciertas actividades relacionadas con la creación y monitoreo de personas y estructuras jurídicas creadas en Panamá y que pueden ser mal utilizadas en el exterior. Por otra parte, los abogados y las firmas de abogados que actúan como agentes residentes de dichas estructuras jurídicas han sido identificados como un sector de alto riesgo en la ENR y a partir de la Ley 23 de abril del año 2015, el sector se encuentra obligado a informar a la UAF sobre operaciones sospechosas de LA/FT.

149. De acuerdo con la información del RP, la cantidad de personas jurídicas vigentes (a mayo de 2017) asciende a 734.419, de las cuales 675.624 son sociedades anónimas y 54.171 son fundaciones de interés privado, sociedades que han sido identificadas como posibles vehículos para efectos de LA/FT¹³.

¹² Por ley 23 del 27 de abril del año 2015, fueron incorporados como SO con la obligación de emitir ROS.

¹³ Con respecto a estas cifras, se aclara que existen 209.015 personas jurídicas que tienen una morosidad en el pago de la “tasa única” igual o superior a 10 años, las que tienen sus derechos corporativos suspendidos y serán disueltas en caso de no realizar el pago en el plazo de tres años. Adicionalmente, se informa que 24.725 sociedades han sido suspendidas por no contar con un agente residente por un período mayor a 90 días.

No obstante la magnitud de dicho universo societario, el número de ROS recibidos por la UAF es bajo, con un total de 119 ROS hasta mayo de 2017, 106 en el año 2016 y 5 en el año 2015.

150. Con relación a la ZLC, y conforme se indica en la ENR, es la zona de mayor movimiento comercial del país y la más representativa. Tiene gran relevancia económica, en atención a que la actividad de comercio exterior uno de los pilares de la economía panameña. Esta Zona fue identificada por la ENR como de alto riesgo en materia de LA/FT, por la importancia que tiene a nivel regional. Si se toma en consideración lo anterior, no se considera consistente con los riesgos identificados que el total de ROS que se hayan recibido por parte de los 1.360 SO inscritos que operan dentro de la Zona Franca de Colón sea de 9 en el primer semestre de 2017, 4 en el año 2016 y que no se haya enviado ninguno en 2015, es decir, solamente 13 desde la entrada en vigor de la Ley 23 de 2015.

151. Por último, la actividad inmobiliaria y de la construcción es un sector que ha tenido un desempeño considerable dentro de la economía de Panamá. Según el Informe Económico y Social del MEF del mes de enero de 2016, la construcción aumentó en un 164,5% y entre 2014 y 2016 se tramitaron permisos de construcción valuados en aproximadamente 450 millones de dólares, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Si se toman en consideración los altos índices de crecimiento de la actividad y el importante desarrollo del sector, resulta inconsistente que se recibieron 3 ROS hasta mayo de 2017, 5 durante el año 2016 y 3 ROS en 2015.

152. En cuanto a los ROS recibidos del sector bancario por la UAF para el 2015 fueron 1.358, mientras que en 2016 se recibieron 1.360 y en el primer semestre de 2017 se recibieron 665. Si se toma en consideración la importancia del sistema bancario panameño¹⁴, que es un centro financiero a nivel regional con 82 bancos registrados como SO ante la UAF, así como la exposición al riesgo de LA que tiene, por el nivel de integración dentro del sistema financiero internacional¹⁵ y ser una economía dolarizada, se considera que si bien el número de ROS de este sector ha incrementado cada año¹⁶, este volumen aún podría ser mejorado en proporción con la importancia y exposición del sector bancario.

153. Finalmente, con relación a la inscripción de los SO, es importante señalar que los SO financieros inscritos abarcan a la mayor parte de las instituciones. No obstante, la situación es crítica en el caso de las APNFD (muchas de ellas incorporadas al régimen desde abril de 2015) donde a la fecha de la visita in situ, se encontraban inscritos, con información actualizada y en condiciones de reportar en línea (sistema vigente desde el 2016) solo el 51,1% de los sujetos identificados; de los 11.627 SO identificados, 5.954 sujetos obligados no financieros tenían usuario y contraseña en la plataforma UAF en Línea. Ello denota una brecha considerable en cuanto al número de sujetos inscritos.

154. Es importante aclarar que los sectores que tienen la obligación de realizar RTE desde el año 2000 por imposición de la Ley 42, correspondientes a la ZLC y sector inmobiliario y de la construcción, están debidamente identificados en la UAF. En virtud de la entrada en vigor de la Ley 23 de 2015, que los designa como SO para presentar ROS, desde mayo de 2016 la UAF ha iniciado un proceso para promover la

¹⁴ Hay 92 licencias otorgadas por la SBP. Los Bancos con Licencia General (todo tipo de operatoria con efectos locales y en el exterior) son 50. Los que poseen Licencia Internacional son 29 (no realizan transacciones con efectos locales) y las Licencias de Representación (solo oficina de representación de banco extranjero en Panamá) son 13.

¹⁵ Señala la ENR “Este sector puede ser altamente vulnerado pues es receptor de gran cantidad de dinero del exterior que luego es colocada 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, Colon) y el sector inmobiliario y de la construcción.

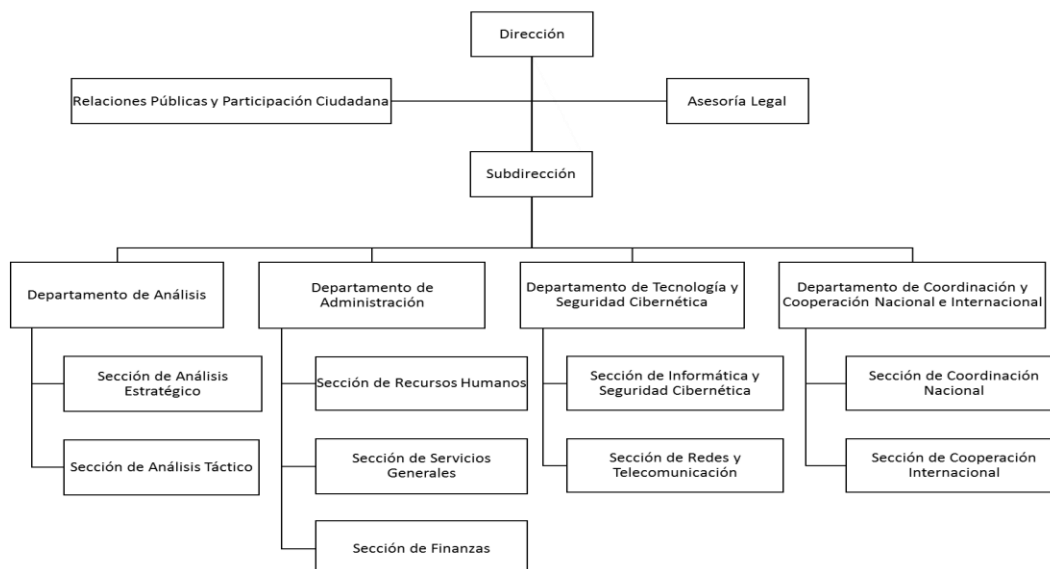
¹⁶ ROS recibidos durante el año 2012 (512), 2013 (636) y 2014 (771).

actualización de datos (ADSO), lo cual también tiene por objetivo inscribirlos en la plataforma de "UAF en línea", para acceder al sistema de remisión de ROS en línea. Dicho proceso se ha agilizado a partir de mayo de 2017 con la presentación del "ADSO en línea"¹⁷.

Necesidades operativas respaldadas por el análisis y la diseminación de la UAF

155. Para llevar a cabo sus labores, la UAF cuenta con 73 funcionarios, de los cuales 29 se encuentran en el área de análisis de información, tanto operativo como estratégico, lo que la hace el área con mayor cantidad de funcionarios; en segundo lugar, se encuentra el área de tecnologías con 11 funcionarios y en tercer lugar el área de coordinación y cooperación nacional, que cuenta con 7 funcionarios, a mayo de 2017. Es importante aclarar que, con la implementación del sistema "UAF en línea", el área de Procesamiento de Datos se ha reestructurado y sus funcionarios han pasado a desempeñar otras funciones, principalmente de análisis estratégico.

Organigrama de personal de la UAF



Fuente: Unidad de Análisis Financiero (UAF)

Planilla UAF						
Departamentos	Año					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dirección	1	1	1	1	1	1
Subdirección	1	1	0	1	0	1
Secretaría	2	1	1	1	1	2
Mensajería	2	2	1	1	1	2

¹⁷ A septiembre de 2017, durante la reunión cara a cara entre el equipo evaluador y el país evaluado, se informó que se había logrado la actualización de datos e inscripción en línea de 9.887 totales, siendo que el número de SO ascendía a 12.125.

Planilla UAF						
Departamentos	Año					
Análisis	8	8	9	17	16	29
Asesoría Legal	3	3	4	2	2	3
Procesamiento de Datos	3	2	4	0	0	0
Administración	4	4	3	8	7	7
Archivo	1	1	1	1	1	1
Cooperación y C. Nac. e Intl.	0	0	0	5	5	7
Rel. Públicas	0	0	0	3	3	3
Tecnología	2	2	2	4	4	11
Servicios Generales	2	2	2	2	2	3
Seguridad Operativa	0	0	0	0	0	3
	29	27	28	46	43	73

Fuente: Unidad de Análisis Financiero (UAF)

156. Debemos observar que, de acuerdo con el Informe de Gestión del año 2014, el 86% del gasto de los recursos de la UAF, se destinan a gastos de prestaciones del personal (sueldos, prestaciones, decimotercer mes, cuotas de seguros, etc.), quedando solo un 14% para gastos de funcionamiento lo que podría demostrar la necesidad de fortalecer los recursos financieros con que cuenta la UAF para fortalecer temas operativos y cumplir con todas las facultades legales que se le han asignado¹⁸.

157. La UAF puede comunicar espontáneamente el resultado de su análisis, por medio de los informes de inteligencia que produce, al MP y a otros agentes de investigación penal o autoridades jurisdiccionales¹⁹ cuando existan motivos para sospechar que se han o se están desarrollando actividades de LA/FT/FPADM. Asimismo, la UAF puede proveer asistencia técnica en respuesta a requerimientos del MP, la ANA y los diferentes órganos de inteligencia y seguridad, entre ellos el CSN, para ayudar en las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con LA/FT/FPADM.

158. La modalidad de difusión de los informes de inteligencia financiera por parte de la UAF es mediante reuniones y mesas de trabajo; en ese marco, se transmite la información y se guía la tarea, procurando optimizar las necesidades de los investigadores con relación al aporte que puede realizar la UAF. Según lo manifestado en la visita in situ, la realización de una mesa de trabajo entre la UAF y el MP implica el inicio de una investigación o de un procedimiento por LA/FT, pues es el mecanismo por medio del cual la UAF comunica al MP su análisis para que éste último impulse el inicio de casos.

¹⁸ <http://www.uaf.gob.pa/tmp/file/86/Gestion%202014%20-Memoria%20UAF-Web.pdf>

¹⁹ En tanto los diputados de la República no cuentan con fuero o inmunidad y los mismos pueden ser investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia, la UAF, en ese marco, puede compartir información en esas investigaciones. En el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los mismos serán investigados y juzgados por la Asamblea Nacional de Diputados, que se constituye con funciones judiciales. Ante esta situación, la UAF también puede colaborar con dichas autoridades poniendo a su disposición el informe de inteligencia financiera.

159. En las mesas de trabajo la UAF expone los resultados de su análisis, explicando de manera directa los hallazgos más relevantes, transmitiendo gráficos y redes de vínculos de las inusualidades detectadas y aclarando las interrogantes que tengan las autoridades responsables de la investigación. Las mesas de trabajo funcionan al más alto nivel y han sido calificadas como muy positivas, tanto por la UAF como por las distintas autoridades participantes.

160. No obstante, es importante destacar que esta metodología de trabajo es factible en la medida que las diseminaciones realizadas no sean numerosas, pues de otra forma podrían complicar el aumento de diseminaciones de informes de inteligencia en mayor volumen.

161. En este sentido, se ha podido constatar que los casos judiciales iniciados por el MP a partir de los informes de inteligencia de la UAF son escasos. Asimismo, se consideran bajas, las asistencias técnicas que ha hecho la UAF a investigaciones en trámite ante el MP.

162. Entre 2012 y 2016, es decir, en un periodo de cinco años, se diseminaron 75 informes de inteligencia al MP, los cuales involucraron el análisis de 296 ROS, como se puede observar en la tabla adjunta... En 2015 se diseminaron 7 informes y en 2016, fueron 13 informes. El equipo evaluador no tuvo acceso a estadísticas de nuevos informes de inteligencia diseminados a autoridades competentes entre enero y mayo de 2017, fecha de la visita in situ.

Comparativo entre informes de inteligencia y ROS recibidos por la UAF

Año	Informes	Cantidad de ROS
2012	32	175
2013	7	25
2014	16	38
2015	7	30
2016	13	28
Total	75	296

Fuente: Unidad de Análisis Financiero

163. Bajo la modalidad de asistencias técnicas de la UAF hacia el MP, se han desarrollado 2 en el año 2016, 15 en el año 2015 y 8 hasta mayo del año 2017, fecha de la visita in situ.

164. El bajo nivel de producción de informes de la UAF para contribuir con las investigaciones tiene su correlato y resulta coherente con los hallazgos del RI7, donde se registran esencialmente condenas por narcotráfico, con bajo nivel de casos de otros delitos determinantes identificados como amenazas internas de LA tales como los delitos de corrupción, delitos financieros, delitos contra la propiedad intelectual y contrabando.

165. Con relación al contenido o utilidad de la información de inteligencia producida por la UAF, ésta se presenta en cuatro casos denominados respectivamente “Petrolero Estatal”, “Proveedor Vacuno Gourmet”, “Pepito el Representante Potentado” y “Remesas”. Con respecto a su ponderación, el equipo evaluador destaca que la información proporcionada corresponde a los relatos de los casos sanitizados, sin cifras involucradas ni fechas en las que se hubieran sucedido; en todos los casos se hace referencia al envío MP para su investigación; en el marco de las entrevistas con representantes del MP, si bien no brindaron precisiones relacionadas con la relevancia de estos informes para las investigaciones, se refirió las existencia

investigaciones en trámite. Uno de los casos presentados, en el cara a cara, fue asociado a uno de los temas judiciales referidos en la nota al pie número 27, contenida en el análisis del RI 7.

Caso 1: El Petrolero Estatal

Motivo del Reporte: La UAF recibe ROS del sector bancario en donde se reporta, debido a noticias negativas en la prensa, a una sociedad vinculada a un PEP de otra jurisdicción, La persona física, PEP, era presidente de una empresa estatal y estaba siendo investigado por los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito privado no justificado.

Se generó intercambio a través de la Red Egmont, enviando y recibiendo de la UAF homóloga información de inteligencia de las cuentas y de las personas involucradas. Se confirmó la investigación en la jurisdicción extranjera y la condición de detenido del PEP analizado.

Análisis Realizado: Con el análisis se permite identificar la recepción de transferencias internacionales desde otros bancos, así como el envío de fondos a otras sociedades igualmente ligadas a la persona analizada. Se amplió el análisis solicitando las cuentas bancarias de las sociedades identificadas en otros bancos, identificando la recepción de depósitos a plazo fijo.

Una vez realizado el análisis de las cuentas reportadas se procedió a elaborar el informe de inteligencia financiera y se envió a la Procuraduría General de la Nación.

Caso 2: Proveedor Vacuno Gourmet

Motivo del Reporte: El cliente fue reportado a la UAF por un banco, debido a la existencia de noticias negativas aparecidas en medios de comunicaciones internacionales, en donde se referían a la privación de la libertad de dos empresarios por comercializar ilícitamente más de 100 mil reses de propiedad del Estado.

Análisis Realizado: Dentro del análisis se solicitó información adicional al SO y se identificó la recepción de transferencias internacionales y traspasos de fondos entre cuentas propias en el mismo banco, se logró identificar que los fondos provenían de cuentas de sociedades en bancos ubicados en un país con alto índice de corrupción coincidiendo la información con lo identificado en las fuentes abiertas de tipo noticioso. También se recibían transferencias de empresas dedicadas a la actividad de comida o restaurant. Los fondos una vez eran recibidos se depositaban en plazos fijos. Se identificó que las sociedades analizadas mantenían la misma dirección.

Se realizaron requerimientos de información vía Egmont. La UAF generó el informe de inteligencia financiera compartiéndolo con el MP quien promedió a pedir los documentos de las cuentas y el congelamiento de fondos. El caso generó cooperación internacional con un número de países y actualmente se encuentra en curso la investigación formal.

Caso 3: “Pepito” el Repe Potentado

Motivo del Reporte: Un banco emite un ROS al cliente por presentar movimientos inusuales, considerando que su fuente de ingreso no es consistente con su perfil laboral, la naturaleza de su negocio y por la conversión de estos fondos en adquisición de bienes muebles e inmuebles.

Análisis Realizado: Durante el período analizado se identificó la recepción de constantes depósitos en efectivo por montos que superan su perfil transaccional, se percibe la salida de fondos a través de cheques

de gerencia y con posterioridad se ordena el cierre de sus cuentas y traslada sus fondos para otro banco en donde tiene el mismo comportamiento. Se identifican adicionalmente cuentas a nombre de su madre en donde el mismo se constituye como firmante y adicionalmente se identifican sociedades, que al ser consultadas al respecto del BF de las mismas, se confirma que es el dueño de las mismas. Durante el mismo período convirtió el dinero depositado en bienes muebles (vehículos) con gastos totales de US \$119,855.00, adquirió 5 vehículos que fueron puestos a nombre de su madre y luego traspasados a su propiedad, información que fue obtenida a través de las bases de datos públicas y privadas.

La UAF difunde informe de inteligencia al MP.

Caso 4: Remesas

Motivo del Reporte: La UAF recibe un ROS de una casa de remesas, en el que se indicaban los nombres de personas que estaban recibiendo remesas de diferentes países sin motivo aparente, y no habían podido justificar el origen del dinero.

Análisis Realizado: Se analizó que otras personas que habían sido reportadas por la casa de remesas, compartían las mismas direcciones y números de teléfonos, por ello se consolidaron los casos. La mayoría de las personas reportadas no mantenían relación con instituciones financieras.

Se enviaron requerimientos a otros países.

Se consideró que el esquema tenía varios elementos para ser enviado al MP.

166. En cuanto a las asistencias técnicas que la UAF provee a otras autoridades competentes en investigaciones penales o administrativas por LA/FT/FPADM²⁰ se percibe que el mayor número de asistencias se realizan al CSN sin que pueda estimarse la utilidad de las mismas, en atención a las funciones legales que cumple este Organismo, órgano consultivo y asesor del Presidente de la República en materia de seguridad pública y defensa nacional. El CSN fue creado por Decreto Ejecutivo 263 del año 2010. En su ámbito funcionan áreas especializadas de inteligencia en materia de terrorismo y su financiamiento, así como, en temas de corrupción, crimen organizado, narcotráfico y tráfico de migrantes.²¹ Si bien de la normativa, no es evidente que el Consejo de Seguridad sea una autoridad competente para llevar a cabo investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con LA/FT/FPADM, puede interpretarse que, por sus atribuciones (desarrollo de inteligencia) se encuentra dentro de la definición de Autoridades Competentes del Glosario de GAFI.

²⁰ El Art.11, numeral 11 de la Ley 23.

²¹ El Decreto Ejecutivo Nro. 290 del año 2016 crea el Grupo Interinstitucional Anticorrupción (GIA) para promover acciones preventivas hacia un frente de unidad organizacional contra actos de corrupción y delincuencia organizada, en el ámbito interno de los organismos de seguridad pública. Está adscrito y es supervisado por la Secretaria Ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional (art. 3). Está a cargo de un Oficial con especialidad en labores de investigación o inteligencia designado por el Presidente de la Nación. Las facultades del GIA están en el art. 7. El Decreto Ejecutivo Nro. 324 del año 2016, crea en este ámbito el Departamento de Terrorismo y su financiamiento.

Número de informes de inteligencia difundidos por Autoridad entre 2015 y 2016

Año	Entidades	Cantidad de Difusiones
2015	Ministerio Público (fiscales)	15
2015	Corte Suprema de Justicia	9
2015	Consejo de Seguridad Nacional	22
2015	Policía Nacional de Panamá	5
2015	Ministerio de Seguridad	1
2015	Superintendencia del Mercado de Valores	1
Total		53
2016	Consejo de Seguridad Nacional	57
2016	Ministerio Público (fiscales)	2
2016	Policía Nacional de Panamá	2
Total		61

Fuente: Unidad de Análisis Financiero

167. A los datos expuestos en los cuadros de asistencias técnicas para los años 2015 y 2016, destacamos que a la fecha de la visita in situ, mayo del 2017, se habían prestado 29 asistencias al CS y 2 a la Policía Nacional.

168. Se observa una falta de asistencias técnicas a la ANA, a pesar de haber sido identificado en la ENR al contrabando y a los delitos contra la propiedad intelectual que suceden en jurisdicción de la ANA, como una de las amenazas internas delitos precedentes al LA.

169. De lo expuesto surge que el acceso y uso de la inteligencia financiera por parte del MP es muy bajo; con relación a las otras autoridades competentes (CSN, Corte Suprema o Policía Nacional) no se ha constatado si los aportes de inteligencia y las asistencias técnicas de la UAF han respaldado las necesidades operativas de éstas.

170. Se considera adecuado mencionar que el papel de los funcionarios de la UAF se limita a la recepción y análisis de información y a su participación en las mesas de trabajo para el potencial desarrollo de casos y diseminación de los productos de inteligencia. No se tiene contemplado el supuesto en el que se cite a analistas de la UAF como parte de los procedimientos legales derivados de un caso por LA/FT ni que el informe de inteligencia sea utilizado como prueba en los procesos judiciales. La información que es ingresada en los procedimientos con carácter probatorio es principalmente recopilada por parte de la DIJ de la Policía Nacional en apoyo a las labores del MP.

Cooperación e intercambio de información/inteligencia financiera

171. La Ley 23 del 27 de 2015 creó el Sistema de Coordinación Nacional para la Prevención del Blanqueo de Capitales, FT y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva de la República de Panamá. Lo anterior institucionaliza la articulación permanente entre las autoridades competentes para

encaminar, organizar y coordinar las medidas y acciones necesarias para mitigar los riesgos identificados en la ENR y cumplir con la Estrategia Nacional.

172. Por su parte, la UAF coordina sus acciones en el marco de las asistencias técnicas que provee a los organismos de investigación judicial, de seguridad e inteligencia de Panamá, y, coopera e intercambia información con los Organismos de Supervisión, tales como:

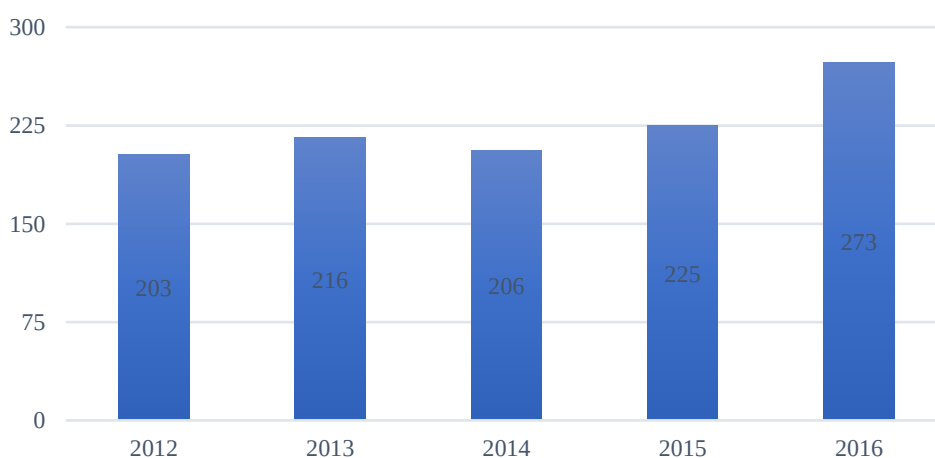
- Superintendencia de Bancos de Panamá.
- Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.
- Superintendencia del Mercado de Valores.
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.
- Intendencia de Supervisión y Regulación de los Sujetos No Financieros.

173. Hay buena interacción entre los Organismos de Supervisión y la UAF a los efectos de mejorar la calidad de los reportes, con mesas de trabajo conjuntas y capacitaciones conjuntas a los sectores.

174. Para efectos de colaborar tanto con autoridades del país como con sus homólogas extranjeras, la UAF cuenta con un Departamento de Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional, creado en el año 2014. Más allá de la tarea de coordinación interinstitucional a nivel nacional, se encuentra a cargo de dar trámite y respuesta a los requerimientos internacionales que realizan sus homólogas en el marco del Grupo Egmont y demás acuerdos de cooperación que han suscripto, así como realizar solicitudes de información a sus contrapartes extranjeras, de acuerdo con las necesidades de los casos. Para ello, cuenta con manuales de procedimientos que incluyen los principios para el adecuado intercambio de información enviada o recibida a través de la Red Segura del Grupo Egmont (ESW por sus siglas en inglés). De acuerdo con la información proporcionada, si bien se ha percibido un aumento significativo de solicitudes de información a la UAF, algunas motivadas por casos de relevancia internacional como la revelación de los documentos del caso “Papeles”, el aumento de personal, descrito anteriormente, ha permitido dar un cumplimiento más oportuno y completo a las solicitudes recibidas.

175. Conforme a la información proporcionada por la UAF y los países consultados, el intercambio de información y la cooperación han mejorado en calidad y tiempos de respuesta. Hasta mayo de 2017, momento de la visita in situ, se había dado respuesta a 93 de los 96 requerimientos recibidos.

**Requerimientos solicitados a la UAF vía la Red Segura del Grupo Egmont (ESW)
2012 – 2016**



Fuente: Unidad de Análisis Financiero

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 6

176. De lo expuesto resulta que el uso de la inteligencia financiera por parte de las autoridades competentes para investigar y rastrear activos criminales relacionados con el LA, delitos determinantes y FT, no puede escindirse de la baja cantidad de informes producidos por la UAF para iniciar investigaciones judiciales.

177. La UAF también brindó asistencias técnicas para colaborar con investigaciones administrativas o judiciales, las que fueron considerados bajas y respecto de su uso no se puede verificar la efectividad para fines de investigaciones y condenas.

178. El número de SO que tienen acceso a la plataforma UAF en línea y están en posibilidad de presentar ROS, identificados como de alto riesgo por la ENR, principalmente APNFD, así como el bajo nivel de ROS que generan sectores altamente riesgosos por el contexto del país, tales como el inmobiliario y de la construcción, la ZLC y los abogados que cumplen el rol de agentes residentes, impactan negativamente en el logro de los objetivos de este resultado, pues se priva a la UAF y a las demás autoridades competentes de información relevante y precisa para el desarrollo de las investigaciones sobre LA y FT.

179. De acuerdo con lo anterior, **Panamá presenta un nivel bajo de efectividad en el Resultado Inmediato 6.**

Resultado Inmediato 7 (investigación y procesamiento de LA)

Identificación e investigación de LA

180. A partir de 2016, Panamá realizó significativas modificaciones en su marco legal, normativo e institucional buscando perfeccionar su sistema de investigación, procesamiento y sanciones de los delitos de ALA-CFT. Se han incorporado al sistema unidades especializadas tanto en el MP (PGN) como en la Policía Nacional (DIJ) con el objetivo de incrementar las investigaciones financieras, ya que dichos equipos incorporan a analistas financieros para apoyar el trabajo de los fiscales. Además, desde septiembre del 2016 se implementó un sistema penal acusatorio que permite mayor celeridad en los trámites judiciales (aunque desde septiembre de 2016 todos los nuevos casos se deben procesar bajo el sistema acusatorio, todos los procesos anteriores tramitan en base al anterior sistema inquisitivo).

181. En términos generales, el resultado inmediato se cumple solo respecto de determinados tipos de investigaciones, ya que en su gran mayoría solo se refieren a investigaciones de LA con tráfico de drogas como delito precedente, aunque desde el año 2015 a la fecha se pueden advertir casos vinculados a corrupción, delitos financieros y de delitos contra la propiedad intelectual. Las sentencias condenatorias siguen estando vinculadas al delito de tráfico de drogas, aunque, producto de una modificación legal, actualmente se están consiguiendo sentencias condenatorias negociadas para casos del sistema inquisitivo, las cuales han estado vinculadas a delitos de corrupción pública.

182. Mediante la Resolución No. 25 de 2016, la PGN creó la Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y FT para apoyar a los fiscales en investigaciones financieras complejas, desarrollando la investigación patrimonial y asistiendo con la estrategia de investigación criminal de LA. La Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento de Terrorismo del MP, posee 34 funcionarios, entre ellos analistas financieros, contables e informáticos que colaboran con el análisis financiero. La DIJ de la Policía Nacional colabora con el asesoramiento para el desarrollo de las

investigaciones en materia financiera, y confecciona el Informe de Actuación Financiera. La Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento es de reciente creación, la misma ha sido proyectada para que dentro de sus atribuciones desarrolle técnicas investigativas tendientes a brindar información efectiva que coadyuve a la identificación y documentación de movimientos de dinero y/o localización de sospechosos, testigos o víctimas u otras circunstancias que evidencien la comisión de una empresa delictiva en el marco del delito de Blanqueo de Capitales, FT y/o delitos precedentes.

183. La Fiscalía trabaja con el apoyo de la DIJ de la Policía Nacional. Esta dirección está dedicada a la investigación en materia de LA/FT, brindando asesoramiento a las distintas fiscalías para el desarrollo de las investigaciones en materia financiera, para lo cual confecciona un “Informe de Actuación Financiera” y asiste a las audiencias cuando así se requiere. En la actualidad dicha división está conformada por 21 personas. Teniendo en especial consideración de los desafíos que presenta el sistema acusatorio, consideramos que las unidades anteriormente señaladas debiesen ser reforzadas en cuanto al número de personas, herramientas tecnológicas y personal capacitado para que sean capaces de entregar un apoyo adecuado al aumento de investigaciones que está experimentando el país.

184. El número de investigaciones financieras paralelas informadas por la policía especializada y por la Unidad de blanqueo de dinero de la fiscalía es reducido y no guarda relación con el número de investigaciones por delitos determinantes, ni con el número de investigaciones de lavado de dinero.

185. Conforme a la información brindada por el MP, la cantidad de investigaciones por delito de LA entre los años 2012/2017 (mayo de 2017) asciende a 299 casos iniciados en las distintas Fiscalías especializadas, conforme la tabla abajo:

Número de investigaciones del delito blanqueo de capitales con su delito precedente²²

DELITO PRECEDENTE	TOTAL	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	299	29	35	27	91	86	31
Delitos relacionados con drogas	232	25	34	26	68	55	24
Delincuencia organizada							
Delitos financieros	3	0			1	1	1
Delitos relacionados con drogas	1		0	1		0	
Omisión o falsedad en la declaración aduanera del viajero respecto a dineros, o documentos negociables.	10			0	6	3	1
Falsificación de documentos en general	2			0		1	1
Pandillerismo	0			0		0	
Estafa	1			0			1
Corrupción de servidores públicos	9				1	6	2
Crimen organizado	2				1	1	
Enriquecimiento ilícito	1				1		
Secuestro	1					1	
Soborno internacional	1					1	
Contra la administración pública	1						1

²² Se refiere a datos preliminares.

Propiedad industrial	2					2	
Delitos financieros	15	3	1		6	5	
Sicariato	1	1					
Corrupción de servidores públicos	14				5	9	
Corrupción	1					1	
Peculado	2			0	2		

Fuente: Centro de Estudios del Ministerio Público

186. La gran mayoría de las investigaciones por el delito de LA tiene como delito determinante el tráfico de drogas. Del total de investigaciones, es decir 299 casos, 232 de ellos fueron llevadas adelante por la Fiscalía de Delitos relacionados con Drogas; 32 por la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada; 15 por la Fiscalía de Delitos Financieros; 17 por la Fiscalía Anticorrupción y 2 por la Fiscalía de Propiedad Intelectual y Seguridad Informática.

187. En cuanto al proceso de identificación de posibles casos de LA por los reportes de inteligencia enviados por la UAF, se verificó la existencia de una buena coordinación entre la UAF y el MP, entidad responsable por la recepción de los informes de inteligencia financiera. Conforme descripto en el RI 6, la modalidad de difusión de los informes de inteligencia financiera por parte de la UAF, ya sean espontáneos o a requerimiento de las autoridades facultadas, es mediante reuniones y mesas de trabajo, buscándose optimizar las necesidades de los investigadores con relación a la información aportada por la UAF. El mecanismo de utilización de mesas de trabajo conjuntas para difusión de los reportes de inteligencia fue calificado positivamente por el MP.

188. Si bien este mecanismo de difusión presenta fortalezas, hay una marcada limitación en el número de reportes de inteligencia difundidos. De la información aportada por el MP en el período comprendido entre el año 2012 a 2016 se recibieron desde la UAF tan solo 75 Informes de Inteligencia Financiera. De este total, fueron iniciadas 52 investigaciones con base en Informes de Inteligencia difundidos por la UAF. Considerando la gran cantidad de SO y las condiciones estructurales del sistema económico financiero panameño, se advierte que el número de informes difundidos y el número de investigaciones iniciadas en base a los reportes de inteligencia financiera es significativamente bajo.

Coherencia de las investigaciones y los procesamientos de LA con las amenazas y el perfil de riesgo, y las políticas nacionales ALA.

189. La ENR establece que, dentro de los principales riesgos internos para el LA, se encuentran los delitos determinantes proveniente de casos de narcotráfico, corrupción y delitos financieros. De los datos proporcionados por las autoridades del país, surge que, sobre los 299 casos investigados, 232 están relacionados al delito determinante de tráfico de drogas. Es decir que el 77,59 % del total de investigaciones de LA tienen como precedente el delito de narcotráfico, lo que guarda relación a los riesgos internos identificados. En relación a los casos de LA relacionadas a delitos financieros y corrupción fueron relatados un número significativamente menor de casos, 15 y 17 investigaciones, respectivamente.

190. Por otro lado, la ENR determina que el sistema panameño es vulnerable para recibir el producto obtenido de delitos determinantes cometidos en el exterior y que los servicios y estructuras jurídicas creadas en Panamá pueden ser mal utilizadas en el exterior para LA. Sobre el este tema específico, el MP informó la instrucción de dos investigaciones macro, dentro de las cuales destaca el caso de una firma de abogados relacionada con el caso de “Papeles” y el caso relacionado a una constructora brasileña por la supuesta

comisión de delitos de LA y corrupción, en varias jurisdicciones de la región. El MP relata que en estas investigaciones se han formulado cargos contra seis (6) abogados, nueve operarios de banca y un contador. Asimismo, se presentó una descripción del caso denominado “Urrego”, que se inició con una investigación por delito determinante de tráfico ilícito de drogas en el exterior (Colombia).

191. En estas investigaciones macro se ha solicitado colaboración internacional a varios países (Alemania, Guatemala, Ecuador, Bahamas, Ucrania, México y Uruguay) para obtener información relevante respecto a los delitos determinantes y se han sostenido reuniones de acercamiento con múltiples países entre ellos los miembros del EUROJUST, Estados Unidos, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Malta, entre otros.

192. Cabe remarcar que, a pesar de tratarse de casos importantes, de transcendencia internacional, en sectores considerados de mayor riesgo, se verifica que estos procesos aún no han obtenido una sentencia condenatoria²³.

193. Además, conforme remarcado en el Resultado Inmediato 1, la imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal influye en la efectividad del proceso de investigación, ya que la ausencia de base legal impide que los órganos investigativos puedan perseguir los delitos fiscales cometidos en el exterior, cuyo producto pudiera ser colocado en el sistema financiero y real de Panamá, con limitaciones además en las capacidades de prestar asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional, tal como es remarcado en el Resultado Inmediato 2.

194. Respecto de investigaciones que involucren a los sectores económicos identificados en la ENR como de mayor riesgo, como son el sector inmobiliario, bancario y zonas francas son pocos los casos relatados. Sin embargo, el MP informó la existencia de una investigación por la supuesta comisión de un delito relacionado con Drogas en la modalidad de narcotráfico y un caso de LA vinculado a un empresario que operaba en la ZLC para dar apariencia de licitud a grandes sumas de dinero en efectivo proveniente del narcotráfico de México y Centroamérica. Adicionalmente, fueron relatadas cinco (5) causas contra agentes bancarios, tres (3) de las cuales se adelantan bajo las reglas procesales del sistema inquisitivo mixto y dos (2) bajo las normas procesales del sistema penal de corte acusatorio²⁴.

195. En suma, el resultado inmediato se cumple solo respecto de determinado tipo de investigaciones, existiendo una parcial relación con las amenazas internas identificadas, ya que se refieren principalmente al narcotráfico. Asimismo, se destaca la incorporación progresiva de investigaciones en otros sectores considerados de mayor riesgo, pero todavía en una etapa incipiente, con un número de investigaciones reducido (17 en corrupción, 15 en delitos financieros y 2 sobre propiedad intelectual), sin que existan sentencias condenatorias en la materia.

²³ Cabe señalar que con posterioridad a la visita in situ, en la reunión cara a cara sostenida en Buenos Aires, el país entregó información relevante referida a casos en que se habían logrado obtener una sentencia condenatoria con cantidades importantes de bienes decomisados. Lo anterior ocurrió por aplicación del Art.24 de la ley N°4 de fecha 17 de febrero de 2017, que reforma el código judicial, el código penal y el código procesal penal, sobre medidas que eviten el hacinamiento en centros penitenciarios y dicta otras disposiciones. Esta norma permite conversaciones negociadas (*plea bargain*) por medio de las cuales se ha logrado condena para casos de lavado con delito precedente soborno internacional.

²⁴ En la reunión cara a cara el país también entregó información desglosada de casos que habían finalizado con posterioridad a la visita in situ producto de la utilización de la ley N°4. En dichos casos (dos investigaciones) informados se advierte que estuvieron vinculadas 68 personas jurídicas, 78 cuentas bancarias, 36 bancos, 11 jurisdicciones, comisos por 5.926.677 de balboas, 15 personas condenas en la modalidad blanqueo por terceros y 16 en autolavado.

Tipos de casos de LA perseguidos

196. Conforme a la información estadística brindada por el Poder Judicial del total de 351 casos investigados, 157 procesos fueron ingresados en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio, según se observa en el siguiente cuadro, el número de investigaciones ha ido en aumento:

Casos ingresados por LA en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio 2012 -2016

Año	Casos de LA
2012	31
2013	33
2014	21
2015	15
2016	57
TOTAL	157

Fuente: Centro de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

197. Según la información obtenida por el Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial, el número de personas imputadas por LA entre los años de 2012 al 2016 fue de 286 individuos.

Casos ingresados en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio por delitos de LA, según cantidad de imputados 2012 - 2016

Ingresados entre 2012 y 2016	Casos	Imputados
Total	157	286

Fuente: Centro de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

198. Solamente en los últimos años han comenzado a generarse imputaciones penales vinculadas a casos de corrupción pública y delitos financieros o patrimoniales. La gran mayoría de las imputaciones guardan relación a casos de LA vinculados a tráfico ilícito de drogas.

199. El país ha relatado sus esfuerzos en la obtención de imputaciones penales vinculadas con sectores de riesgo identificados como aquellos vinculados a los abogados y los vehículos corporativos y corrupción de agentes públicos.

200. Estas iniciativas son pasos importantes para incrementar la persecución de los delitos de LA, especialmente considerando el perfil de riesgo del país. Sin embargo, se verifica que todavía estos casos son recientes, sin su finalización en la etapa judicial²⁵.

201. En cuanto a la investigación y condena de LA por terceros, cabe señalar que el código panameño los considera autores o cómplices primarios (Art. 43 y Art 44 del Código Penal), por esta razón no existe

²⁵ Cabe señalar que con posterioridad a la visita in situ, en la reunión cara a cara, el país entregó información relevante referida a casos en que se habían logrado obtener una sentencia condenatoria en el marco de colaboraciones premiadas (*plea bargain*) con cantidades importantes de bienes decomisados, en el caso relacionado a una constructora brasileña por la comisión de delitos de LA y corrupción.

información o estadística que nos permita diferenciar las investigaciones efectuadas por este tipo de LA. Sin embargo, en las entrevistas con los miembros del Poder Judicial, se reseñaron una serie de casos en los cuales estas conductas han sido sancionadas.

202. Por otra parte, hay que remarcar una vez más que la falta de incorporación de los delitos fiscales como delitos determinantes del LA trae como consecuencia que Panamá no pueda investigar, imputar y los casos vinculados con el envío de los activos derivados de delitos fiscales cometidos en el exterior.

Efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones

203. En cuanto a las sanciones que se aplican en materia de LA, cabe señalar que, según las estadísticas del Poder Judicial, las penas de privación de libertad en promedio son de 5 años. A la fecha la pena menor impuesta por LA ha sido de 1 año y la pena mayor de 9 años.

204. En términos generales, parecen penas proporcionales, disuasivas y eficaces según el catálogo de penas del Código Penal. Ahora bien, considerando los riesgos identificados por el país en la ENR, al momento de analizar las sanciones en materia de LA se advierte que las sanciones guardan relación principalmente con un determinado número de casos vinculados al tráfico de drogas. Lo anterior, consideramos se debe a que la legislación y el cambio de paradigma en materia de investigaciones es relativamente reciente. En la actualidad existen investigaciones que involucran otros sectores de riesgo conforme mencionado anteriormente.

205. Según datos del Poder Judicial, fueron resueltos 115 casos relacionados al LA. De este total, se reportaron un total de 29 sentencias condenatorias y 12 sentencias absolutorias dentro del periodo de 2012 a 2016. A estos datos hay que agregar que según se informa existen ocho (8) sentencias mixtas, es decir, que algunas personas resultaron condenadas y otras absueltas. Cabe señalar el alto número de sobreseimientos provisionales que existen en materia de LA, que es superior a las sentencias condenatorias y absolutorias.

**Casos resueltos de LA en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio
2012 – 2016**

Año	Casos de LA resueltos
2012	34
2013	30
2014	18
2015	19
2016	14
TOTAL	115

Fuente: Centro de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

**Casos resueltos en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio por delitos de lavado de activos
según tipo de resolución
2012 - 2016**

Resolución	LA
Condenatoria	29
Absolutoria	12
Extinción de la acción penal	1
Inhibitorio	2
Mixta	8
Sobreseimiento definitivo	3
Sobreseimiento provisional	59
Total	115

Fuente: Centro de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

206. En las 29 condenas reportadas entre 2012-2016, vinculados a delitos precedentes de tráfico de drogas, fueron condenadas 49 personas, conforme expresa el cuadro abajo:

**Número de imputados con casos resueltos en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio, según
tipo de resolución
2012 - 2016**

Resolución – LA	Número de imputados
Condenatoria	49
Absolutoria	26
Extinción de la acción penal	1
Inhibitorio	1
Mixta	42
Sobreseimiento definitivo	18
Sobreseimiento provisional	61
Total	199

Fuente: Centro de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

207. En adición a las condenas citadas se adjuntan 18 condenas obtenidas mediante acuerdos producto de la aplicación de la Ley No. 4 de 2017, relacionadas a procesos incluidos en el número total de

investigaciones de LA presentado en los párrafos anteriores, con un promedio entre los 50 y 62 meses por cada sentencia (entre cuatro y cinco años)²⁶.

208. Finalmente, otro aspecto a señalar es el que se refiere a la aplicación de las penas a las personas jurídicas. Las autoridades entrevistadas señalaron que no se conocían casos de LA en los cuales se haya aplicado sanciones penales a personas jurídicas, aun cuando el Art. 51 del Código Penal permite que éstas sean sancionadas con penas como la cancelación o suspensión de licencia, multas, pérdida de beneficios fiscales, inhabilitación para contratar con el Estado o disolución de la sociedad.

Medidas alternativas utilizadas cuando una condena por LA no es posible

209. No se obtuvo información respecto de medidas alternativas aplicables cuando una sentencia condenatoria por LA no es posible.

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 7

210. Se evidencian esfuerzos de las autoridades dedicadas a la persecución del LA proveniente de delitos relacionados con droga y de forma progresiva se comienzan a ver resultados en investigaciones con otros delitos precedente como corrupción y delito financieros.

211. El país ha logrado fortalecer su legislación interna para enfrentar las nuevas realidades y desafíos que implica la investigación y sanción del LA. El MP ha reforzado su estructura mediante la creación de la Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento de Terrorismo en el año 2016.

212. Panamá está en proceso de mejorar sus capacidades para la realización de investigaciones financieras paralelas, con la creación de las unidades especializadas en el ámbito del MP y de la Policía. Han existido algunas investigaciones por delito determinante cometido en el extranjero. Sin embargo, los casos son a pesar de ser en un número creciente, todavía presentan un número reducido al ser comparados con el volumen de delitos determinantes existentes, con un número limitado de sentencias condenatorias. El marcado aumento en el número de investigaciones de los últimos años después de la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y FT y de la Unidad Policial Especializada (DIJ) cual recientemente se comienza a ver reflejado en el número de condenas.

213. Las investigaciones y procesos penales guardan relación con las amenazas internas identificadas principalmente en cuanto al narcotráfico, aunque progresivamente se están desarrollando y llegando a condena en casos de LA con otros delitos precedentes. Por otro lado, se destaca la incorporación progresiva de otros sectores considerados de mayor riesgo, pero todavía en una etapa incipiente, con un aumento en el número de casos, dentro de los cuales varios de ellos no han culminado, pudiendo comprobarse una progresiva orientación a una más efectiva priorización del sistema represivo a estos sectores.

214. A pesar de la existencia de algunos casos importantes, deben mejorarse los análisis de flujos de dinero que provengan desde el exterior, debiendo potenciarse y fomentarse las investigaciones que tengan una conexión internacional y cuyo delito determinante tenga lugar fuera de la jurisdicción de Panamá.

215. La falta de tipificación de los delitos fiscales como delitos determinantes de LA afecta tanto la posibilidad de investigación domestica como la posibilidad de realizar investigaciones conjuntas con otras

²⁶ Sin embargo, cabe remarcar que tan sólo dos de estas condenas fueron proferidas en fecha anterior el final de la visita in situ.

jurisdicciones, en especial considerando el perfil de riesgo de país que identifica la posibilidad de colocación de activos provenientes de actividades ilícitas realizadas en el exterior.

216. El número de condenas reportadas son vinculadas mayormente al LA proveniente del narcotráfico, debiendo profundizarse y aumentarse el número de casos finalizados relacionadas a otros delitos identificados en el perfil de riesgo del país, como también la aplicación de sanciones disuasivas a las personas jurídicas. No obstante, se verifica en el marco de la creación de las unidades especializadas en la Fiscalía y Policía un progresivo aumento de condenas vinculadas a las de investigaciones en corrupción y algunos sectores de riesgo, considerándose, inclusive, en el marco de la implementación efectiva de la Ley N°4, de 2017.

217. Así, considerando estos factores, Panamá **presenta un nivel Moderado de efectividad en el Resultado Inmediato 7.**

Resultado Inmediato 8 (decomiso)

Decomiso de productos, instrumentos y propiedad de valor equivalente como objetivo de una política

218. El MP es el órgano encargado de solicitar o decretar medidas cautelares reales sobre los bienes, instrumentos o valores derivados o relacionados directa o indirectamente con el delito de LA, la aceptación de tales medidas deberá se dictada por el juez competente.

219. La Fiscalía solicita al juez la incautación y posterior comiso de los bienes. La Ley 34 de 2010 (aplicable a los casos que se rigen aun por el procedimiento inquisitivo) determina la aprehensión provisional los bienes muebles e inmuebles, los valores y los productos derivados o relacionados con a la comisión de los delitos contra la Administración Pública, de LA, FT, de narcotráfico y delitos conexos y quedarán a órdenes del MEF hasta la decisión judicial final.

220. Adicionalmente, el Art. 35 de la Ley 34 de 2010 establece que cuando judicialmente se haya ordenado el comiso de bienes, instrumentos, dinero o valores que hayan sido utilizados o provengan de la comisión de algunos de los delitos mencionados en la Ley, el juez ordenará en la sentencia que estos sean puestos a disposición del MEF, para su remate o adjudicación.

221. El Departamento de Administración de Bienes Aprehendidos, que depende del MEF, es el órgano responsable de entregar el bien al depositario judicial de acuerdo al oficio recibido, a través de la aplicación de la Ley 34 de 2010 de Bienes Aprehendidos, los Decretos Ejecutivos 64 de 2011 y 24 de 2015 que reglamentan su creación. Por su parte, en el MP quedan custodiados los bienes que se le otorguen el carácter de evidencia.

222. De acuerdo con las informaciones provistas por Departamento de Administración de Bienes Aprehendidos el remate o adjudicación de bienes se cumple para los casos que son de fácil ejecución como por ejemplo los vehículos, pero resultan más complejos en los casos de bienes inmuebles.

223. Por otro lado, en el procedimiento acusatorio, la Ley 121 de 2013 y el Código Procesal Penal, en particular su Art. 252 regula la aprehensión provisional. Asimismo, el Art. 253 del Código Procesal Penal, determina que el dinero, títulos, valores mientras dure la aprehensión provisional se mantendrán depositados en el banco o la entidad financiera de valores o fiduciaria donde se hallen y continuarán devengando los intereses pactados. Mientras que los bienes aprehendidos y comisados corresponden su mantenimiento y preservación a la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del MEF.

224. En cuanto al Departamento de Bienes Aprehendidos se pudo observar su actuación para la mantenimiento de los activos aprehendidos provisoriamente, pero se verificó la necesidad de potenciar su funcionamiento, ya que la presente estructura resulta limitada para hacer frente a las responsabilidades de administrar la cantidad de bienes, la gestión de bienes complejos (empresas, por ejemplo) y los nuevos desafíos que conlleva la incorporación en todo el país del sistema acusatorio, que se espera que permita una ampliación de las incautaciones y decomisos.

225. En todo caso, resulta necesario destacar que la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos se encuentra fortaleciendo su estructura administrativa y operativa, siendo una dirección creada en el 2015, logrando poner en funcionamiento divisiones en otras partes del país, como por ejemplo un hangar para la custodia de los vehículos en la Provincia de Colón (Zona Atlántica) y en Panamá en el área de Clayton.

226. El Art. 78 del Código Procesal Penal señala que las policías efectúan sus diligencias bajo la dirección del MP y en el sistema penal acusatorio son responsables por iniciar una investigación patrimonial para la identificación de bienes para la posterior solicitud de incautación y decomiso de bienes por parte de la Fiscalía.

227. Si bien Panamá cuenta con normativa procesal referida al decomiso y medidas provisionales, en esta etapa de desarrollo del sistema panameño la gran mayoría de las incautaciones y decomisos fueron realizados por causas relacionadas al narcotráfico.

228. De las entrevistas realizadas a las autoridades investigativas y del análisis de las informaciones disponibles, a pesar de una progresiva mejora en los aspectos relacionados con investigaciones financieras paralelas, salvo el caso del MP, no se logró constatar que exista una política internalizada en las instituciones con el objeto de decomisar activos, instrumentos y productos vinculado al LA y delitos determinantes.

229. La policía responsable de efectuar las investigaciones financieras, en el recién implementado sistema penal acusatorio, todavía necesita potencializar sus capacidades a fin de incrementar la efectividad en la identificación, incautación y decomiso de bienes, con la adopción de protocolos y procedimientos operacionales destinados a incrementar las investigaciones patrimoniales.

230. Según los datos entregados por el MP las incautaciones de activos por LA fueron significativas en cuanto a su cantidad, pero los casos se vinculan principalmente con operaciones de tráfico ilícito de drogas y delitos de corrupción pública.

AÑO	DINERO APREHENDIDO	DELITOS PRECEDENTES
2012	5.628.776,64	Delitos relacionados con drogas
2013	3.054.130,97	Delitos relacionados con drogas
2014	18.157.658,70	Delitos relacionados con drogas 10,670,172.02 Peculado y corrupción 7,487,486.68
2015	25.562.914,17	Delitos relacionados con drogas 5,374,120.64 Corrupción de servidores públicos 20,000,000.00 Falsificación de documentos en general 188,793.53
2016	17.843.786,60	Delitos relacionados con drogas 11,312,202.14 Omisión o falsedad en la declaración aduanera del viajero respecto a dineros, o documentos negociables 140,000.00 Falsificación de documentos en general Enriquecimiento injustificado, soborno internacional 75,000.00 Corrupción 382,922.14

2018

		5,933,662.32
2017	405.319,00	Delitos relacionados con drogas
Total	70.652.586,08	

Fuente: Ministerio Público

231. Sin embargo, de la información provista por Panamá se verifica la existencia de cinco (5) casos, en los que habrían existido incautaciones de activos, cuyo delito determinante no es tráfico ilícito de drogas²⁷:

Aprehensiones de activos por delitos distintos al tráfico de drogas entre 2014 y 2016

Fecha de Ingreso	Delito Precedente	Monto de la lesión
25/09/2014	Delito financiero	B/. 5,000,000.00
20/01/2015	Estafa calificada	B/. 1,492,579.00
23/02/2015	Delitos financieros	B/. 294,433.90
17/06/2015	Delitos financieros	Sin suma detallada
04/09/2015	Delitos financieros	B/. 5,000,000.00

Fuente: Ministerio Público

232. Con relación al decomiso de activos por sentencias condenatorias en casos de LA, entre los años 2012-2016 fueron decomisados un valor total de B/. 4.936.159,46 (mismo valor equivalente en dólares americanos), mayormente relacionados a LA vinculados con los delitos de narcotráfico. Para el año de 2017 (hasta junio 2017), Panamá reporta un monto total de B/. 471.902,55 (mismo valor equivalente en dólares americanos).

**Montos decomisados que terminaron con sentencias condenatorias y mixtas en casos de LA en los despachos de circuito penal y sistema penal acusatorio
2012 – junio de 2017**

Año	Monto
2012	B/. 860.321,11
2013	B/. 537.695,11
2014	B/. 2.593.239,63
2015	B/. 398.913,66
2016	B/. 545.989,95
2017	B/. 471.902,55
Total	B/. 5.408.062,01

Fuente: Ministerio Público

²⁷ Cabe señalar que en la reunión cara a cara se entregó nueva información referida a los acuerdos que ha logrado la fiscalía en casos de LA con delito precedente vinculado principalmente a casos de corrupción, información que fue incorporada en el cuadro del número 222.

233. Además de los valores presentados, posteriormente a la visita in situ, el MP presentó los datos de decomiso relativos a acuerdos en aplicación a Ley n.4 de 2017 (que permite los acuerdos de colaboración) de 13 decomisos de activos provenientes (de investigaciones que se encontraban en curso durante la visita in situ). Abajo presentamos aquellas que cuya decisión de decomiso haya sido emitida con anterioridad al final de la visita in situ:

Acuerdos por blanqueo de capitales por ley 4 de 2017					
Agencias de instrucción	Delito precedente	Tipo de acuerdo	Pena	Comiso.	Fecha
	1. Corrupción y soborno internacional	Colaboración	Suspensión	B/.10.000.000,00	23.05.17
Fiscalía delincuencia organizada	2. C. Fe publica	Pena	60 meses	B/.103.675,98	05.05,17

Fuente: Ministerio Público

234. Además de los valores presentados, anteriores a la visita in situ, el MP en el marco de la Ley n.4 de 2017, conforme la tabla supra, logró la suma adicional decomisada de B/.10.103.675,98.²⁸ Los resultados expuestos evidencian la importancia de la incorporación de la Ley 4 de 2017 al sistema para la culminación de procesos penales complejos y para la recuperación de activos.

235. Cabe remarcar que la ausencia de tipificación en Panamá de los delitos fiscales y, por ende, no ser estos determinantes de LA, resulta en restricciones en la posibilidad de decomiso y medidas provisionales, inclusive de ilícitos fiscales cometidos en el exterior cuyo producto haya sido enviado al sistema financiero y real panameño.

Decomiso de productos de delitos determinantes nacionales e internacionales, y productos ubicados en el exterior

236. En cuanto a la efectividad de las autoridades para decomisar los activos e instrumentos del crimen, la mayoría de los casos han estado vinculados con casos de LA que tienen como delito base el tráfico de drogas.

237. En relación con los demás delitos determinantes y la búsqueda de activos en el exterior, a pesar de recientes ejemplos de casos no asociados al narcotráfico que apuntan para el mejoramiento del sistema en el mediano plazo, la situación todavía amerita desarrollos substanciales ya que se observa una necesidad importante de ampliar el foco específico en las investigaciones paralelas patrimoniales en casos no asociados al narcotráfico, en especial apuntado a los sectores considerados de alto riesgo.

²⁸ Los citados 13 decomisos de activos realizados en el marco de la Ley 4 de 2017, provenientes de investigaciones que se encontraban en curso durante la visita in situ, suman en total B/234.044,156,98 (mismo valor equivalente en dólares americanos). Tan solo en un acuerdo con una empresa transnacional, en el marco de una acción penal de corrupción, la Fiscalía logró el decomiso de B/220.000.000,00.

Decomiso de transacciones de divisas/instrumentos al portador negociables (BNI) transfronterizas falsas o no declaradas

238. Con relación a los controles por transporte transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, la ANA entregó la información de las retenciones y decomisos de dinero no declarado en efectivo:

Decomiso de dinero no declarado

Año	Valor
2012	B/. 2.563.777,00
2013	B/. 1.954.565,00
2014	B/. 1.468.744,00
2015	B/. 704.827,00
Total	B/. 6.691.913,00

Fuente: Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)

239. Las retenciones están justificadas en la normativa sobre el contrabando y la defraudación aduanera, Ley No. 30 de 1984, modificada por la Ley No. 49 de 2009. Según esta ley, el dinero entra dentro del concepto de mercancías, permitiendo tanto el decomiso del mismo como del transporte que sea utilizado para el ilícito. En el delito de contrabando se considera el ocultamiento de dinero, documentos negociables u otros valores convertibles en dinero o una combinación de estos, dentro de mercancías o cargas en cualquier destinación aduanera.

240. Por otro lado, en la defraudación aduanera, incluye la no declaración o las declaraciones falsas efectuadas bajo la gravedad del juramento por los viajeros al momento de su ingreso al territorio aduanero, ya sea de dinero, documentos negociables y otros valores convertibles en cantidades superiores a diez mil balboas (B/. 10.000,00) o su equivalente en moneda extranjera.

241. Finalmente, el Art. 27 de la referida Ley señala que el comiso se aplicará a todas las mercancías objeto de contrabando o defraudación aduanera y también a los vehículos, semovientes, utensilios, maquinarias o artefactos empleados en la comisión de los delitos aduaneros siempre que pertenezcan al contrabandista o defraudador o siempre que sean utilizados con la autorización o conocimiento del propietario o su representante legal.

242. De las retenciones de dinero no se dan cuenta clara de haberse iniciado investigaciones de LA, que tengan por objeto vincular los hechos con alguna organización criminal de carácter transnacional.

243. Abajo los datos aportados por la Aduana con relación a la declaración de entrada y salida de transfronteriza de dineros y títulos.

Declaraciones de entrada y salida de dinero en efectivo y títulos valor

Año	Monto total declarado en USD
2012	250.155.538,88
2013	189.289.162,15
2014	167.038.472,51

2015	678.038.825,50 ²⁹
2016	57.930.737,90

Fuente: Autoridad Nacional de Aduana (ANA)

Coherencia de los resultados de decomiso con los riesgos de LA/FT, las políticas nacionales ALA/CFT y las prioridades

244. Considerando los riesgos de LA/FT identificados, se observa que las incautaciones y decomisos de activos guardan vinculación principalmente con el LA vinculado al delito determinante de narcotráfico, una de las principales amenazas internas indicadas en la ENR.

245. Sin embargo, con relación a los demás riesgos identificados en la ENR, se verifica que otros sectores y actividades riesgosas, tales como el riesgo de colocación de activos ilícitos producidos en el exterior en el sistema panameño, el uso de vehículos corporativos, y el sector de comercio exterior e inmobiliario presentan poca relevancia en el volumen de bienes incautados y decomisados.

246. Además, la ausencia de tipificación de los delitos fiscales en Panamá afecta la eficiencia del proceso de decomiso y medidas de incautación, ya que la ausencia de base legal impide que los órganos investigativos puedan identificar este tipo de casos, imposibilitando la incautación y decomiso de los bienes. Además, impide la adopción de medidas legales para la incautación y decomiso de activos producto de ilícitos fiscales cometidos en el exterior y limita la posibilidad de asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional.

247. Asimismo, teniendo presente la alta incidencia del sistema bancario y la gran oferta de servicios financieros, consideramos que se debe incentivar la generación de investigaciones que deriven en incautaciones y decomisos de activos vinculados con el sector financiero, como también otras que se refieran a los otros sectores económicos vulnerables, especialmente vinculados a las zonas francas y al sector inmobiliario.

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 8

248. En general, el país posee una estructura interna normativa que le permite la incautación, administración y decomiso de los bienes vinculados al delito de LA. Se evidencian esfuerzos de las autoridades dedicadas a la incautación y decomisos de bienes especialmente relacionados a delitos relacionados con el tráfico de drogas y de forma progresiva se comienzan a ver resultados en aprehensiones en el marco de investigaciones con otros delitos precedentes como corrupción y delitos financieros.

249. El país ha logrado la incautación y decomisos de bienes en valores considerables, mayoritariamente vinculados con las operaciones de tráfico ilícito de drogas y corrupción, lo que presenta vinculación con los riesgos internos identificados en la ENR, pero con limitada vinculación a los riesgos externos detectados. Se evidenció igualmente la importancia del inicio de la implementación efectiva de la

²⁹ Se advierte que el año 2015 hubo un incremento muy significativo en materia de declaraciones de ingreso de dinero que se revirtió bruscamente en el año de 2016, lo anterior se debe a que en el año 2015 un ciudadano colombiano declaró 500.000.000 millones de Euro, los cuales se informó que transportaba en dinero digital. Sin embargo, no se conoce que sucedió con el ingreso que ese dinero digital, ni las medidas adoptadas para identificar la procedencia de esos activos.

Ley N°4, de 2017 para permitir incrementar de manera considerable el proceso de incautación, decomiso y recuperación de activos.

250. De las entrevistas realizadas a las autoridades investigativas y del análisis de las informaciones disponibles, se verificó que el MP presenta una política internalizada en las instituciones con el objeto de decomisar bienes relacionados o vinculados a casos de LA.

251. Considerando la responsabilidad de las autoridades policiales en auxiliar la labor del MP en la identificación de bienes y posteriormente en la acreditación de la información en un eventual juicio, se verifica la necesidad de potenciar el proceso de fortalecimiento y capacitación de la Policía (en especial la DIJ) para permitir incrementar la efectividad de la identificación, incautación y decomiso de bienes en el sistema penal acusatorio recientemente implementado.

252. La imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal influye negativamente en la eficiencia del proceso de decomiso y medidas de incautación, ya que la ausencia de base legal impide que los órganos investigativos puedan identificar este tipo de casos, dificultando la adopción de medidas legales para la incautación y decomiso de activos producto de ilícitos fiscales cometidos en el exterior además de limitar la asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional. En este escenario, se advierte que el país tiene grandes desafíos en cuanto a utilizar sus normas y procedimientos para generar investigaciones de LA que permitan incrementar el decomiso de bienes vinculados a los riesgos identificados y a los sectores más vulnerables.

253. Por lo anteriormente descrito, **Panamá presenta un nivel moderado de efectividad en el Resultado Inmediato 8.**

CAPÍTULO 4. FT Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

- La ENR determinó que el riesgo de FT es bajo porque Panamá no tiene individuos u organizaciones terroristas y no mantiene relaciones con países de mayor riesgo de terrorismo. Sin embargo, la ENR evalúa el riesgo de FT en comparación con otros delitos y confunde el riesgo de terrorismo con el riesgo de FT y no considera el riesgo de FT por ser un centro financiero internacional que recibe fondos por todo el mundo y un foco de transporte mundial.
- Panamá desarrolló mecanismos para investigar, procesar y sancionar casos de FT y proliferación. Tipificó el delito del FT en su Código Penal de acuerdo con la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. No han puestos estos mecanismos en práctica porque son relativamente nuevos, lo cual permitiría un análisis más profundo de su efectividad en combatir el FT.
- Existen mecanismos para prevenir el uso del sistema financiero para el FT y para implementar las sanciones financieras dirigidas relacionadas al FT y proliferación.
- Panamá no ha identificado ningún caso de FT ni ha tenido investigaciones, procesamientos o condenas para delitos de FT, lo cual no es consistente con su nivel de riesgo.
- Se ha identificado un caso relacionado con la proliferación.
- Asimismo, ha proporcionado asistencia a otros países en sus esfuerzos de investigar actividad terrorista y de proliferación.
- Panamá ha desarrollado mecanismos y procesos para supervisar al sector OSFL y mitigar los riesgos de utilización con fines de FT.
- Los desafíos en la identificación del beneficiario final de las estructuras jurídicas en el país obstaculizan el proceso de determinar si dichas estructuras han sido utilizadas indebidamente para propósitos de financiar el terrorismo o la proliferación en el exterior.

Acciones recomendadas

- Revaluar el riesgo de FT con base en el perfil de Panamá como centro financiero internacional y foco de transporte.
- Hacer un análisis más detallado de los métodos y tipologías de FT, determinar si los SO han detectado estas actividades dentro de sus operaciones y abrir una investigación formal de ser el caso.
- Seguir brindando capacitación a los SO, particularmente los nuevos, sobre sus obligaciones de revisar las listas de personas naturales y jurídicas designadas de acuerdo con las Resoluciones de las Naciones Unidas y de aplicar el congelamiento preventivo de encontrar una coincidencia.

- Al mismo tiempo, ampliar las medidas preventivas en relación con el FT, capacitando los sujetos obligados en los riesgos, métodos y tipologías de FT y no solo en sus obligaciones de revisar las listas de las Naciones Unidas y reportar hallazgos.
- Aumentar los recursos disponibles a la Intendencia para que pueda ejercer mayor nivel de supervisión sobre los SO y de esta manera prevenir y detectar posibles casos del FT y la proliferación.
- Comprobar que las estructuras jurídicas en el país no sean utilizadas para ocultar actividades delictivas (por ejemplo, el financiamiento de la proliferación) al mejorar y fortalecer los procedimientos de verificar el beneficiario final.

254. Los Resultados Inmediatos relevantes considerados y evaluados en este capítulo son los RI. 9-11. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 5-8.

Resultado Inmediato 9 (investigación y procesamiento de FT)

Procesamiento/condena de los tipos de actividad de FT coherente con el perfil de riesgo del país

255. Según la ENR, Panamá determinó que el riesgo de financiamiento de terrorismo (FT) es bajo, ya que las autoridades no han identificado individuos u organizaciones terroristas reconocidas por las Naciones Unidas operando en el país. En adición a lo anterior, no mantiene relaciones estrechas con países que tienen mayor riesgo de terrorismo o FT, o presencia de organizaciones terroristas. La ENR, como consecuencia, determinó que el riesgo de FT es principalmente externo y menor en comparación con el riesgo de otros delitos en el país. Sin embargo, el hecho de no tener grupos terroristas en el país o relaciones comerciales con países de mayor incidencia de terrorismo no implica que no existen riesgos u operaciones de FT. La ENR se enfoca sobre todo en el riesgo de terrorismo para el país, lo cual es distinto del riesgo de FT, impactando de manera negativa el nivel de conocimiento de las autoridades y SO de este riesgo

256. La ENR no presentó un análisis de los elementos que podrían afectar el nivel de riesgo del país, como su vulnerabilidad particular de ser un centro financiero internacional, lo cual implica un riesgo más elevado. Aunque Panamá no mantiene relaciones con países de alta incidencia de terrorismo, tampoco consideró la posibilidad de que los fondos que se depositen o invierten en Panamá podrían haber llegado a Panamá a través de otros países.

257. Tampoco se desarrolló un análisis de los métodos y tipologías de FT a los cuales los sujetos obligados del país podrían ser vulnerables, ni investigó si esas instituciones han observado operaciones de FT con base en este análisis, a fin de determinar si los fondos que provienen de diversos países, incluso aquellos con poca incidencia de terrorismo, podrían tener como propósito el FT

258. La ENR consideró de manera general la posibilidad de que terroristas pudieran abusar de las estructuras jurídicas panameñas en el exterior para financiar el terrorismo. Se concluyó que, si fuera el caso, el dinero no necesariamente entraría al sistema financiero panameño, por lo que no se configura el delito de FT en el país. No obstante, la ENR no entró en más detalles sobre cuáles estructuras jurídicas serían más vulnerables o susceptibles a las actividades de FT, y tampoco consideró el riesgo de FT presentado por sus relaciones comerciales con países que han experimentado flujos importantes vinculados con FT, enfocándose principalmente en sus relaciones comerciales y financieras con países de gran influencia terrorista.

259. Las autoridades denotaron la presencia de una comunidad musulmana que envía dinero a familiares y otros conocidos en sus países de origen, incluyendo algunas zonas de conflicto. Aunque la población es relativamente pequeña y está establecida en el país desde hace varias generaciones, las autoridades no tomaron en consideración la presencia de una comunidad migrante vinculada con algunos países en conflicto como un riesgo potencial para el FT, señalando que las autoridades conocen a esta población y tienen programas de acercamiento con ella. En la ENR se presentó el riesgo de FT a través de las remesas de manera muy general.

260. Panamá no cuenta con investigaciones, procesos o condenas por el delito de FT, lo cual no es consistente con su mayor riesgo y perfil de centro financiero internacional y foco de transporte. A pesar de esto, Panamá ha desarrollado mecanismos y un marco legal para tratar los posibles casos de FT, los cuales incluyen la tipificación del delito de FT en el Art. 294 del Código Penal y su inclusión dentro del alcance de la Ley 23 de 2015. El Art. 294 Código Penal establece que el delito de FT se aplicará a todas las personas que actúan con conocimiento para financiar, subvencionar, ocultar o transferir dinero, bienes u otros recursos financieros para ser utilizados en la comisión del delito de terrorismo, lo cual está definido como cualquier acto que tiene la finalidad de perturbar la paz pública, causar pánico, terror o miedo en la población o un sector de ella. El delito de FT fue ampliado por las modificaciones al Código Penal en la Ley 10 de 2015, la cual señala que se aplicará a las personas que de manera individual o en grupo, y de manera directa o indirecta, organizan o recolectan fondos de origen lícito o ilícito para ser utilizados en la comisión de actos de terrorismo. Panamá también ratificó en diciembre de 2003 la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la OEA y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación de Terrorismo de las Naciones Unidas en julio de 2012.

261. Adicionalmente, Panamá creó el Departamento contra el Terrorismo y el Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento en la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional (CSN). Dicho Departamento tiene como función principal realizar tareas de inteligencia sobre personas naturales o jurídicas posiblemente relacionadas con el terrorismo, FT o la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, requiere y recopila información de las entidades públicas y genera informes de inteligencia para la consideración del Comité de Prevención contra el Terrorismo.

262. El Comité de Prevención contra el Terrorismo, conformado por varios representantes del CSN, la UAF, el Ministerio de la Presidencia, el MP y otras entidades estatales, revisa los informes de inteligencia, desarrolla informes de investigación, genera recomendaciones para la toma de decisiones del CSN y evalúa solicitudes de inclusión en las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También intercambia información con las instituciones estatales sobre posibles casos de FT.

263. De igual manera, existen departamentos especializados o personas dedicadas al tema de FT en la UAF, MP, DIJ de la Policía Nacional, entre otras autoridades.

264. En conclusión, a pesar de los mecanismos que ha desarrollado Panamá para procesar y condenar actividades de FT, no ha logrado ningún procesamiento ni condena para estos delitos y el análisis del riesgo del país se enfoca excesivamente en el riesgo generalizado de terrorismo y no el FT, impactando los esfuerzos de las autoridades y sujetos obligados en mitigarlo.

Identificación e investigación de FT

265. Panamá cuenta con un marco legal e institucional para prevenir, investigar y condenar el delito de FT.

266. Al momento de la visita in-situ, las autoridades no habían identificado ni abierto ninguna investigación por delitos de FT. Tampoco se identificó ningún caso de financiamiento del viaje para propósitos de la comisión de actos terroristas por parte de panameños o extranjeros.

267. Las autoridades panameñas tienen el poder de revisar una variedad de fuentes para identificar posibles casos de FT, incluyendo informes de inteligencia, solicitudes de asistencia mutua y a través de sus compromisos regulares con las autoridades extranjeras. Asimismo, el régimen ALA/CFT panameño obliga a los SO a reconocer y reportar a la UAF cualquier hecho, transacción u operación sospechosa que pudiera estar relacionado con el terrorismo y el FT, por medio de un ROS. Esto se realiza a través de la plataforma “UAF en línea”. Durante el periodo que comprende la presente evaluación, la UAF no recibió ningún ROS relacionado con el FT. Sin embargo, la UAF trató varios ROS como posibles casos de FT, aunque no fueron identificados como tal por los SO, debido a que se referenciaban varias áreas geográficas consideradas como de alto riesgo. En estos casos, la UAF amplificó el análisis que realizaba para investigar las cuentas bancarias involucradas, los vínculos entre los remitentes y beneficiarios, las fuentes de ingresos de esas personas y otros factores, y concluyó que la actividad en cada caso no era FT. Además, las autoridades panameñas señalaron que proporcionaron asistencia a través de la Red Segura del Grupo Egmont (ESW, por sus siglas en inglés) en materia de FT en respuesta a requerimientos de otros países en siete ocasiones durante los últimos cuatro años.³⁰

268. La UAF participa en un proyecto a través del Grupo Egmont para estudiar tipologías de FT y compartir información de carácter confidencial para que los usuarios de la ESW estén en posibilidad de identificar posibles conexiones con personas o entidades enlistadas por el CSNU.³¹

269. El MP es el órgano competente para la investigación de delitos de terrorismo y su financiación, los cuales no tienen prescripción legal establecida. Trabaja en conjunto con la DIJ, la responsable de recoger pruebas de FT y recibe información de la UAF y del CSN para su investigación.

270. El CSN está encargado de establecer la política y estrategia de seguridad y defensa del estado para detectar, prevenir y combatir el terrorismo y el FT. El Departamento de Terrorismo del CSN se dedica a la realización de tareas de inteligencia sobre personas naturales o jurídicas que se sospecha que estén relacionadas con el terrorismo y FT. Adicionalmente, recopila información de más de 30 instituciones del Estado a través de reuniones periódicas y desarrolla informes con los resultados de su análisis para la consideración del Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento. Puede compartir información con el MP sobre posibles casos de FT para su investigación, y también brinda cooperación internacional en materia de terrorismo. En el año 2016 el CSN indicó que respondió a seis requerimientos de información sobre terrorismo de los Estados Unidos de América, dos de Chile y uno de Argentina. De igual manera, proporcionó asistencia a los Estados Unidos para investigar a cinco personas de países fuera de la región, posiblemente vinculadas con organizaciones terroristas que estaban transitando el país con rumbo a los Estados Unidos.

271. Además de estos ejemplos, el CSN proporcionó asistencia a una investigación de los Estados Unidos sobre una tentativa de terrorismo en el cual dos integrantes de la organización Hezbolá desarrollaron planes para un atentado en contra del Canal de Panamá y las embajadas de Estados Unidos e Israel en

³⁰ La UAF proporcionó información en respuesta a 5 solicitudes de asistencia adicionales después del plazo de la visita in situ.

³¹ Panamá reportó que después del plazo de la visita in situ, recibió información sobre cinco personas residentes del país que podrían tener conexiones con personas o entidades listadas por el CSNU. Una revisión de ROS, RTE, información financiera y de beneficiario final, entre otras materias, no encontró resultados significativos para sugerir que estas personas están vinculados a actividades de FT.

Panamá. El trabajo del CSN en este caso no reveló ninguna actividad de financiamiento de terrorismo en territorio panameño. Aunque los operativos de estos individuos en Panamá ocurrieron en 2011 y 2012 – antes del alcance de esta evaluación – la investigación siguió hasta la detención de los individuos en los Estados Unidos en junio de 2017. Panamá no abrió una investigación por separado en este caso.

272. Los órganos de seguridad del Estado confirmaron haber recibido capacitación constante en temas de prevención y combate al terrorismo y su financiación por parte de diversas autoridades como la UAF, el CSN y la Embajada de los Estados Unidos. Con base en lo anterior, informaron estar en posibilidad de identificar un caso de FT si se llegara a presentar.

273. La UAF y los supervisores financieros y no financieros también reportaron haber organizado un proceso de capacitación masiva después de la aprobación de la Ley 23 de 2015 para capacitar a todos los SO, incluyendo a los nuevos, en temas de LA, FT y proliferación, con el fin de capacitar al sector financiero y a las APNFD en la identificación y detección de posibles flujos de dinero destinados a financiar el terrorismo. En 2015 se realizaron cinco cursos de capacitación para las autoridades y/o SO en conjunto con expertos de la UNODC, OEA y la Embajada de los Estados Unidos en materia de LA/FT/FPADM y en 2016 se realizaron tres especialmente sobre el tema de terrorismo o FT.

274. Ningún sujeto obligado reportó haber identificado ninguna transacción relacionada con el FT. Por parte de los bancos se reportó que pasan todas las transferencias internacionales desde y hacia el país por filtros de las personas listadas por las Naciones Unidas, los países listados por el GAFI y las personas y países listados por la Oficina de Control de Bienes de Extranjeros (OFAC por sus siglas en inglés) del gobierno estadounidense. Esta práctica común le permite tener mayor conocimiento sobre el movimiento y destino de fondos. Aunque los sujetos obligados cumplen con sus obligaciones en cuanto a la prevención y combate de FT y han recibido capacitación en el tema, no mostraron una comprensión profunda de los riesgos de FT ni de sus métodos y tipologías, la cual les permitiría identificar posibles flujos de fondos terroristas de manera independiente.

Investigación de FT integrada y respaldada con estrategias nacionales

275. Panamá cuenta con mecanismos para coordinar entre las entidades públicas estatales y para compartir información sobre el FT. Entre estos se destaca el CSN, antes mencionado, y la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento de Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

276. Como parte de sus labores la Comisión Nacional integró el FT en la Estrategia Nacional para la lucha contra el LA/FT/FPADM, estableciendo prioridades estratégicas, algunas de las cuales tratan específicamente del FT y otras que son más amplias y sistemáticas. Por ejemplo, la nueva Estrategia Nacional busca a) fortalecer la cooperación inter-institucional entre el Departamento de Contraterrorismo de la Secretaría Ejecutiva del CSN y el Comité de Prevención del Terrorismo y su Financiamiento, b) fortalecer las medidas preventivas para prevenir el abuso de las OSFL para fines de FT y proliferación, c) fortalecer el sistema de cooperación y ayuda judicial en el marco de las investigaciones penales de... FT y de la proliferación de armas de destrucción masiva y d) fortalecer la cooperación internacional entre entidades homólogas a la UAF, todos los cuales fortalecerán las capacidades de Panamá en el combate contra el FT.

277. Panamá busca oportunidades para compartir información con otros países sobre terrorismo y FT, incluyendo a Colombia y Costa Rica, países con los que tiene fronteras terrestres, así como los Estados Unidos de América y otros países con los cuales la UAF tiene memorandos de entendimiento. Participa en

iniciativas como el Programa Global de Control de Contenedores (PGCC) de las Naciones Unidas; el Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias de la Organización Marítima Internacional (OMI); el Business Alliance for Secure Commerce (BASC); y la Iniciativa de Seguridad de Contenedores, un programa de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América. Adicionalmente, es el único país latinoamericano en la Coalición de Países de la Comunidad Internacional contra el Grupo Estado Islámico y actualmente ocupa la Presidencia del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Panamá, a través de la UAF, también ha participado en varios proyectos del Grupo Egmont con relación a tipologías de FT. Con lo anterior es posible demostrar su compromiso de unirse a los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo y su financiación.

Efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones

278. En el caso de personas naturales, el delito de FT se sanciona con veinticinco (25) a treinta (30) años de prisión según el Art. 294 Código Penal, independientemente de si se logró la comisión del acto terrorista o si participó solamente como cómplice. Cuando se utiliza una persona jurídica para cometer el delito de FT, se puede aplicar un rango de sanciones administrativas o civiles detallados con más profundidad en el Anexo de Cumplimiento Técnico. Las penas disponibles para el delito de FT parecen ser proporcionales y disuasivas, y en concordancia con los requisitos del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Debido a que no hubo ningún procesamiento o condena por FT, las autoridades no han impuesto ninguna sanción por FT, lo cual demostraría su efectividad en combatir este delito.

Medidas alternativas cuando una condena por FT no es posible

279. Panamá cuenta con varias medidas alternativas para prevenir el acceso a fondos destinados para el terrorismo cuando no sea posible una condena para este delito. En primer lugar, según las estipulaciones del Código Penal y del Código Procesal Penal, se pueden decomisar los instrumentos usados, o que se intentaron usar, en la comisión de un acto de terrorismo, aun cuando no se logró una condena en un proceso penal.

280. Como se explicará en más detalle en la próxima sección, Panamá también puede usar la designación en la lista nacional de manera independiente o con base en la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o a petición de otro país como medida alternativa para evitar que se tenga acceso a los fondos destinados para el terrorismo sin depender de un proceso penal.

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 9

281. Al momento de la visita en situ, Panamá no tenía investigaciones, procesamientos o condenas para delitos de FT. Tampoco había identificado ningún caso de FT. No obstante, las autoridades panameñas prestan cooperación y asistencia técnica en respuesta a las solicitudes de otros países en relación con sus investigaciones. Asimismo, se ha estudiado iniciar investigaciones paralelas con autoridades y expertos en otros países para investigar actividad sospechosa en Panamá que podría ser vinculado con el terrorismo o FT.

282. Si bien la ENR determinó que el riesgo de FT es bajo, no presentó un análisis detallado y profundo de los varios elementos que podrían impactar el nivel de riesgo del país y evaluó el riesgo de FT en comparación con otros delitos. Estos elementos incluyen las relaciones económicas y comerciales que

mantienen con países que han detectado flujos financieros importantes de FT, su papel como foco de transporte (tanto aéreo como marítimo, de personas y de mercancías), la gran conectividad de su sector financiero con todo el mundo y el posible abuso de las estructuras jurídicas creadas en Panamá, pero sin actividad en el país, para financiar el terrorismo en el exterior. Como se detalla a continuación en el Capítulo 7, los desafíos en la identificación del beneficiario final de las estructuras jurídicas en el país también obstaculizan el proceso de determinar si han sido utilizados indebidamente para propósitos de financiar delitos en el exterior, los cuales podrían incluir el terrorismo.

283. En los últimos años, Panamá ha dedicado recursos para desarrollar mecanismos y procesos para tratar de posibles casos de FT, en caso de que llegara a surgir alguno. En este sentido, el país ha establecido un régimen de sanciones para personas naturales y jurídicas que cometen este delito y unidades para investigar el tema en el MP, la UAF y CSN. También intercambia información entre las autoridades nacionales e internacionales sobre los temas de terrorismo y FT y brinda capacitación a los SO para informarlos sobre los indicadores de FT y procedimientos a seguir si detectan un posible caso de FT. Los esfuerzos en capacitar a las autoridades y sujetos obligados no han generado resultados en la identificación de posibles flujos sospechosos de FT.

284. En general, los mecanismos y procesos para tratar de posibles casos de FT son bastante nuevos y Panamá no ha tenido la ocasión de ponerlos en práctica hasta el momento, lo cual demostraría su efectividad en la lucha contra el FT. De acuerdo con lo anterior, **Panamá presenta un nivel moderado de efectividad en el Resultado Inmediato 9.**

Resultado Inmediato 10 (medidas preventivas y sanciones financieras de FT)

Implementación de sanciones financieras dirigidas sin demora por FT

285. Panamá cuenta con una normativa para implementar las sanciones financieras dirigidas relacionadas con el FT conforme a las Resoluciones 1267/1989, 1988, 1373 y resoluciones sucesoras. La Ley 23 de 2015 y el Decreto Ejecutivo N° 587 de 2016 establecen medidas para el congelamiento preventivo y sin demora de fondos, bienes o activos de personas naturales o jurídicas de acuerdo con estas Resoluciones. El Decreto Ejecutivo N° 587 también establece los criterios de designación para personas naturales y jurídicas, con base en las Resoluciones 1267/1988 y 1373, e identifica el mecanismo para cesar el congelamiento.

286. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo 324 de julio de 2016 creó el Departamento contra el Terrorismo dentro del CSN y estableció mecanismos específicos para permitir a las autoridades competentes nacionales y de países extranjeros solicitar la designación de personas y entidades en la lista nacional, con base en la Resolución 1373. La lista nacional consiste en las personas y entidades investigadas y designadas conforme a la Resolución 1373 por el Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento, a solicitud de las autoridades panameñas o extranjeras. Establece criterios para la designación, entre los cuales incluyen toda persona o entidad que comete o intenta cometer actos terroristas, o que participa en, o facilita la comisión de los mismos; y las personas o entidades que pertenezcan o estén controladas directa o indirectamente, o que actúen en nombre de o bajo la dirección de, una persona o entidad designada.

287. El MIRE es la institución a cargo de recibir las listas de designaciones actualizadas de los Comités 1267/1989/1988 y las solicitudes de designación de otros países de acuerdo con la Resolución 1373. Las comunica al CSN para su revisión, el cual las remite a la UAF para distribuir a todos los SO, quienes deben suspender las transacciones “de inmediato” y realizar un congelamiento preventivo sobre los fondos, bienes

o activos de las personas naturales o jurídicas designadas. En caso de encontrarlos, los SO deben notificar sin demora a la UAF sobre el congelamiento preventivo, lo cual le comunicará al MP para someterlo al control de la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia.

288. Durante el periodo de esta evaluación, Panamá no envió ninguna solicitud de designación conforme a las Resoluciones 1267/1989/1988 a los correspondientes Comités de Sanciones de las Naciones Unidas. Tampoco envió ninguna solicitud de designación conforme a la Resolución 1373 a ningún otro país por no haber identificado ningún caso. En consistencia con lo anterior, no solicitó la remoción de ninguna persona natural o jurídica de las listas de las Naciones Unidas. Panamá puede solicitar la remoción de una persona de la lista nacional con base en la decisión de las Naciones Unidas de excluir el nombre de su lista, el fallecimiento de la persona o una sentencia absolutoria del Órgano Judicial.

CASOS EMBLEMÁTICOS DEL TRABAJO DE PANAMÁ PARA APOYAR A LAS DESIGNACIONES CONFORME A LA RESOLUCIÓN 1373	
Septiembre de 2015	Panamá envió una carta para apoyar, como miembro de la Coalición Global contra el Estado Islámico, la solicitud de designación de los Estados Unidos de América de seis personas vinculadas con el grupo terrorista “Estado Islámico” (EI) para que pudieran ser sometidas al régimen de sanciones 1267/1989 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estas personas proporcionaron asistencia logística, económica o militar a las actividades terroristas del EI.
Mayo de 2017	Panamá recibió, por vía diplomática, una solicitud de inclusión en la lista nacional conforme a la Resolución 1373 proveniente de los Estados Unidos de América en el caso de cuatro personas relacionados con Al Qaeda, Hezbolá y el Estado Islámico. Se alega que los individuos facilitan apoyo financiero a estos grupos u ocupan posiciones de liderazgo. Al recibir la nota diplomática de la Embajada de los Estados Unidos de América, Panamá actuó con celeridad, convocando la Cuarta Reunión del Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento. El Comité verificó las identidades de las cuatro personas por las cuales se solicitó la designación y concluyó por unanimidad que cumplían con los criterios de designación, elaborando un informe con su recomendación para la revisión del Secretario Ejecutivo del CSN. Con base en las recomendaciones del CSN, el Presidente de la República firmó la Resolución N° CSN-SE-CPTF-01-2017 de 24 de mayo de 2017, autorizando su inclusión en la lista nacional con base en la Resolución 1373 y ordenando el congelamiento preventivo de todos sus fondos o activos en el país, entre otras medidas. Debido a que las autoridades no identificaron ningún bien relacionado con esas cuatro personas, no realizaron ningún congelamiento en este caso. Panamá logró la inclusión de esos individuos en la lista nacional en menos de 48 horas después de su debida evaluación.

289. Los SO confirmaron la recepción de las listas de personas y entidades designadas por las Naciones Unidas a través de comunicados electrónicos de la UAF cada vez que se actualizan las listas.

Adicionalmente la UAF, junto con otras autoridades panameñas, las publica en sus redes sociales y en su página web. De esta manera, los SO pueden entrar en el sitio web de la UAF para revisar las listas actualizadas y verificar que no tienen coincidencias entre sus clientes. Hasta la fecha de redacción del presente informe no se han encontrado coincidencias en la revisión de las listas. Sin embargo, los SO han recibido capacitación en los procedimientos que deben de seguir en caso de encontrar una coincidencia y demostraron su conocimiento con estos. Una debilidad que presenta el sistema es la importante cantidad de entidades de sectores de riesgo que aún no están registrados en el sistema ADSO de la UAF y, por lo tanto, no reciben directamente sus comunicados que se envían a los SO y no pueden utilizar la plataforma “UAF en línea”. Aunque los SO de los cuales las autoridades tienen conocimiento reciben información vía correo electrónico seguro, los evaluadores consideran que algunos SO nuevos todavía quedan fuera del sistema sin haber completado el trámite del ADSO y, por lo tanto, no tienen una manera de recibir la información actualizada en tiempo y forma.

Enfoque dirigido, alcance y supervisión de organizaciones sin fines de lucro en riesgo

290. La ENR analizó genéricamente la vulnerabilidad de las 1,677 OSFL en Panamá y determinó que los fondos se utilizan generalmente a nivel local para desarrollar actividades deportivas o de caridad. Se concluyó que el riesgo de que este sector sea utilizado para el FT es bajo y Panamá no ha identificado ningún subconjunto de OSFL con mayor riesgo de ser utilizadas indebidamente para el FT.

291. Las OSFL no son SO según la Ley 23 de 2015; sin embargo, tienen que estar registradas con el Ministerio de Gobierno (MINGOB), el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES), el Ministerio de Ambiente o el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y están sujetas a un marco legal que limita la posibilidad de que sean utilizadas para el FT. También las OSFL tienen que presentar un informe anual de donaciones a la DGI para poder deducirlas de los impuestos.

292. El Decreto Ejecutivo N° 62 de 2017 adscribe al MINGOB el poder de otorgar y suspender la personería jurídica a las OSFL. El MINGOB mantiene una lista actualizada de todas las OSFL y requiere que las mismas mantengan registros de los fondos recibidos y tengan una cuenta bancaria en una institución financiera para poder recibir fondos públicos. La bancarización le permite efectivamente al Estado tener mayor conocimiento en las actividades y estados financieros de las OSFL, y así estar en mayor capacidad para monitorearlas. El Decreto Ejecutivo N° 62 también establece que las OSFL que envíen dinero al exterior están obligadas a presentar un informe al MINGOB con información sobre su domicilio, junta directiva y balance financiero, lo cual también aumenta la capacidad del estado en el monitoreo. De igual manera las OSFL que reciben fondos o bienes del Estado están sujetas a la fiscalización de la Contraloría, que les realiza las auditorías de ser necesario.

293. El Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación del MINGOB se encarga de verificar la personería jurídica de la mayoría de las OSFL y supervisarlas con base en el riesgo, a través de supervisión extra situ o visitas in situ. Durante las vistas in situ, el Departamento verifica la documentación de la OSFL (por ejemplo, sus registros y estatutos) y les hace recomendaciones sobre las mejoras o revisiones que se deben implementar en sus estructuras o políticas internas, que podrían incluir recomendaciones sobre el manejo de fondos extranjeros o fondos destinados al exterior. De encontrar alguna irregularidad en la supervisión extra situ o visitas in situ, el Departamento puede reportarla a la UAF, a la DGI o al MP para su seguimiento.

294. Desde julio de 2016 a marzo de 2017, el MINGOB realizó cuatro visitas in situ a las OSFL. Estas fueron elegidas con base en el riesgo que presentan, tomando en consideración algunos factores como sus conexiones con filiales en el exterior y si reciben o envían dinero al extranjero. No encontró ningún indicio

de FT. Asimismo, el MINGOB suspendió la personería jurídica a dos (2) OSFL durante ese periodo por infracciones no vinculadas a FT.³²

295. El MINGOB ofreció cinco cursos de capacitación a las OSFL desde julio de 2016 a marzo de 2017 para sensibilizarlas sobre los indicadores de FT. Los cursos de capacitación se realizaron tomando en cuenta las distintas categorías de OSFL registradas en el MINGOB y sus riesgos particulares.

296. PANDEPORTES regula y otorga personería jurídica a las OSFL relacionadas con actividades deportivas. También realiza supervisión in situ y auditorías de las OSFL que reciben fondos públicos. Se destaca que entre estas OSFL tampoco se han encontrado indicios de FT.

297. Durante las entrevistas con el equipo evaluador, algunas de las OSFL que reciben fondos del exterior explicaron que los reciben a través de cuentas bancarias en Panamá y que entregan informes anuales a la Dirección General de Impuestos para solicitar las exenciones impositivas correspondientes. Se señaló que se debe seguir la normativa panameña, así como las normativas en el lugar de sus sedes fuera de Panamá. Estas OSFL también confirmaron que mantienen registros internos de donantes y algunas de ellas publican informes anuales con información sobre sus actividades.

298. De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades, las OSFL han recibido visitas in situ del MINGOB y PANDEPORTES y han participado en los cursos de capacitación sobre ALA/CFT.

299. Sin interrumpir innecesariamente las actividades de las OSFL en el país, las autoridades panameñas han desarrollado un sistema de supervisión y monitoreo, el cual incrementa la transparencia en el sector, por lo cual se debe seguir implementando el plan de visitas de supervisión in situ e incrementar el número de visitas basadas en riesgo en el próximo futuro. Adicionalmente, el país cuenta con mecanismos para sancionar a las OSFL que no cumplen con las regulaciones. Las sanciones administrativas están limitadas por la ley actual a suspender la personería jurídica. Las autoridades judiciales también pueden imponer sanciones penales cuando las OSFL cometen ciertos delitos detallados en el Código Penal. De igual manera la DGI puede imponer sanciones pecuniarias a las OSFL por incumplimiento con sus normas.

300. En general, el sistema parece adecuado para el contexto en el que se operan las OSFL en Panamá, pero podría ser más efectivo si se incrementa el número de supervisiones extra y in situ.

Privación de bienes e instrumentos de FT

301. Panamá cuenta con un sistema para la privación de bienes e instrumentos de delincuencia, cuyo alcance cubre los casos de terrorismo y FT, y de manera preventiva, de acuerdo con el Código Procesal Penal. El MEF es el encargado de mantener los bienes e instrumentos mientras espera la decisión de un juez competente. En un caso de FT en el cual se identifican montos de dinero relacionados con el delito de FT y se aplica la aprehensión provisional, las autoridades en la Dirección de Bienes Aprehendidos del MEF tiene el cargo de depositar el dinero en una cuenta del Banco Nacional de Panamá para su custodia. Allí permanece hasta que un juez competente ordena que se liberen los fondos u otras medidas, tales como el decomiso.

³² Después del plazo de la visita in situ, el MINGOB realizó 6 capacitaciones en temas de PLD/FT/PADM y trabajaron 11 solicitudes de retroalimentación con las OSFL relacionadas con estos temas. También entre julio y septiembre de 2017, en seguimiento con su calendario anual de visitas de supervisión in situ, se realizó 24 visitas a OSFL elegidas con base en riesgo.

302. Durante el periodo bajo evaluación, Panamá no tuvo ningún caso de FT ni se identificaron bienes o instrumentos de personas designadas por terrorismo o FT por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por lo tanto, no se realizó ningún decomiso de bienes o instrumentos relacionados con el FT.

Coherencia de las medidas con el perfil de riesgo de FT general

303. Panamá ha desarrollado mecanismos para prevenir el uso de su sistema financiero para el FT, para implementar las sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT, para proponer la designación de personas naturales y jurídicas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para compartir información sobre posibles casos de terrorismo y FT entre sus autoridades y para responder a las solicitudes de cooperación de otros países.

304. Durante el periodo bajo evaluación, Panamá no envió ninguna solicitud de designación conforme a las Resoluciones 1267/1989 o 1988 a los correspondientes Comités de Sanciones de las Naciones Unidas. Como miembro de la Coalición Global contra el Estado Islámico apoyó una solicitud de designación del gobierno de los Estados Unidos de América para seis personas conforme a las Resoluciones 1267/1989. No tuvo ocasión de enviar ninguna solicitud de designación conforme a la Resolución 1373 a ningún otro país.

305. Durante el periodo de la evaluación, Panamá recibió una solicitud conforme a la Resolución 1373 solicitando la inclusión de cuatro personas en la lista nacional, la cual realizó utilizando los procedimientos señalados en los Decretos Ejecutivos 587 de 2015 y 324 de julio de 2016. Hasta el momento de la redacción de este informe, esas personas permanecen en la lista nacional y se señala que no se realizó congelamiento de fondos en instituciones panameñas, debido a que no se encontraron coincidencias entre los listados de clientes y las designaciones.

306. Tal como es el caso del Resultado Inmediato 9, los desafíos en la identificación del beneficiario final de una estructura jurídica usando información actualizada y veraz también podrían complicar el trabajo de las autoridades en la implementación de las sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el FT. Panamá debe enfocar en desarrollar sistemas y mecanismos para garantizar la veracidad de estos datos.

307. La ENR determinó que el riesgo de que las OSFL sean utilizadas indebidamente para el FT es bajo y existen controles que le permiten al Estado tener acceso a información sobre sus actividades, fondos y donantes. El marco legal y los procedimientos establecidos para supervisar el sector en general son adecuados considerando los pocos riesgos de FT que presenta el sector. Panamá proporciona capacitación en materia preventiva de LA/FT/PADM para las OSFL. Debe seguir realizando visitas de supervisión in situ y supervisión extra situ del sector de las OSFL, de acuerdo con un enfoque basado en riesgo, e incrementar el número de visitas en los próximos años.

308. De acuerdo con lo anterior, **Panamá presenta un nivel substancial de efectividad en el Resultado Inmediato 10.**

Resultado Inmediato 11 (sanciones financieras de FP)

Implementación de sanciones financieras dirigidas sin demora relacionadas con la proliferación

309. Panamá cuenta con mecanismos para implementar las sanciones financieras dirigidas relacionadas con la proliferación y su financiación conforme a las Resoluciones 1718 y 1737 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

310. Como en el caso de FT, el Título VI de la Ley 23 de 2015 instruye a los SO a congelar de manera preventiva los fondos, bienes o activos de personas naturales o jurídicas incluidas en las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relacionadas con la proliferación y el Decreto Ejecutivo N° 587 establece los procedimientos para el congelamiento preventivo.

311. El Departamento contra el Terrorismo en la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), establecido por el Decreto Ejecutivo N° 324 de 2016, recoge información sobre personas naturales y jurídicas relacionadas con indicadores de financiamiento de proliferación, evalúa solicitudes de autoridades nacionales para la designación y genera informes sobre sus hallazgos. Ese mismo decreto establece que los procedimientos de inclusión y exclusión de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas referentes al terrorismo y FT serán aplicables de igual forma para los casos de proliferación.

312. El Departamento contra el Terrorismo intercambia información con otras autoridades panameñas (como el MP y la UAF) e internacionales sobre temas de financiamiento de proliferación.

313. Como en el caso de las sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y FT, el MIRE recibe las listas actualizadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas referentes a personas naturales o jurídicas designadas para la proliferación, éstas se comunican al CSN y a la UAF para su distribución a los SO.

314. Los SO tienen la responsabilidad de revisar las listas de designaciones relacionadas con la proliferación y de notificar a la UAF de alguna coincidencia de encontrar un caso. Adicionalmente, están obligados a efectuar, sin demora, un congelamiento preventivo sobre los fondos, bienes y activos de la persona o entidad designada. La UAF notificará al MP de los casos de congelamiento preventivo para que pueda someterlos al control de un juez competente. Tal como fue señalado en relación con el Resultado Inmediato 10, los evaluadores consideran una debilidad la importante cantidad de SO de sectores de riesgo que aún no se encuentran al corriente en el cumplimiento de su ADSO d la UAF y, por lo tanto, no reciben directamente sus comunicados.

315. Es responsabilidad de las autoridades supervisoras verificar el cumplimiento con las obligaciones de congelamiento preventivo de las Resoluciones 1718 y 1737 y sancionar a los SO de encontrar infracciones.

316. Durante el periodo bajo evaluación, Panamá no envió ninguna solicitud de designación relacionada con el financiamiento de la proliferación al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para su consideración. Tampoco se solicitó la remoción de ninguna persona natural o jurídica.

EJEMPLO DEL TRABAJO DE PANAMÁ PARA TOMAR MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA DE LA PROLIFERACIÓN

En 2013, Panamá detectó e impidió el movimiento de un buque norcoreano a través del Canal de Panamá. Durante una inspección del buque, Panamá descubrió casi 240 toneladas de armas ilícitas a bordo y otros materiales prohibidos que no se declararon y que se escondieron bajo sacos de azúcar. En este caso, Panamá notificó al Comité 1718 del CSNU. Si bien el cargamento no incluía armas de destrucción masiva o materiales para el enriquecimiento de materiales radioactivos, el CSNU determinó que el envío y la transacción violaron las disposiciones de las Resoluciones 1718, 1874 y 2094. Como resultado de su investigación, Panamá detuvo a tres miembros de la tripulación del buque y los sentenció a 10 años de prisión por tráfico de armas. Asimismo, decomisó las armas y materiales conexos encontrados en el

buque. Aunque no se trataba de un caso en el que se detectarían materiales para la producción de armas de destrucción masiva o materiales, las acciones tomadas por las autoridades panameñas demuestran que existen mecanismos para tratar un caso futuro, si llegara a surgir, y que las autoridades tienen el conocimiento, capacidad y experiencia en su implementación.

Identificación de activos y fondos conservados por personas/entidades designadas y prohibiciones

317. Los SO entrevistados confirmaron que reciben las listas de personas y entidades designadas para actividades de la proliferación de manera electrónica de la UAF y que las revisan a través de la plataforma “UAF en línea” para verificar que no existe coincidencias entre las listas y sus clientes. La UAF también las comunica a través de redes sociales y medios electrónicos. De igual manera la Intendencia y el MIRE publican las listas.

318. Los SO nunca han enviado ningún ROS u otro comunicado a la UAF para informarles de actividades sospechosas potencialmente relacionadas con la proliferación. Los SO confirmaron nunca haber identificado ningún caso que pudiera estar relacionado con actividades de financiamiento de proliferación. De igual manera las autoridades judiciales solo han identificado y enjuiciado un caso de proliferación: el Chong Chon Gang.

319. Un desafío para la identificación de activos y fondos de personas y entidades designadas por la proliferación y su financiamiento es el uso en general de estructuras jurídicas por redes de proliferación para ocultar sus actividades. Debido a que las personas involucradas en actividades de proliferación frecuentemente usan testaferros para establecer compañías, incluso compañías legítimas que llevan a cabo actividades de proliferación, por un lado y mezclan fondos ilícitos y lícitos, el acceso a información confiable sobre el beneficiario final es sumamente importante. En el contexto de Panamá, se cuestiona la facilidad con la cual las autoridades tengan acceso a información actualizada y veraz para asistir en la identificación del beneficiario final de estas estructuras, como se detalla en más profundidad en el Capítulo 7. Esto es una vulnerabilidad para Panamá, dada la gran cantidad de estructuras jurídicas en el país, su apertura a la economía mundial, la novedad de las obligaciones contra la proliferación por algunos SO y los limitados recursos disponibles para hacer una adecuada supervisión de todos los SO en el país.

Comprensión de las IF y APNFD de las obligaciones y cumplimiento con ellas

320. Se pudo corroborar que la UAF le envía las listas de personas y entidades designadas relacionadas con la proliferación a los SO, aunque, tal como se ha mencionado anteriormente, hay que tener en cuenta que un gran porcentaje de SO aún no se ha registrado en el sistema de ADSO de la UAF. A su vez, los SO entrevistados informaron que revisan las listas al recibirlas y demostraron conocer los procedimientos a seguir si encuentran una coincidencia. Muchos reportaron usar listados informáticos de proveedores privados u otros sistemas de DDC para hacer la comparación entre las listas y sus clientes y asegurarse antes de aceptar a un cliente nuevo que no está en las listas de designaciones. También se señaló que se pasan todas las transacciones desde y hacia el exterior por filtros que permiten tener más visibilidad sobre las actividades de sus clientes y reducir su vulnerabilidad al abuso para fines de FT o proliferación.

321. Varios SO confirmaron su participación en los programas de capacitación de la UAF, tanto en seminarios de capacitación como a través de la plataforma “UAF en línea”. Algunos mencionaron específicamente los folletos de tipologías que reciben de la UAF. También se incluyeron los SO existentes, los nuevos y a veces representantes del sector privado en un proceso de capacitación masiva, realizando

capacitaciones con expertos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional (Centro Nacional de Coordinación de Crisis) así como la UNODC, OEA y la Embajada de los Estados Unidos en temas de LA/FT/FPADM, de los cuales nueve se especializaron en temas sobre la proliferación de armas de destrucción masiva.

Autoridades competentes que garantizan y monitorean el cumplimiento

322. Si bien la UAF proporciona las listas de personas y entidades designadas por la proliferación, y está encargada de recibir ROS relacionados con este tema, es la responsabilidad de las autoridades supervisoras garantizar y monitorear el cumplimiento de los SO con estas obligaciones. Éstas tienen la facultad de imponer sanciones en casos de incumplimiento.

323. Sin embargo, dado la gran cantidad de SO nuevos, el déficit de recursos en la Intendencia (la cual es el supervisor para muchos de los SO nuevos) en el caso de los SONF y la tipología de usar las estructuras jurídicas para ocultar las actividades ilícitas en general, incluyendo aquellas potencialmente relacionadas con la proliferación, no es clara la efectividad de la supervisión que se realiza para prevenir y detectar casos de financiamiento de la proliferación.

Conclusiones sobre Resultado Inmediato 11

324. Panamá tiene una normativa y procedimientos desarrollados para tratar de posibles casos de la proliferación y su financiación. Asimismo, el país ya cuenta con experiencia en la investigación de un caso vinculado al tema de proliferación, donde se logró el procesamiento exitoso de varias personas relacionadas con el caso, se aplicaron penas por la violación de las normas domésticas e internacionales y se decomisaron los materiales ilícitos. Además, ha tomado acciones para prevenir el abuso de las naves con bandera panameña, al cancelar 88 registros de naves vinculadas con personas o empresas norcoreanas.

325. Los desafíos en obtener información actualizada y precisa sobre el beneficiario final de las estructuras jurídicas es una vulnerabilidad y tiene un impacto en la efectividad del país en cuanto a la implementación de las sanciones financieras relacionadas con la proliferación y sus esfuerzos para combatir la proliferación. Se exhorta al país aumentar los recursos que se dedica a la supervisión del sector APNFD en particular para que se pueda detectar un caso de financiamiento de proliferación de manera eficiente si se llegara a surgir alguno.

326. De acuerdo con lo anterior, **Panamá presenta un nivel substancial de efectividad en el Resultado Inmediato 11.**

CAPÍTULO 5. MEDIDAS PREVENTIVAS

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

- Las instituciones financieras presentan un nivel adecuado de comprensión de sus riesgos y de sus obligaciones ALA. Las APNFD - a pesar del trabajo de la Intendencia - demuestran no entender íntegramente los riesgos, ello repercute especialmente en el cumplimiento de obligaciones ALA.
- Las instituciones financieras y APNFD no entienden adecuadamente los riesgos de FT, pues en las entrevistas mantenidas han expresado que, dado que no existen eventos de terrorismo y que la ENR ha determinado que el riesgo es bajo, ellos consideran que no hay exposición al FT en el país. Sin perjuicio de ello, conocen las obligaciones y aplican las medidas requeridas por la legislación.
- Las instituciones financieras aplican medidas de mitigación acordes a los riesgos que han identificado. Las medidas de mitigación en APNFD se encuentran en una etapa más incipiente de desarrollo.
- En el caso de APNFD se observan deficiencias en la aplicación de DDC y en la identificación de BF, de hecho, la gran mayoría de los procesos sancionatorios en curso en sectores de mayor riesgo (abogados, casinos e inmobiliarias) toman en consideración este incumplimiento.
- Los SO conocen y aplican medidas de DDA relativas a PEP, países de mayor riesgo identificados por el GAFI y entes extranjeros en general. Las instituciones financieras también aplican medidas específicas cuanto a transferencia de fondos y la SBP ha emitido orientación para que sus regulados hagan una evaluación de riesgo de nuevos productos y tecnologías.
- Aunque los SO deben verificar los listados de sanciones financieras dirigidas, no se han dado coincidencias positivas. En el caso de las APNFD se observan deficiencias en la identificación de PEP especialmente en el sector de abogados y casinos.
- Considerando las dimensiones de los sectores y el riesgo de los mismos, la remisión de ROS por las APNFD aún es baja. Además, existen SO no financieros no registrados en la plataforma UAF en línea. Los sectores financieros y los casinos (obligados a reportar desde la Ley 42 de 2000), han presentado reportes de manera consistente.
- Las instituciones financieras aplican controles y procedimientos internos para asegurar el cumplimiento con los requisitos de ALA/CFT, incluso a nivel grupo. No hay requisitos legales que impidan la aplicación de dichos controles y procedimientos. Las APNFD presentan algunas vulnerabilidades en sus controles internos, particularmente en los sectores evaluados como de mayor riesgo (bienes raíces, zonas libres y francas y abogados).
- Las empresas remesadoras de valores no tienen procedimientos de monitoreo de sus clientes y transacciones más allá de la DDC inicial.

Acciones recomendadas

- Promover mayor conciencia relacionada con los riesgos en materia de FT entre todos los sujetos obligados.

- Promover más eventos de capacitación y desarrollo con el fin de ampliar la comprensión de riesgo de las APNFD, particularmente las de alto riesgo, visando mejorar sus controles internos y procedimientos de DDC.
- Incentivar el registro de las APNFD en la plataforma UAF en línea.
- Concientizar a las APNFD respecto de la importancia de emisión de reportes: ROS o RTE.
- Desarrollar, con las empresas de remesas de valores, procedimientos específicos de DDC y monitoreo continuo particularmente para transacciones al exterior.

327. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI. 4. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 9-23.

Resultado Inmediato 4 (medidas preventivas)

Comprensión de riesgos de LA/FT y obligaciones ALA/CFT

328. Panamá ha publicado su ENR y su Estrategia Nacional de ALA/CFT y las ha divulgado a todos los sectores. Las instituciones financieras han participado directamente del proceso de elaboración de la ENR. Las APNFD han participado, generalmente, mediante información recabada por su supervisor; no obstante, conocen los resultados de la ENR y la Estrategia Nacional.

329. La UAF y los reguladores (SBP, SSRP y la Intendencia e IPACCOP) promueven actividades de capacitación de manera presencial y por medio electrónico (e-learning), buscando mantener a los SO actualizados con respecto a sus obligaciones y las mejores prácticas en sus sectores.

330. Las instituciones financieras y APNFD no entienden adecuadamente los riesgos de FT, pues en las entrevistas mantenidas han expresado que dado que no existen eventos de terrorismo y que la ENR ha determinado que el riesgo es bajo, por lo cual los SO consideran que no hay exposición al FT en el país. Sin perjuicio de ello, conocen las obligaciones y aplican las medidas requeridas por la legislación.

a. Instituciones financieras

331. Los SO del sector bancario, señalado como de mayor riesgo en la ENR, han demostrado un nivel bastante uniforme de conocimiento de sus riesgos y obligaciones. Los otros integrantes del sector financiero (valores, seguros y cooperativas) también han demostrado un buen nivel de entendimiento de los riesgos y conocimiento de sus obligaciones.

332. El hecho de que los delitos fiscales no sean en Panamá delito determinante de LA, genera un inconveniente en la aplicación de medidas de mitigación. Ello afecta particularmente a los bancos que conforman el sistema financiero, lo cual es aún más relevante si se considera que las operaciones internacionales representan el 47% de sus activos.

b. APNFD

333. Las APNFD, a pesar de los esfuerzos de la, aún presentan una comprensión limitada de sus riesgos y algunas dificultades en el cumplimiento de obligaciones (específicamente DDC, DDA e identificación de

BF). Además, de los 11,627 SO no financieros identificados por la Intendencia³³, al momento de la visita in situ solamente 5,954 se encuentran registrados en la UAF, habiendo deficiencias en el envío de ROS.

334. El sector de inmobiliarias, considerado de alto riesgo por la ENR, no está de acuerdo con la ENR, especialmente cuanto a la declaración de que sería vulnerable al uso de efectivo para el pago de planilla laboral: las empresas del sector niegan que la práctica apuntada por la ENR sea común en el sector.

335. Se destaca que la ausencia de tipificación de los delitos fiscales como delito determinante de LA, repercute en el entendimiento del riesgo y por ende en posible implementación de medidas mitigadoras en APNFD que tienen un rol preponderante en el ofrecimiento de servicios, tales como abogados, estudios de abogados y contadores.

Implementación de medidas para la mitigación del riesgo

a. Instituciones financieras

336. Las instituciones financieras (sectores de Bancos, Valores, Seguros y las Cooperativas) aplican medidas de mitigación proporcionales a sus riesgos, cuentan con sistemas informáticos de monitoreo capaces de emitir alertas para detectar operaciones inusuales, tales como, verificaciones relacionadas al movimiento transaccional del cliente que no guarden relación con su perfil, vinculación entre clientes, fraccionamiento de operaciones o movimiento de montos significativos, relacionamiento con territorios de mayor riesgo.

337. Entre dichas medidas de mitigación, se encuentran el mantenimiento de listados de clientes PEP o de clientes de mayor riesgo para la implementación de medidas de debida diligencia reforzada o ampliada; procedimientos regulares de revisión de los riesgos de clientes y productos; monitoreo de transacciones para verificar si coinciden con la actividad profesional o empresarial del cliente; verificación de listados y otras fuentes de datos e informaciones confiables, nacionales e internacionales, en tema de blanqueo de capitales y revisión de alertas para eventual seguimiento.

338. Aplican medidas de DDC al inicio de la relación comercial mediante el uso de formularios elaborados para tal fin y conforme a sus procedimientos la información es actualizada durante el transcurso de la relación con el cliente. Asimismo, se requiere mediante declaración jurada que el cliente informe quien es el beneficiario final. En el caso particular del sector de seguros, deben adoptarse medidas de DDC para el contratante y/o asegurado y para el beneficiario del seguro, sea persona física o jurídica.

339. Se han detectado debilidades en los procesos de medidas de DDC y monitoreo de las operaciones en el sector de remesas, sector que se encuentra bajo la supervisión de la SBP a partir de la promulgación de la Ley 21 del 10 de mayo de 2017. Desde la entrada en vigor de la ley 23 de 2015 las remesadoras estaban bajo el mandato de la supervisión de la Intendencia, quien en ese periodo desarrolló 4 supervisiones a este sector. Se destaca que será necesario establecer una regulación para las mismas y una vez se detecten los incumplimientos al régimen de prevención deberán aplicarse las sanciones correspondientes³⁴.

³³ Información presentada en el marco de la visita in-situ. Posteriormente la Intendencia informó sobre la existencia de un total de 12,173 SO no financieros.

³⁴ La SBP aprobó el Acuerdo No. 008-2017 de 19 de septiembre de 2017, “Por medio del cual se modifica el Art.1 del Acuerdo No. 005-2015, sobre prevención del uso indebido de los servicios brindados por otros sujetos obligados bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos de Panamá”, que le será aplicable a las empresas remesadoras y las casas de cambio para efectos de DDC y aspectos de prevención.

340. Las entidades bancarias han informado que, aunque los delitos fiscales no se encuentran tipificados en Panamá como delitos autónomos o determinantes LA, los bancos han realizado controles relacionados a los mismos cuando las operaciones implican corresponsalía bancaria. Sin embargo, esto resulta insuficiente a efectos de la mitigación de este tipo de delitos.

b. APNFD

341. La Ley 23 de 2015, ha incorporado 16 nuevos sectores de SO y mediante dicha ley se imponen las obligaciones ALA/FT para APNFD. Cabe destacar, que la misma es reciente por lo cual las medidas de mitigación implementadas por los SONF se encuentran en una etapa incipiente.

342. Durante la visita in situ se ha verificado que las APNFD tienen manuales de cumplimiento, oficiales de cumplimiento, procedimientos para la contratación de personal, programas de capacitación a sus empleados y hacen auditorías externas a sus procesos.

343. En cuanto a los procedimientos de DDC, todos los manuales de cumplimiento explican los procedimientos de DDC, tienen formularios para identificar el cliente que incluyen elementos para identificar PEP, Personas Naturales, Personas Jurídicas y buscan lograr la identificación del BF.

344. Durante la visita in situ, los casinos han manifestado que monitorean las operaciones de sus clientes habituales principalmente requiriendo su pasaporte o cedula de identidad. Adicionalmente, informaron que realizan un examen especial a los clientes con un alto volumen de transacciones en las salas de juego, que aplican DDC y que desarrollan un perfil transaccional, en donde se analizan los volúmenes de operaciones y montos de transacciones.

345. Uno de los principales riesgos identificados por la ENR ha sido en el sector inmobiliario, en función de que es un sector vulnerable por la viabilidad de recibir pagos en efectivo, por el alto impacto en la economía del país y por la obtención de financiamiento por parte de inversionistas extranjeros. Este sector ha sido incluido con prioridad en los planes de supervisión in situ de la Intendencia. Además, la Intendencia colaboró activamente con la UAF en la elaboración del listado de señales de alerta de este Sector y la Junta Directiva del organismo supervisor, emitió la Resolución JD-001-015 de 2015, en la cual se establecen los factores de riesgos que tienen como consecuencia la aplicación DDC ampliada en este sector y cuáles son las medidas específicas. Adicionalmente, en el sector construcción se han realizado más de 20 eventos de capacitación a nivel nacional, mediante las cuales se buscó la sensibilización de los SO.

346. Adicionalmente, otro sector identificado en la ENR como de alto riesgo son las empresas que operan en la ZLC y demás Zonas Francas, en la primera se ha detectado que circula grandes cantidades de efectivo. Estas son zonas expuestas a la comisión de delitos de contrabando, defraudación aduanera y delitos de derechos de autor, todos ellos determinantes de LA desde 2014. Considerando el nivel de riesgo que determinó la ENR a la ZLC, del 100% de las supervisiones efectuadas por la Intendencia, el 36% se han llevado a cabo a empresas de la ZLC. Sin embargo, se ha verificado que pese a ello los SO, no aplican adecuadamente medidas ALA/CFT proporcionales a los riesgos identificados por el propio país.

347. Finalmente, el sector de abogados, identificado en la ENR como de alto riesgo, presenta diversas vulnerabilidades en su actuación como agentes residentes de estructuras jurídicas. El sector no ha presentado medidas de mitigación de riesgo proporcionales, ni controles adecuados relativos a la verificación del beneficiario final de estructuras jurídicas y su uso al exterior. Por otra parte, de los 4.216 agentes residentes habilitados al momento de la visita in situ solo 522 se habían inscripto ante la UAF, lo que representa un 12 % del total. A pesar de que la Estrategia Nacional afirma que el impacto de las vulnerabilidades del sector es bajo, los hechos recientes, particularmente el caso “Papeles”, indican el contrario.

348. De las entrevistas surgió que las medidas de mitigación han sido implementadas por las APNFD principalmente de acuerdo a las exigencias impuestas por su órgano regulador, es decir la Intendencia. Al tener una comprensión limitada de los riesgos a los cuales están expuestos, las medidas mitigadoras no son suficientemente eficaces.

Implementación de DDC específica o reforzada y requisitos de mantenimiento de registros

349. La Ley 23 de 2015 estableció, en sus Art. 26 y Art. 27, medidas básicas de DDC, tanto para personas naturales como jurídicas. Adicionalmente, el Art. 28 de la Ley 23 de 2015, determina que en el supuesto de que no sea posible que el SO, realice la DDC, el mismo no deberá iniciar la relación comercial y podrán remitir un ROS a la UAF en caso de corresponder (conforme al Art. 36 de la propia Ley 23).

350. Todos los SO han manifestado que los registros de la información y documentación de DDC obtenidos durante la relación contractual con el cliente deben ser resguardadas por un período mínimo de cinco años desde la finalización de la relación comercial.

a) Instituciones financieras

351. Durante la visita in situ se ha observado que las instituciones financieras cuentan con políticas y procedimientos que abordan las relaciones con la banca corresponsal y países de mayor riesgo, la identificación y medidas reforzadas para los clientes PEP, los criterios relativos a nuevas tecnologías de acuerdo a los estándares, y que en general las mismas se encuentran contenidas en los manuales de cumplimiento.

352. Los manuales de supervisión en general establecen que en los casos donde no sea posible identificar al cliente, la relación comercial o la transacción (en el caso de remesas y cambio), no es realizada. De la visita in situ se han detectado falencias en tanto a que las remesadoras, no contemplan en sus políticas internas todos los criterios relacionados a transferencias electrónicas. Adicionalmente, de los hallazgos de los informes de supervisión surge que existen falencias respecto de la identificación y verificación de clientes tanto remitentes como ordenantes.

353. Con base en el bajo riesgo de ciertos productos ofrecidos por el sector de seguros, se permite una DDC simplificada, para seguros de naturaleza obligatoria, en donde el monto de prima abonada por el asegurado es bajo. Asimismo, se establece que en caso de que hubiera un cambio en el perfil del cliente, su nuevo riesgo determinará la necesidad de actualización de la DDC.

354. En el caso de grupos económicos, las distintas personas jurídicas que componen el grupo pueden compartir información relativa a la DDC de sus clientes.

b) APNFD

355. Las APNFD también presentaron sus procedimientos de DDC, con especial atención a los clientes considerados de alto riesgo como PEP y oriundos de países listados por el GAFI u otros organismos internacionales.

356. En línea con la Ley 23, en el transcurso de las entrevistas informaron que tampoco inician o mantienen relaciones comerciales cuando la DDC no es completa, sin embargo no se presentaron casos reales en donde exista un rechazo del cliente cuando la DDC está incompleta.

357. Si bien durante las entrevistas en la visita in situ, los abogados informaron que conocen con exactitud a los BF, de los informes de supervisión se destaca que en la gran mayoría se observa el

incumplimiento por parte de los abogados que actúan como agente residente en atender la DDC y la identificación del BF.

Implementación de medidas DDA

358. Todos los supervisores, tanto los financieros cuanto la Intendencia, han determinado que los SO implementen DDA en situaciones de mayor riesgo. El Art. 4 de la Ley 23, que establece el concepto de DDA como el “(...) conjunto de normas, de políticas, de procedimientos, de procesos y de gestiones más exigentes y razonablemente diseñadas para que el conocimiento del cliente se intensifique en función de los resultados de la identificación, evaluación y diagnóstico de los riesgos que aplica la entidad (...)”. Asimismo, el Decreto Ejecutivo 363 de 2015, reglamenta las medidas de DDA en su Art. 11.

359. Los supervisores mantienen a disposición de los SO, en sus páginas web, la lista de países no cooperantes y de alto riesgo, para los cuales se debe aplicar una DDC reforzada, tanto a los clientes cuya nacionalidad sea de dichos países como a las transacciones u operaciones que se realizan desde y hacia esos países.

360. En los casos en los que no sea posible identificar el beneficiario final del cliente, todos los SO no deben iniciar o mantener relación comercial con él. Asimismo, cuando se tratan de personas o estructuras jurídicas, los SO tienen la obligación de verificar el beneficiario final, a tal efecto, requieren una Declaración Jurada.

a) Instituciones Financieras

361. La SBP ha emitido los Acuerdos 05-2015 y 10-2015 en donde establece los conceptos de DDC y DDA e indica a sus regulados cómo aplicarlos. Lo mismo hace la SMV, mediante el Acuerdo 06-2015, la SSRP en el Acuerdo 03 de 2015, el IPACOOOP con la Resolución JD/nº11/2015 y la Intendencia con sus Resoluciones JD-001-2015 hasta JD-014-2015.

362. Las instituciones financieras, aplican medidas de DDA cuando el cliente reviste la calidad de PEP nacional o extranjero, también son considerados factores de riesgo personas y entidades listadas por el CSNU, países de mayor riesgo y el tipo de negocio desarrollado por el cliente – particularmente estructuras jurídicas representadas por agentes residentes. Conforme a lo informado por las entidades bancarias entrevistadas, desde 2009 no se han abierto cuentas a sociedades anónimas con acciones al portador.

363. Durante la visita in situ se ha observado que las instituciones financieras utilizan un formulario de DDJJ en donde el cliente debe consignar quien es el BF y a efectos de verificar dicha información sea veraz, las instituciones financieras alegaron que se requiere adicionalmente la presentación del certificado de acciones librado por el RP y el libro de accionistas.

364. En cuanto a las nuevas tecnologías, todos los supervisores han establecido que los SO deben hacer una evaluación de riesgo de nuevos productos y tecnologías, y aplicar “medidas apropiadas para administrar y mitigar” los riesgos encontrados. En las entrevistas, se ha verificado que en distintos niveles de desarrollo, los mismos se encontraban actualizando la evaluación de riesgo interna para mejorar la administración y mitigación de sus riesgos.

365. El Acuerdo 02-2017 de la SBP actualiza las disposiciones sobre transferencias de fondos, indicando los parámetros mínimos de información exigidos y estableciendo que estos productos y sus controles deben hacer parte del proceso de gestión de riesgo y seguir las determinaciones de otras regulaciones sobre debida diligencia, en línea con la Ley 23 de 2015 y las Recomendaciones del GAFI.

b) APNFD

366. Los SONF manifestaron que acuerdo con la legislación vigente las APNFD tienen la obligación de aplicar medidas de DDC ampliada o reforzada del cliente cuando los mismos reúnan la condición de PEP sea extranjero o nacional, y a efectos de iniciar o continuar la relación comercial con estos clientes se debe obtener la aprobación de la alta gerencia del SO. Asimismo, reconocen que deben aplicarse medidas de DDA para todo ente extranjero. No obstante, los SO han manifestado durante la visita in situ la imposibilidad que tienen de verificar que los clientes reúnen o no la condición de PEP dado que no existen elementos oficiales para dicha verificación.

367. Se ha verificado mediante la revisión de los informes de supervisión que la identificación y medidas reforzadas para los clientes PEP no son atendidas por algunos casinos y abogados.

Obligaciones de informe y revelación (tipping-off)

368. Todos los SO deben comunicar a la UAF cualquier hecho, transacción u operación que se sospeche pueda estar relacionada con delitos de LA/FT, con independencia del monto, y que no puedan ser justificadas o sustentadas. Asimismo, deben reportar fallas en sus controles dentro de los 15 días calendario a partir de la detección, en el marco de los procesos de supervisión que se les realicen.

369. Los SO envían regularmente reportes de operaciones sospechosas por medio de la herramienta “UAF en Línea” (www.uafenlinea.gob.pa), donde completan el formulario ROS e incluyen toda la documentación de sustento. Los supervisores han emitido guías a sus SO con alertas encaminadas a incentivar la presentación los reportes y mejorar su calidad. Para mayor detalle respecto de cantidad de ROS por SO ver RI 6.

370. El ROS es absolutamente reservado, quien lo realice se encuentra amparado por la exoneración de responsabilidad. El Art. 56 de la Ley 23 de 2015 establece que los SO no estarán sujetos a responsabilidad penal y civil por la presentación de ROS. La misma Ley, en su Título III, determina que la información debe manejarse con estricta reserva, confidencialidad y que solamente puede ser revelada al MP, agentes de investigación penal e autoridades judiciales.

a) Instituciones Financieras

371. El sector financiero y los casinos, entonces regulados por la Junta de Control de Juegos (JCJ), son SO desde la Ley 42 de 2000 y fueron los que más reportes han presentado.

372. Durante la visita in situ se ha observado que las instituciones financieras tienen políticas que posibilitan la revisión de transacciones complejas y operaciones inusuales.

373. De las entrevistas, surge que los ROS realizados en general contienen información completa y precisa relativa a las operaciones sospechosas reportadas, y en caso de no ser así la UAF se los remite a efectos de perfeccionar la información faltante. Conforme a lo señalado por las IF esta retroalimentación ha sido muy positiva para mejorar la calidad de los ROS.

b) APNFD

374. De la información proporcionada por la UAF se advierte que la mayor parte de los APNFD, comenzaron a emitir ROS después de la publicación de la Ley 23 en 2015.

375. Hubo con un crecimiento significativo por parte de los abogados, en los meses de abril y mayo de 2016 en donde registraron 34 y 42 ROS respectivamente, lo cual podría justificarse en el público conocimiento del caso “Papeles”.

376. Hay APNFD que no están registrados en la plataforma UAF en línea, la falta de registro ante la UAF implica que hay SO que no pueden acceder a la plataforma para el envío de ROS, en caso de corresponder.

377. Durante las entrevistas, aquellos SO que habían realizado ROS informaron que la retroalimentación en relación a la calidad de los ROS había sido positiva.

Implementación inminente de controles internos y requisitos legales/regulatorios

378. En los manuales de prevención de todos los SO debe determinarse como opera el Comité de Auditoría Interna y las funciones que desarrolla el mismo que deben complementar los procesos de DDC que lleva a cabo el Oficial de Cumplimiento para constatar que se están cumpliendo todas las políticas del grupo financiero o la entidad en materia ALA/CFT.

a) Instituciones financieras

379. El marco regulatorio bancario incorporó la obligación de los bancos y empresas fiduciarias cuenten con un Comité de Prevención de Blanqueo de Capitales, conformado por miembros de la Junta Directiva, con la finalidad de robustecer la cultura de prevención LA/FT con participación mayoritaria de directores del Banco o empresa fiduciaria. En la práctica los SO han implementado el funcionamiento de dichos Comités.

380. En general los grupos financieros aplican controles y procedimientos a nivel grupo para asegurar el cumplimiento de las medidas ALA/CFT. De hecho, se ha tomado conocimiento de que la SBP ha realizado desde el año 2015 a agosto de 2017, 17 inspecciones transfronterizas a los principales conglomerados financieros regionales, 4 inspecciones a subsidiarias de grupos bancarios locales en 2017, en las cuales se verifica el cumplimiento de las políticas corporativas ALA/CFT. De igual forma, se han realizado desde el año 2015, 7 colegios regulatorios a los conglomerados regionales, en donde se evalúan en conjunto con el sujeto obligado y los supervisores regionales, temas que incluyen los principales hallazgos en materia de ALA/CFT y los planes de reforzamiento de políticas y controles del riesgo.

381. Los SO son conscientes de que las instituciones financieras deben establecer procedimientos a nivel de grupo ALA/CFT y durante las entrevistas acervaron que la SBP está facultada para solicitar cualquier información necesaria en las inspecciones, para verificar que la institución esté cumpliendo con la normativa vigente.

b) APNFD

382. Las APNFD, durante las entrevistas han demostrado saber que deben efectuar y aplicar controles y políticas internas con un enfoque basado en riesgos, para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, incluso con la posibilidad de contratar empresas de cumplimiento, desde que ellas sean parte del mismo grupo económico. Sin embargo, se detectaron vulnerabilidades en sus controles internos y procedimientos de DDC, particularmente en los sectores evaluados como de mayor riesgo (bienes raíces, zonas libres y francas y abogados).

Conclusiones sobre el resultado inmediato 4

383. Las instituciones financieras presentan un nivel adecuado de comprensión de riesgo y de sus obligaciones de ALA/CFT. Las APNFD- a pesar del trabajo de la Intendencia - demuestran no entender íntegramente los riesgos, ello repercute especialmente en el cumplimiento de obligaciones ALA/CFT.

384. Las instituciones financieras y APNFD no entienden adecuadamente los riesgos de FT, pues en las entrevistas mantenidas han expresado que dado que no existen eventos de terrorismo y que la ENR ha determinado que el riesgo es bajo consideran que no hay exposición al FT en el país. Sin perjuicio de ello, conocen las obligaciones y aplican las medidas requeridas por la legislación.

385. Las instituciones financieras aplican medidas de mitigación acordes a los riesgos que han identificado. Las medidas de mitigación en APNFD se encuentran en una etapa más incipiente de desarrollo.

386. Tanto las instituciones financieras como las APNFD conocen las medidas de DDC y en general las aplican mediante el uso de formularios predeterminados. Sin perjuicio de ello, en los informes de supervisión de la Intendencia se observan deficiencias en la aplicación de DDC y en la identificación de BF, de hecho, la gran mayoría de los procesos sancionatorios en curso se observa esta falencia.

387. Los SO financieros aplican medidas de DDA relativas a PEP, países de mayor riesgo identificados por el GAFI y entes extranjeros en general. El sector financiero también aplica medidas específicas cuanto a transferencia de fondos y la SBP ha emitido orientación para que sus regulados hagan una evaluación de riesgo de nuevos productos y tecnologías. Aunque los SO deban verificar los listados de sanciones financieras dirigidas, no se han dado coincidencias positivas.

388. Asimismo, se han detectado falencias en cuanto al monitoreo de clientes de las operaciones de remesas de valores, sector que también supervisa la SBP, y que tiene un alto grado de exposición al riesgo particularmente en lo que respecta a la identificación de BF en las transferencias internacionales.

389. La emisión de ROS por las APNFD aún es baja, considerando las dimensiones de los sectores involucrados. Existen SO no financieros que no se han registrado en la UAF. Los sectores financieros y los casinos (obligados a reportar desde la Ley 42 de 2000), han presentado reportes de manera consistente. Los reportes son confidenciales y existe la exoneración de responsabilidad civil y penal de quien los presenta.

390. Los SO financieros aplican controles y procedimientos internos para asegurar el cumplimiento con los requisitos de ALA/CFT, incluso a nivel grupo. No hay requisitos legales que impidan la aplicación de dichos controles y procedimientos. Las APNFD presentan algunas vulnerabilidades en sus controles internos.

391. Teniendo en cuenta la necesidad de mejoras de las APNFD, bien cómo el nivel de desarrollo del sector financiero, el equipo evaluador entiende que **Panamá presenta un nivel Moderado de efectividad en el Resultado Inmediato 4.**

CAPÍTULO 6. SUPERVISIÓN

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

- Los procedimientos de otorgamiento de licencias son suficientemente sólidos, con verificaciones de idoneidad, las cuales incluyen capacidad financiera de los involucrados, con excepción del caso de cooperativas. Sin embargo, aún se ha identificado la operación de remesadoras sin licencia.
- Los cuatro supervisores del sector financiero –SBP, SMV, SSRP e IPACOO – identifican y entienden los riesgos de sus sectores, aunque estén en diferentes etapas de desarrollo de sus matrices de riesgo y procesos de supervisión basada en riesgo.
- La Intendencia ha elaborado una evaluación de riesgo sectorial que, de forma coincidente refleja los sectores de mayor riesgo. Sin embargo, dicho análisis es muy general y no permite a los SO adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector. Durante la visita in situ se determinó que las autoridades en particular la Intendencia, no tienen una adecuada identificación del riesgo de LA/FT específicos de cada tipo de institución que conforma a los diversos sectores y, por ese motivo, no han adoptado las medidas mitigadoras necesarias para enfrentarlos.
- La Intendencia ha elaborado las variables de las matrices sectoriales de riesgo y actualmente se encuentra trabajando en la incorporación de la información que le permita desarrollar sus actividades de supervisión. Al momento de la visita in-situ se había enfocado en la supervisión de aquellos sectores que fueron identificados como de mayor riesgo de LA.
- Existe una gama de sanciones administrativas, las cuales han sido aplicadas solo en el sector financiero. La Intendencia ha iniciado quince (15) procesos sancionatorios, aunque solamente en dos ha aplicado sanciones pecuniarias, las cuales han sido recurridas. Aunque se reconozca el carácter disuasivo de la publicación de las sanciones y que el límite de 1 millón de Balboas sea adecuado para el porte de la economía panameña, es una cifra baja para las instituciones financieras más grandes, lo que reduce su poder de disuasión.
- Las instituciones del sector financiero son monitoreadas por los supervisores sobre la base de matrices de riesgo; la Intendencia está en el proceso de elaboración de las matrices de supervisión, dada la heterogeneidad y diversidad de sectores y el reciente tiempo de creación. Los supervisores han implementado una supervisión basada en riesgos, en distintas etapas de implementación.
- Todos los supervisores han completado planes de capacitación con sus SO y tienen un programa sostenido de entrenamiento de su personal y de retroalimentación a los SO. Desde la promulgación de la Ley 23 se ha capacitado a 25,118 personas.
- Las acciones remediales del supervisor bancario han derivado en cambios en la Alta Gerencia del Gobierno Corporativo en una institución de carácter sistémico con sanciones recientemente divulgada. La Intendencia requiere planes de acción a los SO que han sido supervisados, a efectos de remediar las deficiencias detectadas. Hay pocos indicios de efectividad con relación al impacto de las supervisiones en el cumplimiento por los SONF, lo cual puede deberse a creación reciente de la Intendencia.

Acciones recomendadas

- Es necesaria una actuación más efectiva sobre la actividad de remesas ejercidas sin licencia, además de la denuncia a las autoridades investigativas y penales, como la posibilidad de acción administrativa.
- La Intendencia necesita identificar detalladamente los riesgos por tipos de instituciones e instituciones individuales.
- La Intendencia necesita una estructura y poderes más robustos, así como como equiparar sus instrucciones a los SO con los aspectos a supervisar definidos en su Manual de Supervisión.
- El país necesita evaluar la proporcionalidad de sus sanciones y procurar que sean más disuasivas. Por ejemplo, las sanciones podrían ser calculadas con base en los valores de las transacciones o del patrimonio del SO.
- Es necesario el desarrollo y la compilación de estadísticas más consistentes relativas al impacto de la supervisión en el cumplimiento por parte de los SO.

392. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI. 3. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 26-28, R. 34 y 35.

Resultado Inmediato 3 (supervisión)

Licencia, registro y controles que impiden que los criminales y sus asociados ingresen al mercado

a) Supervisores financieros

393. Las instituciones financieras de Panamá son autorizadas a funcionar por sus reguladores: la SBP otorga la autorización a los bancos y a empresas con licencia fiduciaria. El MICI es quien otorga licencias a empresas financieras, empresas de leasing y empresas de factoring. No obstante, es importante mencionar que en la estrategia nacional de riesgo hay un plan de acción para que el licenciamiento de estos SO este a cargo de la Superintendencia de Bancos. La SMV es quien otorga licencias a las casas de valores, sociedades de inversión, asesoras y administradoras de inversión, la SSRP a las compañías aseguradoras y reaseguradoras y el IPACOOOP otorgan personería jurídica a las cooperativas.

394. Se ha obtenido evidencia de que los procesos de licenciamiento de las instituciones financieras buscan identificar los beneficiarios reales de los SO, los procesos de licenciamiento revisan la solvencia moral de quienes tengan participación en las entidades sus antecedentes judiciales, la capacidad financiera de la persona y su idoneidad. Para el sector financiero, las tres superintendencias -Bancos, Seguros y Valores-tienen atribuciones a efectos de otorgar licencias y de ser necesario revocarlas, cuentan con procedimientos de supervisión para evitar que los criminales controlen a las entidades que supervisan.

395. La SBP realiza la revisión de la estructura accionaria y de cambios en el libro de accionistas como parte del proceso supervisor que se debe completar en la verificación de la identidad de los beneficiarios finales reales de los SO supervisados.

396. El IPACOOOP está facultado para otorgar las personerías jurídicas de las cooperativas y de ser necesario intervenirlas y liquidarlas por incumplimiento de la reglamentación en materia de ALA/CFT, antes de otorgar una personería jurídica realiza la revisión, análisis y calificación preliminar de la documentación solicitada al grupo en formación. Se verificó que no hay ningún requerimiento alguno en cuanto a la idoneidad de los integrantes e directores de la cooperativa.

397. Adicionalmente, la SSRP, requiere presentar hojas de vida, cartas de referencias bancarias, copia de cédula y cualquier otro documento que requiera la SSRP que, ante cualquier cambio en los miembros de la junta directiva, gerente general, cambios en el pacto social y cualquier cambio en la titularidad accionaria. La SBP, establece que los traspasos de acciones de bancos y de grupos económicos de los cuales bancos formen parte, requerirán autorización previa del Superintendente, cuando producto de dicho traspaso el adquirente u otras personas naturales o jurídicas actuando individualmente o en concierto, pasen a tener una injerencia significativa contando con el 25% o más de las acciones. La SMV posteriormente al otorgamiento de la autorización de licencia, todo cambio de beneficiarios finales controlante requiere autorización previa y el cambio de beneficiario no controlante debe notificarse para revisión y actualización de información según lo requerido en las normas que regulan cada tipo de licencia otorgada por esta superintendencia. No obstante, no se han detectado violaciones a los requisitos de otorgamiento de licencias y registros.

398. Las empresas de transporte de valores, para que puedan operar, requieren estar inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad del Ministerio de Gobierno y Justicia.

399. Las casas de remesas y sociedades anónimas de ahorro y préstamos para vivienda, que recientemente pasaron a ser supervisadas por parte de la SBP, son autorizadas por el MICI que también tiene la potestad de cancelar las licencias otorgadas, incluso por solicitud de la SBP. Cabe destacar, que ya la ENR ha identificado que un alto porcentaje de personas actúan en la actividad de remesas sin licencia y no hay claridad en los procedimientos necesarios para cerrar las casas de remesas, solamente que, como la operación sin licencia es un delito penal, se debe denunciarlas al MP. Este hecho obliga a revisar y fortalecer los procesos de licenciamiento y de las sanciones respectivas.

b) APNFD

400. Todas las APNFD tienen una autoridad que los registra o que otorgan un permiso de actividad. Sin dicho registro o permiso, no es posible que las APNFD desarrollen su actividad. La Intendencia tiene memorandos de entendimiento con todas las entidades que registran o autorizan la operación de las APNFD³⁵.

401. En Panamá el MICI, tiene a su cargo la emisión del aviso de operación obligatorio para que una persona natural o jurídica pueda ejercer el comercio. Se ha verificado que la Junta de Control de Juegos (JCJ) otorga los registros de casinos y otros juegos de azar. Hasta la creación de la Intendencia, la JCJ hacía la supervisión del sector.

402. La Administración de la ZLC otorga los registros de sus usuarios, que son efectivamente los SO bajo la Intendencia. El MICI también es responsable de autorizar a quién ejerce las funciones de casas de empeño, arrendamiento financiero (también supervisada por la SBP), corredores de bienes raíces y junta técnica para los casos de empresas constructoras. La Junta Técnica de Contadores Públicos Autorizados lleva el registro de contadores y la Corte Suprema de Justicia es quien otorga la matriculación a los abogados.

³⁵ La Intendencia ha firmado Memorándums con la Administración de la ZLC, la Junta de Control de Juegos, el MICI, la Autoridad Nacional de Aduanas y el RP.

403. La Intendencia cuenta con un departamento de base de datos que ha identificado de forma integral a los 12,173 SONF que operan en el país. Además, se emitió la Resolución No. I-REG-003-017 por la cual se establece el Formulario de Evaluación Extra Situ, que permite la obtención de información relevante respecto a las medidas de prevención de LA/FT, de los SONF, lo que permitirá una adecuada estrategia y planificación de supervisión con un enfoque basado en riesgo. Conforme a lo señalado por las autoridades el monitoreo de los SONF será reforzado mediante la implementación del formulario extra-situ.

404. Los supervisores financieros, en sus procedimientos regulares de supervisión, hacen un monitoreo a efectos de evitar que criminales y asociados sean los beneficiarios finales, o tengan una participación significativa de dichas entidades: la revisión de la estructura accionaria y de cambios en el libro de accionistas es parte del proceso supervisor que se debe completar en la verificación de la identidad de los beneficiarios finales reales de los SO así como la periodicidad de actualización de sus evaluaciones de riesgos.

405. En los casos de gravedad máxima, la Intendencia podrá solicitar al organismo regulador correspondiente, la restricción, suspensión, cancelación, o remoción de licencias, idoneidades y otras autorizaciones para el ejercicio de actividades u operaciones llevadas a cabo por los SONF, a la fecha de la visita in situ no existían casos. Lo mismo vale para la SBP cuanto a sus SO licenciados por el MICI (remesadoras de valores).

Comprensión e identificación de los riesgos de LA/FT por parte de los supervisores

406. Todos los supervisores naturales han realizado esfuerzos por mejorar la comprensión de los riesgos de LA/FT, han participado de la elaboración de la ENR y conocen la Estrategia Nacional, por lo tanto, conocen los riesgos generales identificados para cada uno de sus sectores, aunque con distintos niveles de profundidad.

a) Supervisores Financieros

407. Los cuatro supervisores del sector financiero –SBP, SMV, SSRP e IPACOOOP – tienen una buena identificación y entendimiento de los riesgos de sus sectores.

APNFD

408. Como ya se ha informado precedentemente, se considera que la ENR no profundiza lo suficiente en el análisis de los riesgos existentes en cada uno de los distintos sectores no financieros y actividad profesionales que han sido identificados como más vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliarias, etc.) con la finalidad de adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector.

409. La Intendencia ha elaborado una evaluación de riesgo sectorial anterior a la ENR que de forma coincidente refleja los sectores de mayor riesgo, del documento presentado se aprecia que el análisis es de carácter muy general y no tiene en consideración la principal amenaza externa identificada en la ENR, tampoco analiza los riesgos por tipos de institución ni instituciones individuales que conforman los sectores evaluados.

410. Por ello, se considera necesario que las autoridades avancen en el análisis de los riesgos sectoriales individualizando las características intrínsecas de los SO que están ubicadas en la zona Libre de Colon. Adicionalmente, la evaluación sectorial y 26 supervisiones realizadas en este sector están abocadas solo a la zona Libre de Colon, mientras que conforme a la ENR y al análisis sectorial existen otras zonas francas y la Agencia Panamá Pacífico, en las cuales no se realizaron supervisiones.

411. Respecto del sector inmobiliario, se destaca que no existe por parte del supervisor, es decir la Intendencia, un análisis de riesgo detallado en el que se analicen puntualmente los riesgos de LA/FT que tienen: 1) las empresas constructoras; 2) las empresas promotoras; 3) los agentes inmobiliarios y 4) los corredores de bienes raíces. Adicionalmente, conforme a la información proporcionada por el país las supervisiones estuvieron abocadas solo a 11 empresas inmobiliarias.

412. Por otra parte, se entiende necesario adoptar medidas para reforzar el control del funcionamiento del sector de servicios societarios, se hace una referencia a la existencia de las debilidades en los controles de DDC y en la identificación del beneficiario final en estructuras jurídicas, pero no refiere específicamente a las actividades del agente residente.

413. Adicionalmente, la propia evaluación sectorial reconoce que existen debilidades en cuanto a la identificación de contadores que realizan alguna de las actividades objeto de supervisión a cargo de la Intendencia. Sin embargo, la Intendencia no ha presentado medidas para afrontar esta debilidad, lo cual dificulta la supervisión de este sector, que a la fecha no ha sido supervisado

414. Si bien es cierto que la Intendencia ha priorizado la supervisión en los sectores que han sido identificados genéricamente por la ENR LA/FT como más riesgosos, es necesario que la misma identifique con mayor precisión dentro de estos sectores que agentes o empresas y/o productos o servicios ofrecidos tienen mayor riesgo, a efectos de tener una mayor comprensión de los riesgos no solo sectoriales sino de los SO que los componen, para así comprender integralmente los riesgos de LA/FT que enfrentan y mejorar el alcance de las supervisiones.

415. Por último, la ausencia de tipificación de los delitos fiscales como determinantes de LA tiene impacto en las evaluaciones sectoriales. De hecho, en el marco de las entrevistas realizadas, los supervisores han reconocido la importancia de tipificar los delitos fiscales como precedentes de LA. No obstante, no han implementado medidas mitigantes específicas para ello.

Supervisión basada en el riesgo del cumplimiento con los requisitos ALA/CFT

416. La SBP, SMV, SSRP, IPACOO y la Intendencia tienen actualmente manuales de supervisión con enfoque basado en riesgo.

a) Supervisores Financieros

417. Con base en el desarrollo de sus matrices de riesgo, tanto la SBP, SMV, SSRP y IPACOO tienen un plan anual de supervisión mediante el cual se prioriza a las instituciones que deben ser inspeccionadas in situ, adicionalmente de procesos extra situ. Asimismo, se ha verificado que los supervisores financieros realizan un monitoreo del cumplimiento de sus SO. La metodología de supervisión de riesgo de los supervisores financieros descansa en el análisis de información que se recibe de manera periódica por los SO financieros, información sobre los factores de riesgo del cliente, productos y servicios, canales de distribución y zona geográfica. Los supervisores financieros tienen un sistema de administración del riesgo de LA/FT, el cual nos proporciona el perfil de riesgos de los SO, que consta de cinco elementos: i) Cantidad de riesgo; ii) Calidad de la Gestión del riesgo; iii) Riesgo residual; iv) Dirección del riesgo residual y v) Riesgo grupo bancario (en el caso de bancos).

418. El siguiente cuadro refleja las inspecciones in situ y extra situ realizadas por los supervisores financieros en el periodo 2012 mayo 2017:

2018

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
IPACOO	In situ	34	29	29	27	29	6*
	Extra situ	186	186	186	185	183	178*
SBP	In situ			3	9	6	1*
	Extra situ	56	47	67	62	72	26*
SMV	In situ	22	34	33	18	9	4*
	Extra situ	28	41	28	21		
SBP	In situ	64	85	67	58	81	48**
	Especiales	12	22	5	15	21	5**
SSRP	In situ			3	9	6	1*
	Extra situ	56	47	67	62	72	

*Hasta Mayo 2017

**Previstas

Fuente: Elaboración del Equipo Evaluador con información proporcionada por la SBP, SMV, SSRP, IPACOO e Intendencia.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ipacoo						
In situ	34	29	29	27	29	6*
Extra situ	186	186	186	185	183	178*
Seguros						
In situ			3	9	6	1*
Extra situ	56	47	67	62	72	26*
Valores						
In situ						
Casas de Valores	21	28	30	14	11	4*
Asesores de Inversión		4	3	2	3	
Sociedades de Inversión						
Administradores de Inversión	1	1	1	2	3	
Administradores de Fondos de Pensiones	1	1	1	1	1	
In situ (total)	23	34	35	19	18	4*
Extra situ						
Casas de Valores	27	40	26	17	10	
Asesores de Inversión		1	1	3	2	
Sociedades de Inversión	36	38	36	36	30	
Administradores de Inversión	2	3	5	1	1	
Administradores de Fondos de Pensiones		1	1	1	1	

Extra situ (total)	65	83	69	58	44	
SBP						
In situ (Integrales y Seguimiento)						
Bancos	50	63	53	40	45	48**
Fiduciarias	14	22	14	12	18	25**
Nuevos Sujetos (Leasing, Factoring y Financieras)				6	18	26**
In situ (total)	64	85	67	58	81	99**
Especiales						
Bancos	12		5	14	15	5**
Fiduciarias		3		1	6	
Nuevos Sujetos (Leasing, Factoring y Financieras)						
Especiales (total)	12	3	5	15	21	5**

Fuente: Elaboración del Equipo Evaluador con información de la SBP, SMV, SSRP, IPACOO, SSRP

419. Además del plan de supervisión in/extra situ en base de riesgos, los supervisores financieros (Bancos, Valores, Seguros) han llevado a cabo a partir del año 2017, cinco (5) supervisiones coordinadas a grupos financieros que operan en los 3 mercados.

420. Las instituciones financieras que representan un mayor riesgo son monitoreadas con mayor frecuencia. Los bancos sistémicos (de mayor estructura) son igualmente supervisados; con las observaciones de las evaluaciones son monitoreadas de forma permanente por el supervisor hasta la subsanación de los mismos. En el caso de la SBP, por ejemplo, los SO que fueron calificados como de mayor riesgo, deberán ser visitados de manera anual tal como lo indica el Manual de Supervisión Basado en Riesgo. Los sujetos con niveles intermedios en su riesgo neto deberán ser supervisados dentro de los dos años siguientes, en la modalidad mixta de requerimientos extra situ, que permitan ahondar en la identificación y gestión del riesgo y en la medida de los resultados que arroje el seguimiento, se determinará si pasan a ser objeto de visita in situ o si se mantienen en el monitoreo semestral. Los SO que se mantengan en los niveles más bajo de riesgo neto serán monitoreados a partir de los formatos de captura de información de riesgo inherente.

b) APNFD

421. La Intendencia tiene la misión compleja de supervisar a sectores con riesgos distintos. Si bien fueron emitidas regulaciones específicas para cada sector, el proceso está en etapa de implementación. A pesar de los esfuerzos que hacen las autoridades de la Intendencia por llevar adelante una supervisión adecuada para verificar el cumplimiento de las obligaciones de prevención y detección, su reciente creación, y la falta de herramientas tecnológicas hacen complejo alcanzar un nivel de efectividad. Por ello, resulta necesario continuar el proceso de fortalecimiento institucional de la Intendencia para supervisar adecuadamente a sus más de 11 mil SO.

422. A efectos de determinar el plan de supervisión in situ la Intendencia realizó un análisis utilizando la información otorgada por el supervisor primario donde se utilizó información como el volumen de operaciones, transaccionalidad, ingresos, cantidad de sociedades en las que se funge como agente residente, así como otra información relevante. Otro criterio utilizado ha sido las solicitudes recibidas por parte de la UAF y la DGI y los hechos notorios (por ejemplo, el caso “Papeles”).

423. La Intendencia ha elaborado las variables de las matrices sectoriales de riesgo para orientar el proceso de monitoreo y supervisión. Sin embargo, las matrices de riesgo no tenían a la fecha de la evaluación incorporada totalidad de la información a analizar, pues los controles internos de los SO aún no han sido evaluados, por lo cual las matrices de la Intendencia solo cuentan con los riesgos inherentes de sus sectores supervisados. Además, las matrices de la Intendencia han considerado como medidas de control/mitigación la actuación de la supervisión, lo que constituye un error metodológico dado que la evaluación de riesgo debe considerar los controles internos realizados por los SO.

424. La Intendencia emitió la Resolución No. I-REG-003-017 por la cual se establece el Formulario de Evaluación Extra Situ, que permite la obtención de información relevante respecto a las medidas de prevención de LA/FT, de los SO no financieros, información que permitirá la elaboración de una adecuada estrategia y planificación de supervisión con un enfoque basado en riesgo. Independientemente del resultado de la evaluación extra-situ, la Intendencia ya ha empezado a inspeccionar las instituciones que, de acuerdo con la evaluación sectorial realizada, presentan el mayor riesgo inherente

425. El siguiente cuadro refleja las inspecciones realizadas por el supervisor no financiero en el periodo 2012 mayo 2017:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intendencia	-	-	-	31	35	26*

*Hasta Mayo 2017

**Previstas

Fuente: Elaboración del Equipo Evaluador con información proporcionada por la Intendencia.

426. El siguiente cuadro refleja las inspecciones realizadas en cada sector en el periodo 2012 mayo 2017:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intendencia						
Abogados y Firmas de Abogados				10	15	12*
Casas de Remesas				1	3	1*
Zona libre de Colón				20	11	6*
Bienes raíces- Inmobiliario- Constructoras					2	3*
Casinos					2	2*
Entidades Estatales (Banco Hipotecario)					2	2*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nacional y Banco Agropecuario)						
TOTAL	-	-	-	31	35	26*

Fuente: Elaboración del Equipo Evaluador con información de la Intendencia.

Acciones correctivas y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas

427. Los supervisores aplican inmediatamente acciones remediales posterior a su evaluación, solicitando a su regulado un plan de acción de los hallazgos encontrados con los procesos de los correctivos, los responsables y las fechas de aplicación de la subsanación, evalúa la reiteración de la debilidad y procede a sancionar cuando se amerita.

428. Los supervisores tienen la capacidad de publicar sus sanciones, una vez estas estén agoten todos los procesos dentro del proceso sancionador. Ello, se realiza en las respectivas páginas web, esto tiene sin dudas un efecto disuasivo.

a) Supervisores Financieros

429. Las tres Superintendencias y el IPACOOOP tienen potestad para aplicar sanciones así también la Intendencia. De la información proporcionada se verifica que dichas facultades han sido aplicadas.

430. El rango de medidas sancionatorias incluye desde llamados de atención o memorandos, multas pecuniarias y hasta la cancelación de la licencia. La Ley 23 de 2015 establece como sanciones generales multas de 5 mil a 1 millón de Balboas/Dólares. La propia Ley también determina que los reguladores deberán reglamentar una escala de sanciones específicas, monetarias o no. Sin embargo, la multa máxima que podrá aplicarse es de 1 millón de Balboas/Dólares, lo cual no es disuasivo para instituciones de gran porte como son algunos bancos.

431. El siguiente cuadro refleja los llamados de atención, planes de acción e instrucciones impartidas por el sector financiero a los SO inspeccionados:

Sistema Financiero

	2012			2013			2014			2015			2016			Total		
Sector	LLA	PA	In	LLA	PA	In	LLA	PA	In	LLA	PA	In	LLA	PA	In	LLA	PA	In
Valores	1	8	8	1	113	113	4	72	72	5	40	40	16	141	141	27	374	374
Seguros												17				60		77
Cooperativas	167	34	15	154	29	15	61	29	15	52	27	15	90	29	15	524	148	15
Bancos	26	26	26	37	37	37	36	64	36	23	269	23	28	717	28	150	1,113	150
Fiduciarias	14	14	14	8	22	8	12	11	12	12	99	12	18	151	18	64	297	64
Financieras	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	2	23	2	5	166	5	7	189	7
Factoring	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	2	21	2	5	5	5	7	26	7
Leasing	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1	9	1	3	3	3	4	12	4
Total	208	82	63	200	201	173	113	176	114	97	509	112	165	1212	275	783	2159	698

432. La SBP informó un proceso en toma de control y reorganización y 2 procesos de liquidación forzosa, bien como ha hecho públicas a través de su sitio de internet, sanciones del periodo 2015-2016 en el ramo administrativo contra 9 bancos del sistema que suman USD2.9 millones.

433. La SSRP, ha aplicado desde 2012 a 2016 inclusive multas exclusivamente por incumplimientos en la entrega a la UAF del reporte de efectivo y cuasi efectivo, las mismas son de 5 mil Balboas/Dólares. Se destaca que las mismas son de pago efectivo, las sanciones presentadas ya pasaron por todos los procesos

de apelación, están en firme. En 2017, se aplicaron 3 multas todas ellas por presentación tardía de los Manuales de Procedimiento actualizados oscilan en 15 mil Balboas/Dólares.

434. El IPACOOOP ha aplicado diversas sanciones no monetarias, particularmente llamados de atención y suspensión de certificaciones. Conforme a lo informado hasta 2016, el monto de las multas aplicadas fue de 5 mil Balboas/Dólares, porque las cooperativas, en general, no tienen capacidad financiera para pagar multas más elevadas. En 2017, por primera vez, el IPACOOOP ha sancionado a un sujeto obligado con un monto mayor que el mínimo: 125 mil Balboas/ Dólares.

435. El siguiente cuadro refleja los montos totales de multas aplicadas por año en el cada sector financiero:

Sistema Financiero					
Sector	2012	2013	2014	2015	2016
Valores	15,000.00	130,900.00	50,000.00	190, 500.00	39,000.00
Seguros	55,000.00	90,000.00	50,000.00	85,000.00	45,000.00
Cooperativas	20,000.00	25,000.00	0	5,000.00	0
Bancos	50,000.00	30,200.00	50,000.00	2,135,000.00	226,750.00
Fiduciarias	-	24,000.00	75,000.00	45,000.00	-

b) APNFD

436. La Unidad de Supervisión de la Intendencia, una vez culminado el proceso de inspección de un sujeto obligado no financiero, emite un informe de supervisión que contiene observaciones que el sujeto obligado debe atender mediante un plan de acción.

437. El siguiente cuadro refleja los planes de acción presentados por los SO a la Intendencia:

	2015	2016	2017	Total
Sector	PA	PA	PA	PA
Abogados	10			10
Zona Libre de Colón	20			20
Entidades Estatales		2	2	4
Inmobiliaria		2	1	3
Remesas	1	2		3
Total	31	6	3	40

438. Si en el informe de hallazgos, existen incumplimientos a las normas de prevención de LA/FT, el expediente se remite a la Unidad de Regulación de la Intendencia a fin de determinar si existe merito suficiente para dar inicio a un proceso sancionatorio.

439. La Unidad de Regulación de la Intendencia, a mayo de 2017 había iniciado 18 procesos administrativos (15 respecto de abogados, 2 casinos, 1 casa de remesas). Una vez las sanciones impuestas hayan quedado en firme, serán publicadas en la página web del MEF. En el caso de APNFD, el supervisor ha aplicado solo sanciones pecuniarias.

440. El siguiente cuadro refleja los montos totales de multas aplicadas por la Intendencia:

Sujeto Obligado	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Observaciones
Profesionales (Abogados)						300.000	La sanción no se encuentra en firme debido a que han interpuesto Recurso de Reconsideración.
Profesionales (Abogados)						30.000	La sanción no se encuentra en firme debido a que han interpuesto Recurso de Reconsideración.

Impacto de las acciones de supervisión en el cumplimiento

a) Supervisores Financieros

441. Los supervisores del sector financiero han informado que de sus inspecciones resultan hallazgos que se convierten en planes de acción de cumplimiento y mejora de los regulados. Los planes de acción de los SO han fortalecido sus procesos de cumplimiento en materia de ALA/CFT por los regulados.

442. El IPACOOOP, luego que las cooperativas son supervisadas en un plazo de quince (15) días, deben presentar el plan de acción para mejorar los hallazgos encontrados. Posteriormente el IPACOOOP programa una supervisión de seguimiento para determinar el cumplimiento del plan de acción. En base a lo citado se evidencia mejoras en materia de ALA/CFT.

443. Los resultados de las inspecciones de la SBP en materia de ALA/CFT incluyen además cambios en la estructura de Gobierno Corporativo con modificaciones en la estructura de Alta Gerencia. Como ejemplo de la eficacia del proceso supervisor de prevención de ALA/CFT en el caso del sector bancario, se evidenció un caso en el que las acciones remediales también generaron la modificación de la estructura de Alta Gerencia.

b) APNFD

444. La Intendencia, ha presentado información, acerca de sus supervisiones de seguimiento en las cuales incluyen la solicitud y verificación de documentos para determinar que se hayan cumplido con las acciones sugeridas y planes de acción presentados.

Promoción de una comprensión clara de las obligaciones ALA/CFT y de los riesgos de LA/FT

a) Supervisores Financieros

445. Los supervisores financieros promueven diversas actividades de capacitación con sus regulados, en las cuales se busca el fortalecimiento de las capacidades y la comprensión de las obligaciones y de los riesgos identificados. Asimismo, se realizan actividades de retroalimentación para con sus regulados en temas de ALA/CFT y realizan procesos de consulta pública sobre los proyectos de acuerdos, o resoluciones que emiten en la materia.

446. En los últimos tres años los supervisores financieros han impartido las siguientes capacitaciones a los SO financieros:

Sector / Institución	Capacitaciones	Personas Capacitadas
Superintendencia de Bancos	27	3,753
Superintendencia Mercado Valores	10	1,122

Superintendencia Seguros y Reaseguros	22	1,838
IPACOOOP	104	3,565

447. En el caso de instituciones financieras, al finalizar la supervisión los inspectores realizan una reunión para plantear las debilidades encontradas durante una inspección. Conforme a lo informado por los SO en las entrevistas esto mejora la comprensión de las deficiencias detectadas.

448. La SBP cuenta dentro de su sistema de información la dirección electrónica de soporte de bancos, mediante la cual se reciben consultas a diario de los SO, igualmente permite al supervisor solicitar explicaciones sobre rubros o situaciones que le llamen la atención en el caso de sus SO.

449. La SMV también cuenta con los medios informáticos para recibir consultas de los SO a través de un correo electrónico específico mediante el cual solicitan aclaraciones, realizan consultas técnicas lo cual constituye un canal abierto de apoyo al mercado, también nos permite solicitar aclaraciones sobre información que deben remitir mediante el Sistema Electrónico para Remisión de Información denominado SERI.

450. El siguiente cuadro refleja las comunicaciones a los SO con guías, directrices y recomendaciones para una mejor implementación de los programas ALA/CFT en el sector financiero:

Supervisor/año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SMV	6	11	14	22	24	
SSRP	0	0	0	17	60	
IPACOOOP	3	2	1	4	7	
SBP	43	60	86	158	44	
Fiduciarias	N/A	N/A	2	18	7	
Financieras	N/A	N/A	N/A	19	10	
Leasing	N/A	N/A	N/A	19	10	
Factoring	N/A	N/A	N/A	19	10	
Remesas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
Cambio	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	

b) APNFD

451. La Intendencia, ha trabajado en la promoción de la comprensión de las obligaciones de las APNFD, conforme a lo informado han impartido, en los últimos tres años, 238 capacitaciones.

Sector / Institución	Capacitaciones	Personas Capacitadas
Intendencia	238	14,840

452. La Intendencia han difundido los riesgos identificados por la evaluación sectorial y por la ENR, aunque la información disponible es de carácter muy general y no permite a los SO adoptar medidas de mitigación adecuadas, especialmente en los sectores más vulnerables del sector no financiero.

453. La Intendencia ha promovido jornadas de registro masivo en el formulario de ADSO, a efectos de obtener datos actualizados. Además, los supervisores dictan capacitaciones al sector regulado para orientarlos en la adecuada aplicación de las normas y reglamentaciones.

454. El siguiente cuadro refleja las comunicaciones a los SO con guías, directrices y recomendaciones para una mejor implementación de los programas ALA/CFT en el sector no financiero:

Supervisor/año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intendencia				3	23	7

Conclusiones sobre el resultado inmediato 3

455. Los procedimientos de otorgación de licencias son suficientemente sólidos, con verificaciones de idoneidad y capacidad financiera de los involucrados. Sin embargo, aún se verifica la operatoria de remesadoras sin licencia.

456. Los cuatro supervisores del sector financiero –SBP, SMV, SSRP e IPACOO – identifican y entienden los riesgos de sus sectores, aunque estén en diferentes etapas de desarrollo de sus matrices de riesgo y procesos de supervisión basada en riesgo. La Intendencia ha elaborado una evaluación de riesgo sectorial que de forma coincidente refleja los sectores de mayor riesgo, sin embargo es muy general y no permite a los SO adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector durante la visita in situ se determinó que las autoridades en particular la Intendencia, no tienen una adecuada comprensión del riesgo de LA/FT en sectores clave y, por ese motivo, no han adoptado las medidas mitigadoras necesarias para enfrentarlos.

457. Panamá tiene, un rango de sanciones administrativas, las cuales han sido aplicadas solo en el sector financiero. Aunque se reconozca el carácter disuasivo de la publicación de las sanciones y que el límite de 1 millón de Balboas sea adecuado para el porte de la economía panameña, es una cifra baja para las instituciones financieras más grandes, lo que reduce su poder de disuasión. Por otra parte, las sanciones el número de sanciones aplicadas a APNFD es bajo.

458. Las instituciones del sector financiero son monitoreadas por los supervisores sobre la base de matrices de riesgo; la Intendencia de Supervisión de sujetos no financieros está en el proceso de elaboración de las matrices de supervisión, dada la heterogeneidad y diversidad de sectores y el reciente tiempo de creación. Los supervisores han implementado una supervisión basada en riesgos, en distintas etapas de implementación.

459. Los supervisores reconocen la importancia de la tipificación de los delitos fiscales, pero sin embargo no hay medidas mitigadoras efectuadas por parte de los supervisores.

460. Los supervisores han completado planes de capacitación con sus SO y tienen un programa sostenido de entrenamiento de su personal y de retroalimentación a los SO. Desde la promulgación de la Ley 23 los supervisores han capacitado 25.118 personas.

461. Las acciones remediales del supervisor bancario han derivado en cambios en la Alta Gerencia del Gobierno Corporativo en una institución de carácter sistémico con sanciones recientemente divulgada. Sin embargo, hay pocos indicios de efectividad con relación al impacto de las supervisiones en el cumplimiento por los SONF.

462. Teniendo en cuenta estas vulnerabilidades y los impactos relativos de los diferentes sectores, **Panamá presenta un nivel moderado de efectividad en el Resultado Inmediato 3.**

CAPÍTULO 7. PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

- La ENR de Panamá evalúa los riesgos del uso de las sociedades mercantiles para fines ilícitos, concluyendo que se trata de un sector vulnerable y considerado de alto riesgo. Adicionalmente, de acuerdo con las conclusiones del informe de la ENR, las sociedades anónimas, las fundaciones de interés privado y las fiduciarias, son las entidades que más ampliamente se podrían utilizar con fines indebidos.
- El país presenta un riesgo inherentemente alto para la colocación de activos procedentes de delitos cometidos en el exterior, para lo cual se podrían utilizar personas y estructuras jurídicas (especialmente sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y fideicomisos).
- Asimismo, la ENR establece que existe una vulnerabilidad para que sociedades sin actividades en Panamá puedan ser utilizadas en otros países para el LA/ FT. Sin embargo, a pesar de la importancia que se asigna al sector, el citado documento no profundiza en el análisis de la actividad y riesgos concretos ni cuantifica la importancia de dicha operativa ni su impacto a nivel nacional e internacional.
- En definitiva, sumando las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado, entidades consideradas de mayor riesgo en la ENR, es posible afirmar que existen actualmente al menos 500,679 sociedades panameñas consideradas de alto riesgo que están operativas, no existiendo estudios que permitan evaluar los riesgos de su actividad y definir medidas adecuadas para mitigarlos.
- En los últimos años, el país ha aprobado diversas leyes y reglamentos con el objetivo de mejorar la transparencia de las sociedades, fundaciones y otras estructuras jurídicas constituidas en Panamá.
- No obstante lo anterior, no se cuenta con evidencia sobre la efectiva disponibilidad y adecuada verificación de la información sobre los accionistas y beneficiarios finales de las entidades, ya que no existen mecanismos que garanticen la precisión y actualización de los datos disponibles, debido a que la responsabilidad de los agentes residentes no es clara, la supervisión sobre su actividad es escasa y las sanciones aplicadas aún no se han confirmado.
- De los 4,216 agentes residentes habilitados, sólo 522 están registrados para hacer uso de la plataforma UAF en línea (12%) lo que representa una debilidad del sistema y explica la escasa cantidad de ROS presentados por este sector.
- Tampoco se han adoptado medidas de control para impedir el uso indebido de los accionistas y directores nominales, servicios que son permitidos por la legislación vigente y que se prestan con habitualidad por parte de las firmas de abogados que actúan en el país. Por lo anterior, se desconoce la manera en la que su utilización afecta la calidad de los datos disponibles sobre los beneficiarios finales de las sociedades y estructuras jurídicas.

Acciones recomendadas

- Profundizar el análisis de la actividad y los riesgos concretos del sector societario, para intentar cuantificar la importancia de los riesgos derivados de dicha operativa y su impacto a nivel nacional e

internacional, con la finalidad de que las autoridades puedan posteriormente definir los mitigantes adecuados para evitar su uso indebido.

- Modificar la legislación vigente para ampliar las obligaciones de DDC de parte del agente residente, con la finalidad de que éstos realicen un adecuado seguimiento de la actividad de negocios que desarrollan sus clientes y permitir la adopción de medidas para evitar su uso indebido. Asimismo, las modificaciones deberán incluir medidas que permitan un adecuado control de las sociedades panameñas que desarrollan actividades en el exterior.
- Analizar el riesgo y definir medidas específicas de control para impedir el uso indebido de la figura de los accionistas y directores nominales, cuando estos servicios sean prestados por abogados o firmas de abogados que actúen en el país.
- Reforzar las actuaciones de supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financiero en el sector de abogados y firmas de abogados, para asegurar la adecuada aplicación de la normativa por parte de dichos SO y promover el registro de los agentes residentes ante la UAF a efectos de integrarlos al sistema de reporte de operaciones sospechosas.

463. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI. 5. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 24 y 25.³⁶

Resultado Inmediato 5 (personas y estructuras jurídicas)

Disponibilidad pública de información sobre la creación y tipos de personas y estructuras jurídicas

464. De acuerdo con el Código de Comercio de la República de Panamá, dos o más personas naturales o jurídicas podrán formar una sociedad de cualquier tipo. En el caso de todas las sociedades mercantiles que pueden ser creadas en Panamá es indispensable que las mismas estén inscritas en un RP – el cual incluye al Registro Mercantil, según lo establece el Art. 1754 del Código Civil – para efectos de tener personalidad jurídica. También el Código Civil de la República de Panamá, en su Art. 1753, señala que uno de los objetivos del RP es el de “[...] establecer de modo fehaciente todo lo relativo a la capacidad de las personas naturales, a la constitución, transformación o extinción de personas jurídicas, a toda clase de mandatos generales y a todas las representaciones legales [...]”.

465. El documento mediante el cual se registran las sociedades comerciales debe incluir: el tipo de sociedad, el nombre, quienes integran su junta directiva, el agente residente y las características principales de la sociedad. Esta información debe ser actualizada cuando se produzcan cambios, ya que, de no hacerlo, estos cambios no tendrían efectos sobre terceros.

466. Asimismo, la Ley 2 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 esta ley para las entidades jurídicas constituidas de conformidad con las leyes de Panamá y con las cuales mantiene una relación profesional en el presente”.

³⁶ La disponibilidad de información básica precisa y actualizada sobre el beneficiario final también es evaluada por el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE. En algunos casos, los hallazgos pueden diferir debido a las diferencias en las metodologías, objetivos y alcance de los estándares del GAFI y del Foro Mundial.

467. La información existente en el RP puede ser consultada libremente por cualquier persona, según se señala en el Art. 1755 del Código. Actualmente, esta consulta se puede realizar de forma virtual y sin costo a través de la página web, por lo que, en términos generales, se puede afirmar que la información básica sobre las sociedades y estructuras jurídicas panameñas está disponible públicamente.

Identificación, evaluación y comprensión de los riesgos de LA/FT, y vulnerabilidades de las entidades jurídicas

468. Para dimensionar la importancia de este sector se debe considerar que hay 4.216 agentes registrados y que, de acuerdo la información del RP, la cantidad de personas jurídicas vigentes a mayo de 2017 asciende a 734.535 sociedades, que se distribuyen de la siguiente manera: 675.624 sociedades anónimas, 2.132 sociedades extranjeras, 2.492 sociedades de responsabilidad limitada, 54.171 fundaciones de interés privado, 17 sociedades colectivas, 50 sociedades en comandita simple y 49 sociedades en comandita por acciones. Al respecto, se aclara que existen 209.015 personas jurídicas que tienen una morosidad en el pago de la “tasa única” igual o superior a 10 años, las que tienen sus derechos corporativos suspendidos y serán disueltas en caso de no realizar el pago en el plazo de tres años. Adicionalmente, se informa que 24.725 sociedades han sido suspendidas por no contar con un agente residente por un período mayor a 90 días.

469. De las sociedades anónimas mencionadas, se informa que 2.282 se acogieron al régimen de custodia de acciones al portador al 31 de marzo de 2017. Este régimen de custodia aplicable a las acciones emitidas al portador fue incorporado por la Ley 47 de 2013 y establece que todo el propietario de acciones emitidas al portador deberá designar a un custodio autorizado, incluyendo aquellas emitidas con anterioridad a la publicación de la Ley. El propietario deberá proporcionar al custodio autorizado el nombre completo y dirección física del custodio, así como los datos de una persona de contacto (número telefónico, de fax y correo electrónico). Las sociedades anónimas con acciones al portador que al 31 de diciembre de 2015 no se acogieron a este régimen de custodia, debieron modificar su pacto social y convertirse en sociedades con acciones nominativas. En cuanto al riesgo de mal uso de este tipo de sociedades con acciones al portador, se considera que es similar al de las sociedades anónimas con acciones nominativas y las observaciones respecto de la generalidad del análisis de riesgo realizado en la ENR así como sobre los problemas en la actualización de la información y el seguimiento de su actividad también son similares, por lo que toda mención a sociedades anónimas que se realiza en este capítulo refiere a ambos tipos.

470. El mercado de fideicomisos está integrado por 73 empresas al 31 de marzo de 2017, entre las que se incluyen bancos, empresas subsidiarias de bancos, empresas asociadas a firmas de abogados, compañías de seguros y otras empresas fiduciarias. El número de fideicomisos es de 129.498 y el patrimonio manejado es de 21.914 millones de dólares. El mayor volumen de fondos es manejado por los bancos y empresas vinculadas (39 entidades que manejan 14.258 millones de dólares), seguido de Otras Empresas Fiduciarias (16 entidades y 4.079 millones) y Empresas vinculadas a firmas de abogados (17 entidades y 3.576 millones).

471. La ENR dedica el Capítulo IV a evaluar los riesgos de que las personas mercantiles sean utilizadas para fines ilícitos, concluyendo que se trata de un sector vulnerable y considerado de alto riesgo. De acuerdo con las conclusiones del diagnóstico realizado en el referido documento, las sociedades en comandita simple y comandita por acciones no son ya utilizadas, mientras que las sociedades anónimas son las mayormente utilizadas. En el caso de las sociedades anónimas, las fundaciones de interés privado y las fiduciarias, son las figuras que más ampliamente se podrían utilizar para tales efectos.

472. En particular, la ENR establece que existe “una vulnerabilidad para que sociedades sin actividades en Panamá puedan ser utilizadas en otros países para el blanqueo de capitales, o el FT”. Sin embargo, la ENR no profundiza en el análisis de la actividad y riesgos concretos de del sector ni cuantifica la importancia de los riesgos derivados de dicha operativa ni su impacto a nivel nacional e internacional, para definir los mitigantes adecuados.

473. En efecto, las autoridades panameñas no han elaborado estudios más detallados con respecto a la actividad que desarrollan las sociedades mercantiles panameñas en el exterior ni se conoce en que países operan ni hay ningún control sobre el volumen de activos o fondos que manejan, por lo que no es posible evaluar adecuadamente sus riesgos y definir medidas para mitigarlos. Al respecto, es de destacar que estas entidades han sido obligadas a confeccionar estados contables a partir de la Ley 52 de 2016, pero no se ha previsto ningún mecanismo que permita a las autoridades realizar un seguimiento de sus negocios ni se obliga a los agentes residentes a realizarlo.

474. En definitiva, sumando las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado, entidades consideradas de mayor riesgo en la ENR aprobada por el país, es posible afirmar que existen actualmente 729.785 sociedades panameñas consideradas de alto riesgo que están operativas, pero, más allá de las conclusión genérica sobre el alto riesgo del sector que se expone en la ENR, no es posible concluir que las autoridades identifican, evalúan y entienden efectivamente los riesgos que el país enfrenta en la materia, ya que no hay ningún análisis al respecto. Esta es una tarea que deberán encarar las autoridades de cara al futuro.

Medidas de mitigación para prevenir el uso incorrecto de personas y estructuras jurídicas

475. Una de las medidas que la legislación ha previsto como mitigante de los riesgos en el sector es la actividad del agente residente, estableciéndose que todas las sociedades y fundaciones deben contar con un agente residente autorizado. El art. 6 de la Ley 2 de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de Panamá, indica que “todo agente residente está obligado a aplicar las medidas para conocer al cliente, para lo cual requerirá que el cliente le proporcione evidencia satisfactoria de su identidad; cuando el cliente actúe en nombre de un tercero, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de dicho tercero; 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”.

476. El art. 3 de la Ley 2 de 2011 establece que el agente residente debe 1) identificar al cliente, 2) obtener información sobre el propósito para el cual se crea la entidad jurídica y 3) facilitar a las autoridades competentes la información requerida, en los términos establecidos en esta Ley, para combatir el LA/FT y cualquiera otra actividad ilícita.

477. Sin embargo, para los efectos del numeral 2), se establece que “en la aplicación de las medidas para conocer al cliente el agente residente no tendrá obligación de realizar ninguna acción o verificación proactiva de la información que le proporciona el cliente sobre la actividad a la cual se va a dedicar la entidad jurídica, y cumplirá con su obligación, establecida por esta Ley, con obtener la información del cliente al momento de iniciar la prestación de sus servicios”. Esta disposición constituye una limitante de importancia en relación con la calidad de las medidas de DDC que aplican los agentes residentes, ya que lo declarado no se verificaría adecuadamente.

478. Por otra parte, la Ley 23 de 2015, que fuera aprobada posteriormente y complementa las obligaciones de los SONF, no es clara en cuanto a la obligación del agente residente de realizar un

seguimiento posterior de la actividad de los clientes que le permita detectar eventuales cambios en la información proporcionada inicialmente sobre el beneficiario final de las sociedades, por lo que no se asegura la debida actualización.

479. En efecto, los artículos 27, 28 y 29, que establecen la DDC básica y la obligación de actualización y resguardo de la información, no son claros con respecto a la obligación de seguimiento de la actividad y actualización de la información del cliente por parte de los SONF, lo que no asegura la realización de una DDC adecuada especialmente en el caso de los agentes residentes.

480. Según la ley 23 de 2015, los agentes residentes están obligados a reportar operaciones sospechosas a la UAF a efectos de prevenir el LA/FT/PADM. Sin embargo, los ROS presentados por este sector han sido muy escasos y a la fecha de la visita únicamente 522 agentes estaban registrados ante la UAF (12% del total de 4.216 agentes habilitados), lo que demuestra que el sector requiere medidas para mejorar significativamente el cumplimiento de la normativa vigente.

481. Finalmente, se destaca que según el art. 7 de la Ley 2, el agente residente no requerirá obtener información del tercero en nombre del cual actúa el cliente, cuando tenga certeza de que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del LA/FT y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañías fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados. En estos casos, y en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, el agente residente se limitará a obtener y mantener en sus expedientes, determinados datos mínimos sobre el cliente que adquiere la sociedad. El numeral 13 del citado Art. establece que, en caso de que el agente residente lo requiera, "...el cliente pondrá a disposición la información respecto a la identidad del cliente en cuyo nombre actúa, de conformidad con los requerimientos y procedimientos establecidos en la legislación de la jurisdicción donde realiza sus operaciones".

482. Obligación de llevar registros contables: con respecto a las sociedades panameñas que operan en el exterior se señala que, a partir de la reciente aprobación de la Ley 52 de 2016, las personas jurídicas que no realicen operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos dentro de Panamá, estarán obligadas a llevar registros contables y a mantener su documentación de respaldo dentro o fuera de Panamá, según lo que determinen sus organismos de administración.

483. Si los registros contables y la documentación son mantenidos en un lugar diferente de la oficina del agente residente, la persona jurídica deberá informar al agente la dirección donde estarán depositados y los datos de contacto de la persona que los mantiene en custodia, debiendo estar disponibles a requerimiento de las autoridades competentes en un plazo no mayor a los quince días hábiles.

484. En definitiva, esta obligación de llevar registros contables es una medida que busca asegurar la disponibilidad de la información contable únicamente para posibilitar la cooperación internacional cuando sea requerida por los países donde opera la persona jurídica o para que accedan las autoridades locales si lo requieren, pero la medida no persigue ningún objetivo adicional de control o mitigación del riesgo de LA/FT derivado de la actividad de estas entidades en el exterior. En efecto, esta ley no establece ninguna obligación de control preventivo de parte del agente residente ni de las autoridades panameñas con respecto a los registros contables, que permita evaluar los riesgos de la actividad que desarrolla una determinada sociedad y la adopción de medidas para evitar su uso indebido.

485. No se han adoptado medidas de control para impedir el uso indebido de los accionistas y directores nominales, servicios que son permitidos por la legislación vigente y que se prestan con habitualidad por parte de las firmas de abogados que actúan en el país.

486. Las empresas fiduciarias, por su parte, son SO financieros supervisados por la SBP y tal como lo dispone la Ley 23 de 2015, deben tomar medidas de DDC para prevenir que sus actividades sean utilizadas para el LA/FT y realizar un seguimiento de las actividades de sus clientes. Estas medidas de DDC incluyen la obligación de conocer, identificar y verificar la identidad del fideicomitente y del beneficiario final de un fideicomiso, señalando la regulación que la DD se extenderá hasta conocer la persona natural que es el beneficiario final.

Acceso oportuno a información básica y de beneficiario final adecuada, precisa y actual sobre personas jurídicas

487. El Art. 29 de la Ley 23 de 2015, establece la obligación de actualización de registros y su resguardo para los SO financieros. En cambio, para los SONF y las actividades profesionales sujetas a supervisión, la norma no es clara, ya que contempla únicamente la obligación de resguardo de la información y documentación de los clientes, no previendo expresamente la actualización periódica de dicha información.

488. Adicionalmente, el art. 8 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, señala que en el proceso de la identificación y verificación de la identidad del beneficiario final, en el caso de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, se tomarán las medidas razonables por los organismos de supervisión que establezca para el cumplimiento de estos deberes, en su ámbito de competencia, las cuales será, el diez por ciento (10%) o más de participación de la propiedad para los SO financiero y el 25% o más de participación de la propiedad para los SONF y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión.

489. Esta norma establece que en aquellos casos en que los beneficiarios finales no puedan ser identificados mediante la participación accionaria "...se deberá obtener un acta, certificación o declaración jurada debidamente suscrita por los representantes o personas autorizadas, donde se detalle el o los beneficiarios finales.

490. En definitiva, la normativa vigente establece que la información sobre el beneficiario final debe obtenerse a través del agente residente de cada sociedad, quien está obligado a proporcionarla a las autoridades cuando la misma le sea requerida con las formalidades legales previstas. No obstante lo anterior, existen dudas sobre la disponibilidad de la información, así como de su precisión y actualización, atendiendo a que la obligación de identificación del BF es relativamente nueva, a que la legislación no es clara respecto a la DDC que debe realizar el agente residente y a que las actividades de supervisión aún están en sus etapas iniciales (sin dejar de reconocer que la Intendencia está aplicando un enfoque de riesgo adecuado en sus actuaciones). Por otra parte, no se ha evaluado el riesgo de que la información disponible sobre los accionistas y el beneficiario final no sea precisa ni esté debidamente actualizada por el uso indebido de accionistas y directores nominales, servicios que se pueden prestar profesionalmente en el país y para los cuales no hay ningún control específico establecido.

Acceso oportuno a información básica y de beneficiario final adecuada, precisa y actual sobre estructuras jurídicas

491. La normativa vigente para las estructuras jurídicas contempla, en términos generales, los criterios previstos por la Recomendación 25, por lo que se establece la obligación de obtener información básica y

sobre el beneficiario final, la que debe ser proporcionada a las autoridades a su requerimiento. No obstante, no se ha evaluado el riesgo de que la información disponible sobre los accionistas y el beneficiario final no sea precisa ni esté debidamente actualizada por el uso indebido de accionistas y directores nominales, servicios que se pueden prestar profesionalmente en el país y para los cuales no hay ningún control específico. Por este motivo, a criterio del equipo evaluador, sería deseable una mayor cantidad de actuaciones de supervisión realizadas por la SBP para verificar el cumplimiento de los requerimientos normativos y detectar este tipo de situaciones mientras no se establezcan controles específicos sobre esa actividad. En el año 2014 la SBP realizó 14 actuaciones in situ en fiduciarias, 12 en 2015, 18 en 2016 y 4 en 2017. En dicho período no se realizaron actuaciones extra-situ ni otras.

492. Entre 2014 y 2017, las únicas sanciones aplicadas a Fiduciarias fueron por incumplimientos en la fecha de envío del Registro de Transacciones en Efectivo a la UAF (RTE), no habiéndose aplicado sanciones por incumplimientos detectados en la DDC de clientes u otras medidas de prevención del LA/FT.

Efectividad, proporcionalidad y disuasión de las sanciones

493. La actividad de supervisión sobre los agentes residentes es incipiente y no ha alcanzado un nivel de cobertura adecuado del sector. De un total registrado de 4216 agentes residentes, desde el año 2015 a la fecha la Intendencia ha realizado un total de 48 actuaciones de supervisión en Abogados y Firmas de abogados (10 en 2015, 15 en 2016 y 23 en el año 2017, siendo 40 in situ y 8 extra-situ). Se han iniciado 15 procesos sancionatorios no habiéndose aplicado sanciones en ningún caso hasta la fecha. Tampoco se han aplicado sanciones por el incumplimiento de la obligación de inscripción ante la UAF, que alcanza al 88% de los agentes residentes.

494. Por otra parte, las sanciones previstas para estos profesionales por el Art. 20 de la Ley 2 de 2011 no aparecen como proporcionales ni suficientemente disuasivas. Sin embargo, esta situación se revierte si se consideran las sanciones previstas por el Art. 60 de la Ley 23 de 2015, ya que los agentes residentes pueden ser objeto de una gama de sanciones que van desde un llamado de atención, la aplicación de multas de hasta 1.000.000 de Balboas o el retiro, restricción o suspensión de la licencia del sujeto obligado. Asimismo, los incumplimientos de las fiduciarias también pueden ser sancionados por parte de la SBP en base a la Ley 23 de 2015.

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 5

495. La ENR dedica el Capítulo IV a evaluar los riesgos de que las personas mercantiles sean utilizadas para fines ilícitos, concluyendo que el sector de prestación de servicios societarios es vulnerable y considerado de alto riesgo. Sin embargo, la ENR no profundiza en el análisis de la actividad y riesgos concretos de la actividad del sector ni cuantifica la importancia de los riesgos derivados de dicha operativa ni su impacto a nivel nacional e internacional, para definir los mitigantes adecuados.

496. En el análisis realizado no se verificó la comprobación de la efectiva disponibilidad y adecuada verificación de la información sobre los accionistas y beneficiarios finales de las entidades, ya que no existen mecanismos que garanticen la precisión y actualización de los datos disponibles, debido a que la responsabilidad de los agentes residentes no es clara y no se contempla específicamente el seguimiento de la actividad de la persona jurídica con la que se relaciona. A esto se le suma que la actividad de supervisión sobre los agentes residentes es escasa y que si bien hay algunos procesos en trámite no se han aplicado sanciones en ningún caso hasta la fecha.

497. Adicionalmente, se destaca que la cantidad de ROS presentados por los agentes residentes es muy escasa y a la fecha de la visita únicamente 522 agentes estaban registrados ante la UAF (12% del total de 4.216 agentes habilitados), lo que demuestra que el sector requiere la adopción de medidas para mejorar significativamente el cumplimiento de la normativa vigente.

498. No se ha evaluado el riesgo y no se han adoptado medidas de control para impedir el uso indebido de los accionistas y directores nominales, servicios que son permitidos por la legislación vigente y que se prestan con habitualidad por parte de las firmas de abogados que actúan en el país, lo que puede afectar la calidad y precisión de los datos que manejan las sociedades y las estructuras jurídicas. Con relación a las estructuras jurídicas, el país cuenta con una normativa legal que apunta a transparentarlas, pero por lo expuesto anteriormente, persisten las dudas sobre la calidad y precisión de la información disponible respecto de los beneficiarios finales que controlan estas entidades. Con base en lo expuesto, se considera que **Panamá presenta un nivel bajo de efectividad en el Resultado Inmediato 5.**

CAPÍTULO 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

- Panamá cuenta con unidades dedicadas específicamente a prestar cooperación internacional entre sus diferentes instituciones vinculadas al sistema ALA/CFT/CFPADM. Entre ellas, se destaca el rol de la UAF, que ha aumentado el número de personal y recursos para dar respuestas a las consultas recibidas. La mayor cantidad de solicitudes de cooperación se tuvieron como objetivo obtener datos del beneficiario final.
- Asimismo, el MP funge como autoridad central en diversos tratados internacionales referidos a la temática, coordinados con los equipos de la Cancillería, con el objeto de prestar una asistencia oportuna a los requerimientos de sus homólogos. Existen diversas solicitudes de asistencia penal internacional que se encuentran pendientes desde el año 2013.
- El país ha prestado asistencia judicial recíproca en materia de extradición en 108 oportunidades, de las cuales se han entregado 67, se han negado 17 y las otras se encuentran pendientes. El principal delito precedente por la cual se han solicitado las extradiciones ha sido el de tráfico de drogas.
- Las autoridades mencionaron estar conscientes de que la falta de tipificación de los delitos fiscales impacta su posibilidad de proporcionar cooperación formal, como son asistencia legal mutua y extradición. En todo caso, se reconoce que el país tiene una visión constructiva de la cooperación internacional, misma que se traduce en buscar y utilizar mecanismos alternativos para colaborar en casos relacionados a delitos fiscales cometidos en el exterior. En este sentido, se procura ampliar el análisis de los delitos involucrados en las solicitudes de cooperación que pudiesen estar asociados al delito fiscal, vinculándolo con otros delitos. No obstante, esta visión no es compartida por todas las autoridades e implica que el país requirente deba adaptar su solicitud.
- Entre el año 2012 y 2016 el país ha requerido en 357 oportunidades solicitudes de asistencia judicial internacional.
- La UAF también ha buscado cooperar con solicitudes de terceros países con relación a la identificación de beneficiarios finales. También se subraya la posibilidad de intercambio de información entre las autoridades tributarias, la cual posteriormente podría ser solicitada por la fiscalía del país requirente, con la autorización de la DGI como también la cooperación que presta la Aduana, la SMV y la SSR.
- En el periodo comprendido entre 2012 y 2016, la UAF recibió 1.123 solicitudes de información por parte de sus homólogas extranjeras. De los reportes recibidos se destaca que 12 tuvieron como delito precedente el financiamiento del terrorismo.

Acciones recomendadas

- El país debe perfeccionar el proceso de sistematización de casos o solicitudes de Asistencia Legal Mutua que reciben anualmente, con el objeto de potenciar los recursos humanos, técnicos y financieros de las distintas unidades que brindan cooperación internacional.

- Se recomienda acelerar los trámites ejecutivos y legislativos que permitan incorporar los delitos fiscales como delitos autónomos y como precedentes de LA, con el objeto de contar con una base jurídica sólida sobre la cual prestar cooperación internacional. Aun cuando se valora la búsqueda de diferentes posibilidades para otorgar asistencia, esta deficiencia debe ser atendida con el objeto de facilitar la cooperación en los casos de delito de LA vinculados a delito fiscal.
- Definir claramente la forma como los países deben solicitar asistencia legal mutua en materia de medidas provisionales y decomiso de bienes. Asimismo, se sugiere generar programas de capacitación hacia los distintos actores del sistema.
- Potenciar e incrementar el número de solicitudes de asistencia penal internacional que solicita Panamá en investigaciones de LA/FT.
- Desarrollar un proceso de trabajo que permita generar colaboraciones espontaneas con los países que han generado el ingreso de un flujo de dinero sospechoso.
- Finalmente, se recomienda contar con una base estadística interinstitucional en materia de cooperación internacional y asistencia legal mutua, que involucre la información de las distintas autoridades nacionales que pueden brindar este tipo de apoyo.

499. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI. 2. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad en esta sección son las R. 36-40

Resultado Inmediato 2 (cooperación internacional)

500. En primer término, para evaluar la importancia de la cooperación internacional en el caso de Panamá, consideramos que se debe tener presente su contexto geográfico, el cual le ha permitido constituirse como un puerto de paso para varios países vecinos, pero también para países de las más diversas regiones del mundo. Asimismo, se debe tener en consideración la alta demanda por servicios financieros y constitución de determinados tipos de personas o estructuras jurídicas. Finalmente, el propio país ha identificado dentro de su ENR que su principal riesgo viene desde el exterior. Con estos antecedentes queda en evidencia, lo fundamental que resulta la cooperación internacional para el sistema panameño y para los distintos países del mundo.

Provisión de asistencia legal mutua (ALM) y extradición

501. Panamá está en capacidad de brindar una amplia gama de cooperación internacional formal, tanto en materia de asistencia legal mutua (ALM) como extradición, para los delitos que tiene tipificados. En cuanto a cómo se cumple el resultado inmediato podemos afirmar que Panamá presta una cooperación desde una perspectiva constructiva, lo cual se puede advertir en las formas que ha buscado para prestar cooperación internacional en casos de lavado de dinero donde el delito precedente ha sido el delito fiscal, que no es delito precedente en Panamá. En todo caso, se reconoce que no podría otorgarse una extradición en este tipo de investigaciones.

502. Panamá ha establecido diversas autoridades centrales de acuerdo con la naturaleza del delito y el convenio que se haya suscrito para brindar la asistencia legal en materia penal, siendo en algunos casos responsable el MINGOB previo al envío al MP y en otros la Cancillería.

503. En este contexto, el MP indicó que el número de asistencias judiciales recibidas en el mismo periodo (2012 a abril de 2017) correspondió a 187, de las cuales un 27% se relaciona con causas por delitos financieros, un 23% por delitos en contra de la administración pública; 31% de las solicitudes que fueron recibidas se mencionan con delitos “por determinar”.

504. En materia de extradición, podemos observar que entre 2012 y 2017 se recibieron 108 solicitudes de extradición, de las cuales se entregó un 62% y se denegó aproximadamente un 15,74%³⁷, existiendo 16 solicitudes de extradición aún no resueltas. El delito principal por el cual se han recibido y entregado extradiciones es el tráfico de drogas, lo cual es consistente con la conclusión de la ENR que establece a dicho ilícito como una de las principales amenazas en materia de LA. Abajo las cifras presentadas al febrero de 2017:

Año	Solicitudes recibidas	Solicitudes entregadas	Solicitudes negadas
2012	18	10	2
2013	12	10	0
2014	17	6	3
2015	19	15	0
2016	27	24	10
2017	11	2	2
Total	108	67	17

Fuente: Ministerio Público

505. Como se ha señalado en diversas secciones del presente informe, Panamá no tiene tipificados los delitos fiscales como delitos autónomos ni como determinantes de LA, por lo que se limita el marco de acción que las autoridades tienen con relación a las referidas conductas. En este sentido, es consistente que las estadísticas sobre extradiciones y ALM no muestren datos sobre solicitudes que tengan como base dicho delito.

506. En línea con lo anterior, un aspecto que fue resaltado por las autoridades es que, si bien no están en posibilidad de proveer ALM ni conceder extradiciones con base en los delitos fiscales, toda vez que no es un tipo penal existente en Panamá, cuando se reciben solicitudes de cooperación se establece un contacto con el país solicitante y se busca una alternativa para poder proporcionar la cooperación, analizando si el ilícito perseguido puede encuadrarse en los supuestos de un delito tipificado dentro de Panamá como por ejemplo, delitos de falsedad, delincuencia organizada, estafa, asociación ilícita, entre otros determinantes al LA, con base en el cual se pueda justificar la asistencia. En ese sentido, el MP señaló que en los procesos

³⁷ Algunas solicitudes están aún en proceso debido a que algunos requirentes no han sido detenidos u otros mantienen recursos a su favor en otra instancia, igualmente en otros casos se encuentran cumpliendo condenas en Panamá por otras causas distinta a las solicitadas. Además, se presenta el caso de que algunas autoridades requirentes retiraron las solicitudes de extradiciones debido a que fueron detenidos en otros países.

de ALM y extradición podrán existir otros delitos vinculados al caso en los cuales si se concedería la asistencia y la eventual extradición.

Solicitudes de ALM pasivas que involucran evasión fiscal

Año	Solicitudes
2012	0
2013	0
2014	1
2015	3
2016	0
2017	5
Total	9

Fuente: Fiscalía Superior de Asuntos Internacionales

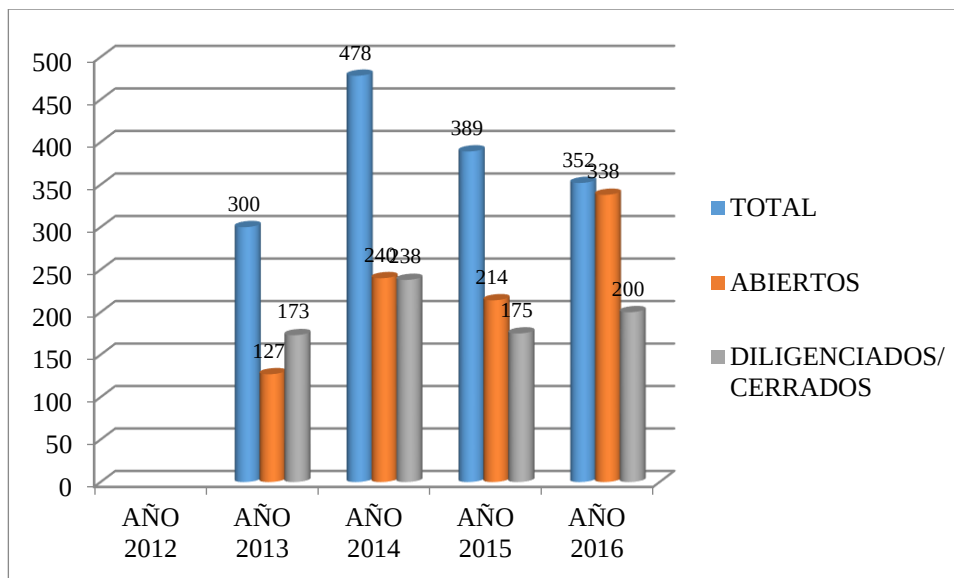
507. Además, Panamá presentó algunos mitigadores para facilitar la cooperación ante la ausencia de tipificación, tal como la posibilidad de brindar cooperación internacional por medio de la DGI en marco de los acuerdos bilaterales y multilaterales, por medio de la UAF y por medio de redes informales como la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG).

508. No obstante, las posibilidades alternativas presentadas, los integrantes del Poder Judicial entrevistados reiteraron que no sería posible conceder ALM y extradición con falta del requisito de doble incriminación, entendiendo que el delito determinante es un elemento fundamental dentro de la estructura típica del delito de LA.

509. En todo caso, el país debe solucionar la limitación que se puede generar para la cooperación internacional por el hecho de no tener tipificados los delitos fiscales y, por consiguiente, incorporarlos a la brevedad posible, con base en lo establecido en la Estrategia Nacional elaborada juntamente con el FMI. Se deja constancia que Panamá, no ha recibido hasta la fecha solicitudes de extradición por delitos fiscales y las solicitudes en materia tributaria, de inteligencia o de asistencia legal mutua que Panamá ha recibido por este delito, el país ha buscado las fórmulas puntuales de mitigar la deficiencia y buscar mecanismos para prestar asistencia.

510. En cuanto a las solicitudes recibidas y diligenciadas por Panamá, podemos advertir del cuadro que se presenta a continuación que existen determinadas solicitudes recibidas desde los años 2012 a 2016 que todavía se mantienen abiertas, cuestión que debe ser mejorada con el objeto de que la cooperación pueda ser oportuna. En cuanto a la calidad de la asistencia prestada, cabe señalar que la mayor parte de las solicitudes versaron principalmente en información sobre beneficiarios finales, información financiera, datos societarios, registros de antecedentes policiales e información de registros públicos de propiedad y comercio. En este punto es relevante, tener a la vista los comentarios referidos al RI 5 y a las Recomendaciones 24 y 25, ya que influye en la calidad de las respuestas las deficiencias del sistema en materia de beneficiario final.

Solicitudes recibidas y diligenciadas por Panamá:



Búsqueda de asistencia legal oportuna para luchar contra el LA nacional, los delitos determinantes asociados y los casos de FT con elementos transnacionales

511. Con relación a la asistencia legal o cooperación que Panamá ha solicitado a otros países para el desarrollo de los casos investigados internamente, el MP informó haber solicitado, entre 2012 y abril de 2017, 168 solicitudes de asistencia legal a diversos países, principalmente de América y Europa, así como un número contado de casos de países del Sudeste Asiático y uno de Medio Oriente (Emiratos Árabes Unidos).

512. El número de extradiciones que Panamá ha solicitado a otros países es de 16 para el periodo comprendido entre 2012 y 2017, entre las que se incluyen dos extradiciones solicitadas a un mismo país, en 2016 y 2017, por delitos de LA.³⁸

Búsqueda de otras formas de cooperación internacional con fines ALA/CFT

513. Por lo que respecta a la UAF, es importante recordar, que en años recientes conformó un área especializada en atender y formular requisitos a sus homólogas extranjeras. Como se mencionó en el análisis del Cumplimiento Técnico de la Recomendación 29, la UAF puede intercambiar información de inteligencia financiera con aquellos países cuya UIF sean miembro del Grupo Egmont o con aquellos con los que haya firmado un memorando de entendimiento; con relación a esto último, ha sido una política de la Dirección de la UAF ampliar el rango de memorandos de entendimiento (MDE), incluso con miembros del Grupo Egmont, para poder cooperar con los países que requieren uno con base en su legislación. La UAF ha suscrito 84 MDE con los países que se detallan en la tabla a continuación. La UAF puede intercambiar información de inteligencia financiera, conforme lo establece el Art. 11, numerales 8, 9 y 10

³⁸ En referencia a los estados de las solicitudes de extradición realizadas por Panamá a otros países, Panamá indicó las mismas se encuentran en proceso en el Estado requerido, los cuales no se han podido cerrar debido a que las personas solicitadas han sido detenidas, pero han interpuesto recursos contra el proceso principal.

de la Ley 23 del 2015, previa firma de MDE u otros Acuerdos de Cooperación; con jurisdicciones con las que no se haya suscrito acuerdo alguno, siempre que sean del Grupo Egmont y por reciprocidad.

Listado de Memorandos de Entendimiento (MDE) firmados por la UAF

1. Albania	2. Alemania	3. Antillas Holandesas	4. Argentina
5. Armenia	6. Aruba	7. Australia	8. Bahamas
9. Bangladesh	10. Barbados	11. Bélgica	12. Bermuda
13. Bolivia	14. Brasil	15. Bulgaria	16. Canadá
17. Chile	18. Chipre	19. Colombia	20. Costa Rica
21. Croacia	22. Curasao	23. Dinamarca	24. Ecuador
25. Egipto	26. El Salvador	27. El Vaticano	28. Eslovenia
29. España	30. Estados Unidos	31. Francia	32. Georgia
33. Ghana	34. Gibraltar	35. Grecia	36. Guatemala
37. Guinea Ecuatorial	38. Haití	39. Honduras	40. Hong Kong
41. Hungría	42. Isla Caimán	43. Isla de Man	44. Israel
45. Italia	46. Japón	47. Kazajistán	48. Kirguistán
49. Letonia	50. Líbano	51. Liechtenstein	52. Luxemburgo
53. Malta	54. México	55. Mónaco	56. Montenegro
57. Nicaragua	58. Nigeria	59. Países Bajos	60. Paraguay
61. Perú	62. Polonia	63. Portugal	64. Reino Unido
65. República Checa	66. República Dominicana	67. Rumania	68. Rusia
69. San Marino	70. San Martín	71. San Vicente y Granadinas	72. Santa Lucía
73. Serbia	74. Seychelles	75. Sri Lanka	76. Sudáfrica
77. Suecia	78. Tailandia	79. Taiwán	80. Togo
81. Trinidad y Tobago	82. Túnez	83. Ucrania	84. Venezuela

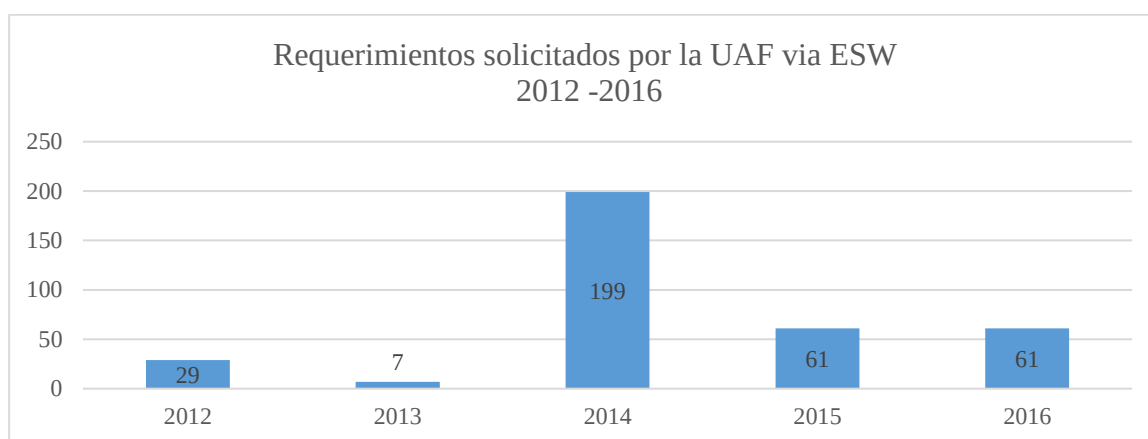
Fuente: Unidad de Análisis Financiero

514. La UAF también ha suscrito el MDE Regional para la lucha contra el LA y el FT entre las diferentes Unidades de Inteligencia Financiera de Centroamérica, Colombia y República Dominicana, así como el MDE de unidades de inteligencia financiera del GAFILAT.

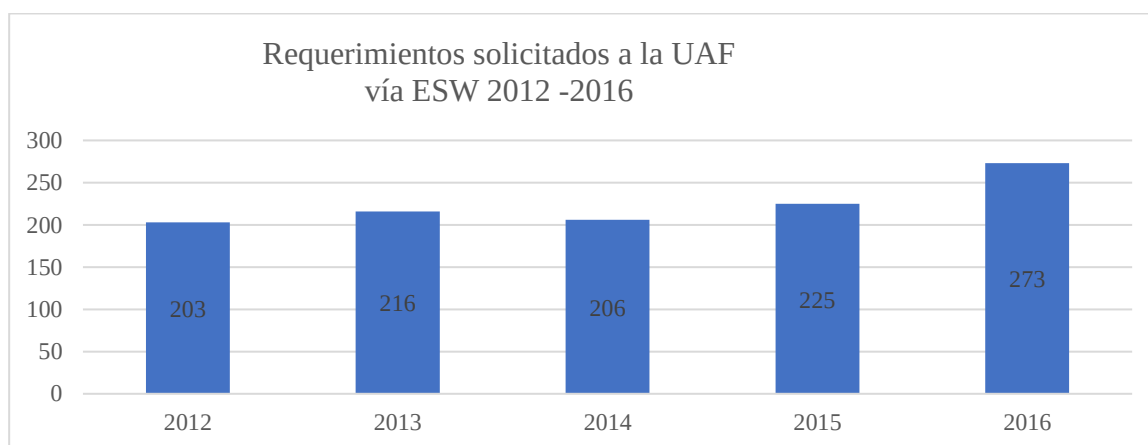
515. De igual manera, a principios de 2017 la UAF firmó un MDE con la Unidad de Seguimiento Financiero del Estado de Palestina relativa a la cooperación en temas de FT y en el marco de los objetivos de la Coalición contra el Estado Islámico.

516. En el periodo comprendido entre 2012 y 2016 la UAF recibió 1.123 solicitudes de información por parte de sus homólogas extranjeras; en el mismo periodo de análisis, el país realizó 357 solicitudes a sus homólogos extranjeros. De los reportes recibidos se destaca que 12 tuvieron como delito precedente el financiamiento del terrorismo. Asimismo, se puede destacar la Firma del Memorando de Entendimiento (MDE) con la Unidad de Seguimiento Financiero del Estado de Palestina y que dentro del Grupo Egmont, forma parte del Proyecto ISIL fase I y II en donde se desarrollan documentos como el estudio de tipologías.

2018



Fuente: Unidad de Análisis Financiero



Fuente: Unidad de Análisis Financiero

517. En consulta con la Red Global del GAFI, la mayor parte de los países que han proporcionado información sobre intercambio y cooperación con Panamá coinciden en que la calidad y tiempos de respuesta por parte de la UAF han mejorado significativamente a partir de 2015, lo cual es atribuible a la asignación de personal específicamente dedicado a temas de cooperación internacional, como fue mencionado en el análisis del Resultado Inmediato 6. Se mencionó que, de la misma manera, la calidad de las solicitudes que se han realizado a partir de 2015 ha aumentado con relación a la calidad de solicitudes anteriores, lo cual demuestra que el área dedicada a cooperación internacional ha tenido un impacto positivo en la manera en la cual se provee y busca cooperación.

518. En materia aduanera la cooperación más intensiva que tiene Panamá es con Colombia, principalmente, y con Costa Rica, países con los que comparte fronteras terrestres. Colombia es el país en que se verifica un mayor intercambio y coordinación, lo cual fue confirmado por una de las distintas autoridades que trabajan conjuntamente en los pasos fronterizos, como es el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT).

519. En adición a la colaboración entre estos dos países vecinos, también se tiene un programa de cooperación con Estados Unidos, principalmente encaminado a la revisión de contenedores y mercancías que transitan por los puertos panameños y que tienen como destino dicho país. A través de dicha colaboración, los Estados Unidos han proporcionado asistencia y apoyo para la adquisición de equipos que permiten realizar inspecciones no intrusivas de cargamentos para detectar materiales radioactivos, los cuales

no es claro que sean aplicados a todos los cargamentos que transitan por los puertos panameños. A través de la ANA se establecen controles en los cargamentos que transitan por los puertos. Mediante perfiles y el análisis de riesgo, se determina a aquellas cargas que de acuerdo con los indicadores de riesgo y los respectivos perfiles se establecen las programaciones de carga en los diferentes puertos. La aduana cuenta con escáneres ubicados en todos los puertos marítimos en los cuales se realizan inspecciones no intrusivas de los contenedores, mediante señales de alertas y perfiles de riesgo.

520. Asimismo, de la información estadística proporcionada se destaca que la ANA solamente atiende a requisitos recibidos por parte de otros países, mientras que no ha realizado ninguna solicitud de colaboración.

521. Por otro lado, según información de la autoridad aduanera, también se observa que el país recibe un alto flujo de solicitudes de cooperación, de las cuales generalmente responde solo a un 50% de las solicitudes. En este contexto, aun cuando los distintos actores han reforzado sus capacidades tecnológicas y humanas para atender de mejor forma los casos de cooperación internacional, ésta todavía resulta insuficiente. Lo anterior, se puede observar en las solicitudes que se informaron por la ANA respecto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, o las respuestas en el marco del Convenio Multilateral de Aduanas de América Latina España y Portugal (COMALEP), así como los tratados de asistencia legal mutua.

Desglose de solicitudes y respuestas por año

Año	2012	2013	2014	2015	2016
Total de solicitudes	376	430	688	807	441
Total de respuestas	243	333	500	460	180
Total en trámite	133				
% De respuesta	65%	77%	73%	57%	41%

Total de asistencias por año por medio de COMALEP y con la DIAN

AÑO	COMALEP			DIAN		
	SOLICITUDES	RESPUESTAS	EN TRÁMITE	SOLICITUDES	RESPUESTAS	EN TRÁMITE
2012				376	243	133
2013	6	5	1	430	333	97
2014	16	10	6	688	500	188
2015	46	19	27	807	460	347
2016	20	1	19	441	180	261

522. En la búsqueda de otras formas de cooperación internacional, se mantiene una participación activa a nivel internacional a través de los diversos foros internacionales, como GAFILAT. En el marco de este organismo, la UAF ha organizado entre los años 2015 y 2016, cinco (5) capacitaciones a fin de mantenerse actualizado de los estándares internacionales y poder brindar a las autoridades competentes capacitaciones en materia de LA/FT. En lo correspondiente al Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, Panamá se ingresó a este grupo en 1997 y a la fecha mantiene ochenta y cuatro (84) Memorandos de Entendimiento, y participó en el año 2015 en dos capacitaciones organizadas el Grupo Egmont con relación al análisis de madurez de la UIF y análisis estratégico.

523. Asimismo, se participa en el Grupo de Expertos para el Control del LA (GELAVEX) de la OEA y en la Coalición contra Estado Islámico (EI), en donde ha participado desde el 2015 en dos comisiones de trabajo, que buscan bloquear las posibilidades y acceso a financiación de este grupo terrorista.

524. Por lo que hace a la cooperación entre supervisores, la SMV proporcionó información con relación a los acuerdos de supervisión que ha firmado con sus homólogas extranjeras, la cual se detalla en el análisis del capítulo pertinente, así como estadísticas de cooperación con sus homólogos, donde se indica que entre 2012 y 2017 se proporcionó cooperación a diversos órganos supervisores del mercado de valores de sus respectivos países. No se tiene información con relación a colaboración o cooperación internacional que haya solicitado la SMV a sus contrapartes.

525. La SSRP ha suscrito MDE con sus homólogos extranjeros de Costa Rica (SUGESE) y Colombia (SFC), ambos en el 2015. En el año 2015, la SSRP en conjunto con SFC de Colombia realizó una auditoría conjunta en el marco del MDE firmado para incrementar su efectividad.

526. La SMV es firmante del MDE en el marco de IOSCO, lo cual permite intercambiar información con 115 jurisdicciones que han suscrito este acuerdo de intercambio de información. La SMV presentó estadísticas de las colaboraciones y/o cooperaciones internacionales para demostrar su capacidad y disposición para cooperar.

527. Con relación a la cooperación en materia policial, varios de los países de la Red Global remarcaron la disponibilidad y capacidad de Panamá para cooperar en materia policial tanto de forma bilateral como por medio de los canales de Interpol o RRAG.

Intercambio internacional de información básica y de beneficiario final sobre las personas y estructuras jurídicas

528. En el periodo 2016, la UAF recibió doscientos setenta y tres (273) requerimientos, respecto de un total de cinco mil novecientos cincuenta y cinco (5.955) personas naturales o jurídicas. Dichas solicitudes versaron principalmente en información sobre beneficiarios finales, información financiera, datos societarios, registros de antecedentes policiales e información de registros públicos de propiedad y comercio.

529. Tan solo un único país presentó a través de la base de datos del Grupo Egmont, un requerimiento para solicitar cooperación en la obtención de información de alrededor de tres mil (3.000) personas naturales y jurídicas.

530. El resultado fue la remisión al país de más de setecientos cuarenta y tres (743) respuestas con información relacionada a miles de sujetos naturales y jurídicos, que contenía: Información de accionistas y directores; beneficiarios finales de cada una de las compañías; información de cuentas; Información de constitución de empresas; balances y rendimientos anuales presentados por estas empresas.

Conclusiones sobre el Resultado Inmediato 2

531. En términos globales, Panamá cuenta con instituciones que pueden prestar cooperación internacional y ha incorporado normas internas, en línea con lo estipulado en las principales convenciones internacionales. En este marco es importante destacar la labor que ha realizado la UAF para mejorar la calidad y tiempos de respuesta a las solicitudes recibidas, así como la calidad de las solicitudes enviadas. Lo anterior ha sido objeto de reconocimiento por parte de diversos países de la Red Global.

532. Si bien Panamá no tiene incorporados los delitos fiscales como delito autónomo ni precedente de LA, se pudo constatar una visión constructiva de la cooperación internacional, que busca posibilitar la cooperación en este tipo de casos. En este sentido, se procura ampliar el análisis de los delitos involucrados en las solicitudes de cooperación que pudiesen estar asociados al delito fiscal, vinculándolo con otros delitos. También se subraya la posibilidad de intercambio de información entre las autoridades tributarias, la cual posteriormente podría ser solicitada por la fiscalía del país requirente, con la autorización de la DGI.

533. No obstante lo anterior, el sistema requiere la incorporación de una base jurídica sólida para prestar cooperación internacional en materia de LA, ya que el país presenta limitaciones en sus posibilidades de prestar cooperación para los delitos fiscales, categoría que resulta muy relevante en consideración a los riesgos identificados por el propio país y a la estructura de su sistema económico financiero, y que impacta en posibles limitaciones a solicitudes de ALM y extradición relacionadas con casos de LA vinculados con delitos fiscales. Asimismo, se deben realizar los ajustes recomendados en materia de beneficiario final, con el fin de mejorar la calidad y profundidad de la cooperación internacional.

534. Además, el país debe perfeccionar el proceso de sistematización de casos o solicitudes de Asistencia Legal Mutua que reciben anualmente, con el objeto de potenciar los recursos humanos, técnicos y financieros de las distintas unidades que brindan cooperación internacional y mejorar la coordinación entre los distintos actores y dar respuesta de forma oportuna a los principales requerimientos de información recibidos desde distintos países.

535. En consideración lo analizado, consideramos que **Panamá presenta un nivel Moderado de Efectividad en el Resultado Inmediato 2.**

ANEXO DE CUMPLIMIENTO TÉCNICO

CT1. Este anexo proporciona un análisis detallado del nivel de cumplimiento con las 40 Recomendaciones del GAFI en su orden numérico. No incluye un texto descriptivo sobre la situación o los riesgos del país, y se limita al análisis de los criterios técnicos para cada Recomendación. Debe leerse junto con el Informe de Evaluación Mutua.

CT2. El sistema ALA/CFT de Panamá no ha sido evaluado anteriormente por el GAFILAT, por lo tanto, este Anexo hace un análisis detallado de todos los criterios según la Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT para la cuarta ronda de evaluaciones (en adelante metodología).

Recomendación 1 - Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo

CT3. *Criterio 1.1* Panamá realizó una ENR la cual fue aprobada el 5 de diciembre de 2016 por la Comisión Nacional Contra el Blanqueo de Capitales, FT y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Comisión Nacional en lo sucesivo), que es la autoridad competente en la materia y lideró el proceso de desarrollo de los trabajos. La ENR fue presentada ante el Presidente de la República y su gabinete el 20 de diciembre de 2016 y posteriormente se realizó un evento de socialización de la evaluación el 24 de enero de 2017 con 356 asistentes del sector público y privado.

CT4. El documento producido está a disposición del público general a través del sitio web del MEF, en el siguiente hipervínculo: <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/Evaluacionde%20RiesgoPanama.pdf>

CT5. En el documento producto del trabajo desarrollado se señala que los principales riesgos en materia de LA para Panamá derivan de amenazas delictivas externas, las cuales hacen un uso indebido de las características de Panamá como un importante centro financiero y de conexión en materia de transportes terrestres (nexo entre Centroamérica y Sudamérica), marítimo (nexo entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico) y aéreo (con el Aeropuerto de Tocumen). En cuanto a los riesgos de FT, los califica como bajos en cuanto a los sectores más proclives a ser utilizados para financiar el terrorismo, las características de las remesas recibidas y remitidas por Panamá, así como la ausencia de grupos terroristas según han sido identificados por la ONU. Cabe destacar, que la ENR evaluó principalmente el riesgo de terrorismo, no así el riesgo de FT.

CT6. Sin embargo, la ENR aprobada no considera uno de los principales riesgos que enfrenta el país en materia de ingresos de fondos de origen delictivo, que es la recepción de fondos u otros activos financieros producto de delitos fiscales cometidos en el exterior. Por otra parte, el informe no profundiza lo suficiente en el análisis de los riesgos existentes en cada uno de los distintos sectores de actividad que han sido identificados como vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliarias, etc.) con la finalidad de adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector.

CT7. *Criterio 1.2* De acuerdo con lo establecido en el Art. 5 de la Ley 23 de 2015, se creó el Sistema de Coordinación Nacional para la Prevención del LA/FT/ FPADM, el cual está conformado por:

- a) La Comisión Nacional contra el BC/FT/FPADM.
- b) La UAF para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales.
- c) Los organismos de supervisión.

CT8. La conformación de la Comisión Nacional se establece en el Art. 6 del mismo ordenamiento, integrando a las siguientes autoridades nacionales:

- Ministro de Economía y Finanzas (preside, lo suple el Viceministro en caso de ausencia);

- Ministro de Relaciones Exteriores;
- Ministro de la Presidencia;
- Superintendente de Bancos de Panamá (en calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Financiera);
- Procurador General de la Nación;
- Director de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y FT (UAF en lo sucesivo), y;
- Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional.

CT9. Asimismo, el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad participará con derecho a voz en las respectivas sesiones; la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional estará adscrita al despacho del Ministro de Economía y Finanzas.

CT10. A través de este Sistema de Coordinación las autoridades competentes cooperan y coordinan el desarrollo de políticas e implementación de políticas y actividades para prevenir LA/FT/FPADM.

CT11. *Criterio 1.3* El art. 8 de la Ley 23 de 2015 indica que dentro de las funciones de la Comisión Nacional se encontrarán “[a]probar las estrategias nacionales de riesgos de los delitos de blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a fin de tomar las medidas necesarias para mitigar los riesgos nacionales, gestionar eficazmente los recursos disponibles y adoptar las decisiones de aplicación a los sujetos obligados [...] y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión [...]”, así como “[d]ar seguimiento al Plan Nacional de Evaluación de Riesgos para la Prevención de los Delitos de Blanqueo de Capitales, FT y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”, y “[e]stablecer las políticas para la prevención de los delitos[...]

CT12. El Art.8 establece que la Comisión Nacional estará a cargo de dar seguimiento al Plan Nacional de Evaluación de Riesgos y establecer las políticas ALA/CFT/PADM, debiendo reunirse con una frecuencia mínima de cuatro veces al año. La actualización del documento de ENR se realizará cada 2 años.

CT13. *Criterio 1.4* Como se mencionó anteriormente, la ENR fue publicada en el sitio web del MEF y se encuentra disponible a toda persona o entidad para consultar y descargar. También ha sido publicado en las páginas web de la UAF, la IPACOOOP y de los supervisores financieros. El Art. 8 de la Ley 23 de 2015 establece en su numeral 5 que se presentarán ante el Consejo de Gabinete informes sobre las medidas y acciones basadas en la ENR.

CT14. Adicionalmente, los supervisores respectivos y la UAF han emitido guías de señales de alerta y tipologías para los SO, para el manejo y mitigación de los riesgos en línea con la ENR. Sin embargo, y tal como fue dicho anteriormente, el informe de ENR no profundiza lo suficiente en el análisis de los riesgos existentes en cada uno de los distintos sectores de actividad que han sido identificados como vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliarias, etc.), por lo que la información disponible es de carácter muy general y no permite a los SO adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector.

CT15. *Criterio 1.5* A partir de los resultados de la ENR, Panamá ha diseñado un plan de acción para atender las vulnerabilidades detectadas, que incluye medidas a adoptar por el sector público y por los distintos sectores de SO. Sin embargo, las políticas y actividades nacionales implementadas por parte de las autoridades competentes no son consistentes con todos los riesgos identificados en el país e importantes vulnerabilidades no han sido atendidas por la Estrategia Nacional.

CT16. *Criterio 1.6.* No se presentan excepciones a la implementación de las recomendaciones establecidas para los SO financieros.

CT17. *Criterio 1.7* Tal como se ha mencionado, con base en lo establecido por el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, los SO, tanto financieros como no financieros y profesionales sujetos a supervisión en materia de ALA/CFT deberán implementar el EBR “[...] a fin de identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos asociados al blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; a tales efectos implementarán procesos y medidas de debida diligencia básicas, simplificadas o ampliadas dependiendo de los niveles de riesgos a los que puedan estar expuestos”. Esta disposición debería ser complementada con la emisión de guías de riesgo sectoriales más detalladas para permitir que los SO apliquen las medidas mitigantes adecuadas.

CT18. *Criterio 1.8* En el caso de los SONF y las actividades de profesionales sujetas a supervisión, la Ley 23 contempla determinadas limitaciones en las medidas de DDC–DDC básica, conocimiento y seguimiento de la actividad del cliente- que no están debidamente sustentadas en un análisis de riesgo de la actividad. Por otra parte, el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 señala que los SO deberán implementar un EBR, con base en el cual podrán establecer medidas simplificadas cuando se identifiquen riesgos bajos de LA/FT. El propio Decreto Ejecutivo establece en su Art. 10 medidas de DDS, entre los que se incluyen la reducción de la revisión documental, reducción de la frecuencia de las actualizaciones de identificación del cliente y la reducción del seguimiento de la relación de negocios y el escrutinio de operaciones que no superen los umbrales establecidos por los órganos de supervisión. Las medidas de DDC se abordan con mayor detalle en el análisis de la Recomendación 10. Esta disposición debería ser complementada con la emisión de guías de riesgo sectoriales más detalladas para permitir que los SO apliquen las medidas mitigantes adecuadas.

CT19. *Criterio 1.9* El Art. 20 de la Ley 23 de 2015 establece las atribuciones para los organismos de supervisión, entre las que señala la supervisión del cumplimiento con las disposiciones legales en materia de ALA/CFT establecidas en el marco legal; de manera similar, el Art. 20 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, el cual reglamenta la citada Ley, y que indica la facultad de los órganos supervisores para “[...] verificar el debido cumplimiento de los mecanismos de prevención y control del riesgo del blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, adoptando para ello un enfoque de supervisión basado en riesgos que le permita al supervisor tener un entendimiento claro de los riesgos a los que está expuesto el sujeto obligado [...]”

CT20. Más allá de las competencias de los organismos de supervisión, existen áreas de actividad que requieren una mayor presencia de los supervisores para asegurar el cumplimiento de la normativa, especialmente en el sector fiduciario y en los sectores más vulnerables de las APNFD (inmobiliarias, zonas francas y abogados).

CT21. *Criterio 1.10* Este criterio está contemplado en el Art. 26 de la Ley 23 de 2015, que indica lo siguiente: “Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán mantener en sus operaciones, la DDC y el cuidado conducente a prevenir razonablemente que dichas operaciones se lleven a cabo con fondos o sobre fondos provenientes de actividades relacionadas con los delitos de determinante de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los mecanismos de identificación del cliente y del beneficiario final, así como la verificación de la información y documentación, dependerán del perfil de riesgo de los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, considerando los tipos de clientes, productos y servicios que ofrece, los canales de distribución o comercialización que utilice y la ubicación geográfica de sus instalaciones, la de sus clientes y beneficiarios finales. Estas variables, ya sean por separado o en combinación, pueden aumentar o disminuir el riesgo potencial que representan, impactando así el nivel de las medidas de debida diligencia. En ese sentido, hay circunstancias en las que el riesgo de blanqueo de capitales, FT o el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y hay que tomar medidas más estrictas

y en las circunstancias en las que el riesgo puede ser menor, siempre que medie un análisis adecuado del riesgo, podrán autorizarse medidas de DDS”.

CT22. No obstante, no se establece la obligación de documentar la evaluación de riesgos realizada como lo exige el literal a) de este Criterio. Asimismo, se debe considerar que en el mismo Art. se establece la obligación de mantener actualizada la mencionada información sólo para los SO del sector financiero, por lo que para el sector no financiero no se cumple la obligación de mantener actualizadas las evaluaciones de riesgo de los clientes que se establece en el literal c) de este Criterio.

CT23. *Criterios 1.11* Para los SO financieros y no financieros este criterio está contemplado en la Ley 23 de 2015, que indica lo siguiente: “Art. 40: Diseño de controles para la aplicación de medidas preventivas con un enfoque basado en riesgo. Los sujetos obligados financieros y los sujetos obligados no financieros deberán aplicar un enfoque basado en riesgos, lo cual implica una evaluación de los productos y servicios que ofrecen y que ofrecerán a los clientes, así como de la ubicación geográfica en la que el sujeto obligado presta, ofrece y promueve sus servicios y productos”. Asimismo, el citado Art. prevé que los SO deberán diseñar controles conforme al grado de complejidad de sus actividades, realizar un análisis predictivo de los riesgos que los puedan afectar y contemplar el uso de herramientas tecnológicas que les permitan agregar efectividad a la función de prevención.

CT24. *Criterios 1.12* El Art. 3 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 señala que los SO deberán implementar un EBR con base en el cual podrán establecer medidas simplificadas cuando se identifiquen riesgos bajos de LA/FT. El propio Decreto Ejecutivo establece en su Art. 10 medidas de DDS, entre los que se incluyen la reducción de la revisión documental, reducción de la frecuencia de las actualizaciones de identificación del cliente y la reducción del seguimiento de la relación de negocios y el escrutinio de operaciones que no superen los umbrales establecidos por los órganos de supervisión. No obstante, la normativa no restringe la aplicación de medidas simplificadas a los casos de comprobado riesgo bajo.

Ponderación y conclusión

CT25. Panamá ha elaborado una ENR la cual tiene por objeto identificar y evaluar los riesgos del país, la misma fue aprobada el 5 de diciembre de 2016. A través de este Sistema de Coordinación las autoridades competentes cooperan y coordinan el desarrollo de políticas e implementación de políticas y actividades para prevenir LA/FT/FPADM.

CT26. Sin embargo, la ENR aprobada no considera uno de los principales riesgos que enfrenta el país en materia de ingresos de fondos de origen delictivo, que es la recepción de fondos u otros activos financieros producto de delitos fiscales cometidos en el exterior. Por otra parte, el informe no profundiza lo suficiente en el análisis de los riesgos existentes en cada uno de los distintos sectores de actividad que han sido identificados como vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliarias, etc.) con la finalidad de adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada sector. Adicionalmente, las políticas y actividades nacionales implementadas por parte de las autoridades competentes no son consistentes con todos los riesgos identificados en el país, importantes vulnerabilidades no han sido atendidas por la Estrategia Nacional. **La Recomendación 1 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 2 - Cooperación y coordinación nacional

CT27. *Criterio 2.1* En el mes de mayo de 2017, Panamá aprobó la “Estrategia Nacional para la Lucha Contra el Blanqueo de Capitales, el FT y la proliferación de Armas de destrucción Masiva”, que fue presentada oficialmente con fecha 10 de mayo de 2017.

CT28. Este documento fue elaborado por la Comisión Nacional contra el LA/FT/FPADM (CNBC), sobre la base de los resultados de la ENR y con el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI), y establece las Prioridades Estratégicas del país divididas en cinco pilares: Transversales, Institucionales, Componente de Prevención, Componente de Detección e Inteligencia y Componente de Investigación y Justicia Penal. A partir de estos pilares se desarrolló el denominado Plan de Acción, que establece diversos objetivos y acciones a desarrollar hasta diciembre de 2020, designando los organismos responsables y fechas previstas de ejecución en cada caso.

CT29. Sin embargo, se considera que existen algunos aspectos relevantes que deberán ser profundizados para adecuar el marco regulatorio a los estándares vigentes y mitigar los riesgos identificados en algunos sectores importantes vulnerabilidades identificadas en la ENR no han sido atendidas por la Estrategia Nacional. Por otra parte, se destaca que la ausencia de tipificación del delito fiscal representa un riesgo no identificado por la ENR. Si bien posteriormente la Estrategia Nacional ha recogido la necesidad de incorporarlo como delito determinante del LA, se considera que deben tomarse las medidas subsecuentes para la adecuada incorporación del tipo penal al régimen jurídico panameño en el menor plazo posible.

CT30. La no tipificación del delito fiscal como determinante de LA potencia los riesgos en algunos sectores vulnerables, tales como el sector financiero, el sector societario y las zonas francas.

CT31. Adicionalmente, los actuales mecanismos de control del funcionamiento del sector de servicios societarios no se consideran suficientes como para mitigar los riesgos asociados a la operativa de las sociedades anónimas y las fundaciones de interés privado panameñas, especialmente en el sector offshore.

CT32. *Criterio 2.2* A través de la Ley 23 de 2015 se establece la Comisión Nacional ALA/CFT/FPADM como un ente conformado por diversas autoridades con competencia en materia de PLA/CFT/FPADM, a la vez que tiene la función de establecer políticas de prevención de LA/FT/FPADM y dar seguimiento al Plan Nacional de Evaluación de Riesgos.

CT33. *Criterio 2.3* El Art. 5 del citado ordenamiento señala que el sistema ALA/CFT/CFPADM de Panamá se integra por las siguientes instituciones: la Comisión Nacional, la UAF y los organismos de supervisión, que conforme al Art. 19 se enlistan a continuación: Superintendencia de Bancos de Panamá, Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, Superintendencia del Mercado de Valores, Intendencia y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. En caso de que así se requiera, la Comisión Nacional podrá consultar a otras instituciones públicas, gremios o asociaciones que representen a los SO. La Comisión Nacional, en adición a las funciones que se han mencionado en Criterios anteriores, tendrá también la facultad de coordinar la participación de Panamá en foros internacionales relacionados con la prevención y combate del LA/FT/FPADM.

CT34. *Criterio 2.4* Los ámbitos de competencia de la Comisión Nacional, así como del sistema en su conjunto, son aplicables a la prevención del FPADM.

Ponderación y conclusión

CT35. Panamá cuenta con la Comisión Nacional ALA/CFT/FPADM que permite coordinar la actividad de las autoridades con competencia en la materia de prevención y en cuyo ámbito se ha elaborado una Estrategia Nacional contra el LA/FT/FPADM, que es la principal política ALA/CFT nacional. Sin embargo, las medidas previstas en la Estrategia Nacional no atienden satisfactoriamente todos los riesgos que enfrenta el país, identificados en la ENR. **La Recomendación 2 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 3 - Delito de LA

CT36. *Criterio 3.1* El tipo penal considerado en el marco legal panameño es el de “blanqueo de capitales”, según se establece en los artículos 254 a 259 del Código Penal; de acuerdo con el Art. 254, comete el delito de blanqueo de capitales aquel que “[...] personalmente o por interpuesta persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros previendo razonablemente que proceden de actividades relacionadas con el soborno internacional, los 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, porno-grafía 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 monea y otros valores, delitos contra el Patrimonio Histórico de la Nación, delitos contra la Seguridad Colectiva, Terrorismo y FT, Delitos Relacionados con Drogas, Piratería, Delincuencia Organizada, Asociación Ilícita, Pandillerismo, Posesión y Tráfico de Armas y Explosivos y Apropiación y Sustracción Violenta de Material Ilícito, tráfico y receptación de cosas provenientes del delito, delitos de contrabando, defraudación aduanera, con el objeto de ocultar, encubrir o disimular su origen ilícito, o ayude a eludir las consecuencias jurídicas de tales hechos punibles, será sancionado con pena de cinco a doce años de prisión”..

CT37. En adición a las conductas enumeradas anteriormente, el Art. 255 establece que la misma pena será aplicable a aquella personas “[s]in haber participado, pero a sabiendas de su procedencia, oculte, encubra o impida la determinación, el origen, la ubicación, el destino o la propiedad de dineros, bienes, títulos valores u otros recursos financieros, o ayude a asegurar su provecho, cuando estos provengan o se hayan obtenido directa o indirectamente de alguna de las actividades ilícitas señaladas en el Art. anterior o, de cualquier otro modo, ayude a asegurar su provecho”, que “realice transacciones personalmente o por interpuesta persona, natural o jurídica, en establecimiento bancario, financiero, comercial o de cualquiera otra naturaleza, con dinero, títulos-valores u otros recursos financieros procedentes de alguna de las actividades previstas en el Art. anterior”, así como a quien “personalmente o por interpuesta persona, natural o jurídica, suministre a otra persona o establecimiento bancario, financiero, comercial o de cualquier otra naturaleza, información falsa para la apertura de cuenta bancaria o para la realización de transacciones con dinero, títulos-valores, bienes u otros recursos financieros, procedentes de algunas de las actividades previstas en el Art. anterior”. Otra forma de participación se establece en el Art. 257, señalando que quien “[...] se valga de su función, empleo, oficio o profesión para autorizar o permitir el delito de blanqueo de capitales [...]” será acreedor a una pena de encarcelamiento.

CT38. El Código Penal establece disposiciones específicas para los servidores públicos o candidatos a puestos públicos: la utilización de recursos de origen ilícito para el financiamiento de campañas políticas o de cualquier naturaleza se encuentra tipificado en el Art. 256; asimismo, en términos del Art. 258 se señala que “[e]l servidor público que oculte, altere, sustraiga o destruya la evidencia o prueba de delito relacionado con el blanqueo de capitales, o procure la evasión de la persona aprehendida, detenida o sentenciada, o reciba dinero u otro beneficio con el fin de favorecer o perjudicar a alguna de las partes en el proceso será sancionado con pena de tres a seis años de prisión”..

CT39. *Criterio 3.2* Los delitos determinantes LA en Panamá se señalan de manera expresa en la tipificación del delito que se establece en el Art. 254 del Código Penal. De esta manera, treinta y siete

delitos considerados como graves en el marco jurídico de Panamá son determinantes de blanqueo de capitales. Sin embargo, del listado de los delitos determinantes de LA del glosario de las recomendaciones del GAFI no se verifican la presencia de una categoría de delitos fiscales como delitos determinantes al LA. Según el análisis del equipo evaluador esta omisión impacta en uno de los principales riesgos identificados que es la colocación de activos provenientes de ilícitos cometidos en el exterior.

CT40. *Criterio 3.3* No es aplicable, toda vez que no se emplea un enfoque de umbral para la determinación de los delitos determinantes de LA, sino que se hace un listado taxativo de los mismos.

CT41. *Criterio 3.4* De acuerdo con la tipificación de LA establecida en el Art. 254 del Código Penal, éste se aplica a “[...] dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros [...]” que se prevea que proceden razonablemente de las conductas delictivas señaladas explícitamente en el citado artículo. A su vez, de acuerdo con el Art. 2 de la Ley 23 de 2004, mediante la cual se ratifica la Convención de Palermo, señala que bienes serán “[...] activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos”.

CT42. Si bien en el tipo penal del referido Art. 254 no se encuentra referencia expresa que de que se aplique a los productos indirectos de los delitos antecedentes, el Art. 29 de la Ley 23 de 1986, modificado por la Ley 57 de 2013, indican que se podrán aprehender provisionalmente los bienes relacionados directa o indirectamente con la comisión de una gama de delitos entre los que se encuentra el LA. En relación a la participación, objeto del Art. 255 se verifica la referencia expresa al provecho proveniente indirectamente de las actividades ilícitas listadas como delitos determinantes.

CT43. *Criterio 3.5* En términos de lo señalado por el Art. 24 del Código Penal, las conductas que se tipifican como tal en el Código, como lo es el LA o que se establecen como tales en otras leyes, se considerará como delitos. En los términos del Art. 254 del Código Penal, basta para la configuración del delito de LA que la persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros, previendo razonablemente que proceden de actividades relacionadas con el soborno internacional, o sea, no es necesario la comprobación penal del delito determinante.

CT44. *Criterio 3.6* Según se establece en el Art. 19 del Código Penal, las disposiciones legales panameñas se aplicarán, aún para delitos cometidos en el exterior, cuando se trate de delitos contra la Humanidad, contra la Personalidad jurídica del Estado, contra la Salud Pública, contra la Economía Nacional y contra la Administración Pública. En términos del Art. 20 se aplicará la ley de Panamá a los delitos cometidos en el extranjero que produzcan resultados en el territorio nacional; se cometan en perjuicio de un panameño; se cometan por agentes diplomáticos, funcionarios o empleados panameños no juzgados por razones de inmunidad o cuya extradición a un país extranjero haya sido denegada. Sin embargo, no hay disposición expresa indicando que los delitos determinantes cometidos en el exterior pueden ser base para el procesamiento del LA en Panamá.

CT45. *Criterio 3.7* Según se establece en el Código Penal, el autor de un delito es quien realiza la conducta, ya sea por sí mismo o a través de un tercero (Art. 43); asimismo, en los términos establecidos en el Art. 254 del Código Penal, que tipifica del blanqueo de capitales, señala términos similares. No se percibe ningún impedimento para que la persona que comete el delito determinante pueda también ser procesado por LA.

CT46. *Criterio 3.8* El Art. 26 del Código Penal establece que una conducta será considerada como un delito si ésta es realizada con dolo, salvo en los casos que se prevén en el propio Código. Adicionalmente, según lo establece el Art. 2046 del Código Judicial establece que un hecho punible será comprobado con un examen realizado por perito, facultativo o testigos, así como con indicios, medios científicos u otro

medio racional que permita convencer al juez, siempre y cuando no estén prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral u orden públicos.

CT47. *Criterio 3.9* Los Arts. 254 y 255 del Código Penal establecen una pena mínima de cinco (5) años de prisión y una pena máxima de doce (12) años aplicables a la comisión del LA. La misma pena será aplicable tanto a quien realice la conducta, por sí mismo o por interpuesta persona; para quien oculte o encubra, a quien realice transacciones o suministre establecimientos. Para quien reciba y utilice recursos que sepa que proveen del LA para uso en campañas políticas será acreedor a una pena de prisión de cinco a diez años; por otra parte, quien utilice su función o profesión para permitir o autorizar dicho delito, será sancionado con prisión de cinco a ocho años.

CT48. La aplicación penas establecidas propiamente para el delito de LA en los términos anteriormente establecidos también es susceptible de concurso delictivo, en cuyo caso las penas se acumularán siempre y cuando no excedan los cincuenta años de prisión, pena máxima de acuerdo con el Código Penal.

CT49. *Criterio 3.10* El Art. 51 del Código Penal señala que cuando una persona jurídica sea utilizada para la comisión de un delito, se le podrán aplicar las siguientes sanciones: 1. Cancelación o suspensión de la licencia o registro por un término no superior a cinco años; 2. Multa no inferior a cinco mil Balboas [5 mil USD] ni superior al doble de la lesión o al beneficio patrimonial; 3. Pérdida total o parcial de los beneficios fiscales; 4. Inhabilitación para contratar con el Estado, directa o indirectamente, por un término no superior a cinco años, la cual será impuesta junto con cualquiera de las anteriores; 5. Disolución de la sociedad, y; 6. Multa no inferior de veinticinco mil Balboas [25 mil USD] ni superior al doble de la lesión o al beneficio patrimonial, en caso de que la persona jurídica sea prestadora del servicio de transporte mediante el cual se introduce droga al territorio nacional.

CT50. *Criterio 3.11* Los Arts. 43 a 47 del Código Penal se hace una descripción de los supuestos en los que una persona es autor de un delito y en los que una persona es cómplice, de la siguiente manera:

- Autor: quien realiza, por sí mismo o interpuesta persona, la conducta descrita en el tipo penal
- Cómplice primario: quien toma parte en la ejecución o presta ayuda sin la cual el autor no habría podido cometer el delito
- Cómplice secundario: quien ayude en la realización del hecho punible u oculte el producto del delito
- Instigador: quien determina a otro(s) a cometer el delito

CT51. Adicionalmente, el Art. 328-A indica que quien pertenezca a un grupo organizado con el propósito de cometer “[...] cualquiera de los delitos de blanqueo de capitales, delitos relacionados con drogas, precursores y sustancias químicas, trata de personas, tráfico de personas y tráfico de órganos, tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, terrorismo y FT, explotación sexual comercial y pornografía con personas menores de edad, secuestro y extorsión, homicidio y lesiones graves físicas o psíquicas, hurto y robo de vehículos, sus piezas o componentes, manipulación genética, piratería, delitos financieros, delitos contra la Administración Pública, delitos contra el patrimonio histórico de la nación, falsificación de moneda y otros valores [...]” será sancionado.

Ponderación y conclusión

CT52. En términos generales, se cumplen casi todos los requisitos específicos establecidos en los criterios de las notas interpretativas, ya que el país cuenta con una tipificación penal del delito de LA con base a la Convención Internacional contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998 (Convención de Viena) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, del año 2000 (Convención de Palermo). El blanqueo de capitales se ha

tipificado como delito autónomo en los artículos 254 al 259 del Código Penal, adoptado por la ley 14 del 18 de mayo de 2007, y las respectivas modificaciones introducidas por la ley 30 de 2010, la ley 67 de 2010, la ley 1 de 2011 y la ley 40 de 2012.

CT53. Sin embargo, teniendo presente el contexto del país, en el cual se ha identificado que el principal riesgo de LA viene desde el exterior y que existe un alto número de sociedades creadas para operar en el mercado internacional, la deficiencia no puede ser calificada como una deficiencia menor, ya que en opinión del equipo evaluador es uno de los principales riesgos de LA que afectan al país, por lo cual entendemos que **la Recomendación 3 se califica como Parcialmente Cumplida**.

Recomendación 4 - Decomiso y medidas provisionales

CT54. *Criterio 4.1* La pena accesoria del comiso está definida por el Art. 75 del Código Penal, de la siguiente manera: “El comiso consiste en la adjudicación de los bienes, activos, valores e instrumentos utilizados o provenientes de la comisión del delito. Se excluyen los pertenecientes a terceros no responsables del hecho”. Es importante destacar que, en términos del Art. 12 del propio Código Penal, el comiso de los instrumentos del delito no estará impedido por la extinción de la pena.

CT55. El Art. 7 numeral 9 de la Ley No. 11 de 2015 prevé la aprehensión, incautación, embargo o comiso de bienes muebles e inmuebles, dineros, títulos, valores, bienes o activos producto del delito, procedentes de instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo o para la financiación del terrorismo y bienes de valor equivalente.

CT56. *Criterio 4.2* En lo que respecta a la aplicación de medidas provisorias, con base en lo establecido por el Código Procesal Penal, en su Art. 252, se contempla la aprehensión de los “[...] instrumentos, bienes muebles e inmuebles y dineros, así como los valores y productos derivados o relacionados con la comisión de los delitos contra la Administración Pública, de blanqueo de capitales, financieros, de terrorismo, de narcotráfico y delitos conexos [...]”, que serán resguardados por el MEF hasta que un Juez competente se pronuncie sobre las medidas. Para los efectos anteriores, el Art. 258 del Código Procesal Penal establece que, el MP deberá informar al Juez de Garantías sobre las medidas provisionales dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando las mismas no hayan sido ordenadas por el Juez. Asimismo, de acuerdo con lo establecido por el Art. 29 de la Ley 23 de 1986, según fue reformado por la Ley 57 de 2013, la orden de aprehensión de bienes será inscrita en el RP cuando se considere pertinente.

CT57. Sobre la incorporación de medidas para investigar, buscando la identificación y rastreo de bienes, mediante la Resolución No. 25 de 2016, la PGN creó la Unidad Especializada en Delitos de Blanqueo de Capitales y FT para apoyar a los fiscales en investigaciones financieras complejas, con el objetivo de desarrollar investigación patrimonial y asistiendo con la estrategia de investigación criminal de LA.

CT58. *Criterio 4.3* El Art. 6 de la Ley 34 de 2010 señala que “[l]a acción procede contra cualquier derecho real, principal o accesorio, con independencia de la persona que tenga los bienes aprehendidos provisionalmente en su poder o las haya adquirido. Queda a salvo el derecho de los terceros de buena fe que comprueben haber pagado la propiedad al valor del mercado”. Asimismo, el propio Art. 6 establece que se podrá tener como depositarios a los propietarios terceros de un bien que deba ser aprehendido. Por otra parte, y con relación a la aprehensión de empresas o negocios con dos o más propietarios y/o accionistas, el Art. 252 del Código Procesal Penal establece que la parte aprehendida sólo será aquella vinculada con la comisión del delito, respetando los derechos de terceros afectados.

CT59. *Criterio 4.4* En relación al manejo y disposición de bienes y fondos que sean comisados o retenidos de manera precautoria, la Ley 34 de 2010 determina la aprehensión provisional los bienes

muebles e inmuebles, los valores y los productos derivados o relacionados con a la comisión de los delitos contra la Administración Pública, de LA, FT, de narcotráfico y delitos conexos y quedarán a órdenes del MEF hasta la decisión judicial final.

CT60. Adicionalmente, el Art. 35 de la Ley 23 de 1986, según fue reformado por la Ley 57 de 2013, señala que cuando se ordene el comiso de bienes utilizados o producto del delito “[...] en bienes muebles o inmuebles respecto a los cuales se haya declarado pena de comiso, el MEF podrá disponer de estos en uso y administración o en donación, a favor de las instituciones públicas o las asociaciones sin fines de lucro, para ser destinados a actividades de interés nacional o social comprobado. [...] En caso de que el MEF disponga la subasta de los bienes comisados, el producto de su venta, cumpliendo con las formalidades legales para estos propósitos, será depositado en la Cuenta Especial de Bienes Comisados”.

CT61. En adición a lo anterior, el Art. 253 del Código Procesal Penal señal que en el caso de que se aprehenda provisionalmente dineros, títulos y valores, los mismos se mantendrán en la institución financiera donde se encuentren y seguirán devengando intereses conforme a los términos originales; en caso de que no se encuentren en alguna institución, el depósito de los mismos se hará en el Banco Nacional de Panamá, en la cuenta del Fondo de Custodia de la PGN, con las excepciones de delitos de tráfico de personas, trata de personas y delincuencias organizada, para los cuales se tienen fondos especiales.

CT62. Lo anterior hace referencia a la posibilidad que tienen las autoridades panameñas para disponer de los bienes que se hayan declarado en comiso. No obstante, no se encontraron disposiciones relacionadas con la administración de bienes para evitar su pérdida de valor, con la única excepción del dinero o títulos de valor, que se mantendrán, ya sea en la cuenta de origen o en una cuenta cuya apertura se hará en el BNP.

Ponderación y conclusión

CT63. **La Recomendación 4 se califica como Cumplida.**

Recomendación 5 - Delito de FT

CT64. *Criterios 5.1* –La tipificación del delito de FT se encuentra consagrada en el Art. 294 del Código Penal, de la siguiente manera: “Quien en forma individual o colectiva, de manera directa o indirecta, proporcione, organice o recolecte fondos o activos, de origen lícito o ilícito, con la intención de que se utilicen para financiar, en todo o en parte, la comisión de actos de terrorismo o cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a la población, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea perturbar la pública o intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo o la existencia de terroristas individuales, grupos u organizaciones terroristas o de cualquier forma los beneficie, será sancionado con pena de prisión de veinticinco a treinta años”.

CT65. Asimismo, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo fue incorporado al derecho panameño mediante la Ley 22 de mayo de 2002.

CT66. *Criterio 5.2* El Art. 294 del Código Penal establece que se sancione con la misma pena a “[...] quien proporcione, organice, recolecte o ponga los recursos, fondos o activos, bienes muebles o inmuebles a disposición del terrorista individual u organización o asociación terrorista, independientemente de que estos se vayan a utilizar en la efectiva comisión de uno de los delitos señalados”.

CT67. *Criterio 5.2bis* De acuerdo con la escritura del Art. 294 del Código Penal, el delito de FT será aplicable a los fondos que se utilicen para a) actos d terrorismo o “[...] cualquier otro acto destinado a

causar la muerte o lesiones graves a la población [...],” así como b) la existencia de terroristas individuales o grupos de terroristas y c) cualquier forma de beneficio a terroristas individuales o grupos de terroristas. Aunque no existe una prohibición explícita en contra de la financiación del viaje o tentativa de viaje o entrenamiento terrorista, Panamá señala que la financiación del viaje podría incluirse según elementos b) y c), particularmente cuando el viaje tenga como propósito la capacitación de un terrorista individual o grupo terrorista, ya que este entrenamiento es para su beneficio.

CT68. *Criterio 5.3* El tipo penal contenido en el Art. 294 señala expresamente que se aplica a “[...] fondos o activos, de origen lícito o ilícito [...]”

CT69. *Criterio 5.4* El tipo penal del Art. 294 del Código Penal señala que cometerá el delito de FT quien proporcione recursos o fondos “[...] independientemente de que estos se vayan a utilizar en la efectiva comisión de uno de los delitos señalados [actos de terrorismo]”.

CT70. *Criterio 5.5* Según lo establece el Art. 2046 del Código Judicial, un hecho punible será comprobado con un examen realizado por perito, facultativo o testigos, así como con indicios, medios científicos u otro medio racional que permita convencer al juez, siempre y cuando no estén prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral u orden públicos.

CT71. *Criterio 5.6* La pena por la comisión del delito de FT, de acuerdo con el Art. 294 del Código Penal, es de entre veinticinco (25) y treinta (30) años de prisión.

CT72. *Criterio 5.7* Como se señaló en el análisis del criterio 3.10, el Art. 51 del Código Penal señala que cuando una persona jurídica sea utilizada para la comisión de un delito, se le podrán aplicar las siguientes sanciones: 1. Cancelación o suspensión de la licencia o registro por un término no superior a cinco años; 2. Multa no inferior a cinco mil Balboas [5 mil USD] ni superior al doble de la lesión o al beneficio patrimonial; 3. Pérdida total o parcial de los beneficios fiscales; 4. Inhabilitación para contratar con el Estado, directa o indirectamente, por un término no superior a cinco años, la cual será impuesta junto con cualquiera de las anteriores; 5. Disolución de la sociedad, y; 6. Multa no inferior de veinticinco mil Balboas [25 mil USD] ni superior al doble de la lesión o al beneficio patrimonial, en caso de que la persona jurídica sea prestadora del servicio de transporte mediante el cual se introduce droga al territorio nacional.

CT73. Estas medidas no excluyen la responsabilidad de las personas físicas por el mismo delito, bajo las sanciones de prisión y comiso correspondientes.

CT74. *Criterio 5.8* El Art. 48 del Código Penal establece la tentativa para la comisión de un delito en los casos en que se inicia la ejecución del delito mediante actos idóneos dirigidos a su consumación sin que el mismo se concrete por causas ajenas a la voluntad del agente. Asimismo, como se señaló en el análisis correspondiente al criterio 3.11, se contempla la complicidad primaria y complicidad secundaria. El Art. 294 del Código Penal establece que se sancionará a quien organice o recolecte los fondos vinculados al delito de FT. Además, el Art. 328-A del Código Penal sanciona a quien pertenezca a un grupo delictivo organizado, que de forma individual o en grupo, tenga la intención de cometer los delitos de terrorismo y financiamiento de terrorismo, entre otros.

CT75. *Criterio 5.9* Según se mencionó en el análisis del Criterio 3.1, en los términos del Art. 254, cometerá un delito de blanqueo de capitales quien “[...] personalmente o por interpuesta persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros previendo razonablemente que proceden de actividades relacionadas [...]” con las conductas delictivas enlistadas, entre las que se encuentra el terrorismo y el FT, con lo que efectivamente se hace al FT un delito determinante de LA.

CT76. *Criterio 5.10* En términos del Art. 21 del Código Penal, se aplicará la ley penal panameña se aplicará a quienes cometan hechos punibles previstos en los tratados de los que Panamá es parte cuando se conceda la competencia territorial, esto con independencia del lugar de comisión del delito y la nacionalidad del imputado.

Ponderación y conclusión

CT77. Panamá tipificó el delito de financiamiento de terrorismo en el Art. 294 Código Penal y ratificó el Convenio Internacional para la Represión de la FT, aunque todavía queda dudas en cuanto a la aplicación del delito de financiamiento de terrorismo a la financiación del viaje, tentativa de viaje o entrenamiento terrorista. El Art. 294 se aplica tanto a la financiación de tentativas de terrorismo, así como actos realizados. No se cuenta con una tipificación expresa de penalización del viaje con fines terroristas. No obstante, las autoridades panameñas interpretan la tipificación del delito de FT de manera amplia y en una manera inclusive del delito de viajar con fines terroristas. **La Recomendación 5 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 6 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT

CT78. *Criterio 6.1* El MIRE es la autoridad encargada de coordinar las comunicaciones con los Comités de Sanciones derivados de las RCSNU 1267/1988/1989, así como las designaciones realizadas por países extranjeros de acuerdo con los términos de la RCSNU 1373. Lo anterior se encuentra establecido en el Art. 12 del Decreto Ejecutivo 324 de 2016, donde se señala que el MIRE será el encargado de comunicar, por vía diplomática y tras la deliberación de Consejo de Seguridad Nacional, al Comité correspondiente del CSNU, así como recibir la respuesta de este último para comunicar al Consejo de Seguridad Nacional y a la UAF.

CT79. Los criterios de designación con relación a las RCSNU 1267(1999) y 1988(2011), y sus resoluciones sucesorias, según se establecen en el Decreto Ejecutivo 587 de 2015, son los siguientes:

- a) Toda persona o entidad que participe en el financiamiento, planificación, facilitación, preparación o perpetración de actos o actividades por, junto con, bajo el nombre de, en nombre de, o en apoyo a, suministrando, vendiendo o transfiriendo armas y material relacionado a éstas, reclutando para; o de alguna otra forma apoyando actos o actividades de Al-Qaeda o el Talibán, o alguna célula, grupo afiliado, disidente o derivado de este; o
- b) Toda empresa que pertenezca o esté controlada, directa o indirectamente, por una persona o entidad designada dentro del inciso anterior, o por personas que actúan en su nombre o bajo su dirección”.

CT80. Las autoridades nacionales solicitando la inclusión de una persona o entidad en la lista de personas y entidades designadas deben reunir y entregar toda la información que satisface los requisitos para su inclusión al Consejo de Seguridad Nacional. El cumplimiento de los criterios referidos anteriormente será revisado por el Consejo de Seguridad Nacional, siguiendo el procedimiento estipulado en el Art. 12, numeral 2, del Decreto Ejecutivo 587, el cual indica: “El Consejo de Seguridad Nacional al analizar los resultados investigados de la solicitud de la autoridad nacional y de estimarlo procedente, dará de forma inmediata directrices al Secretario Ejecutivo para que remita y ponga en conocimiento al MIRE, a fin de que comunique a través de la vía diplomática la solicitud de la autoridad nacional al Comité respectivo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y el MIRE quedará en espera de

respuesta de la solicitud. Una vez se dé respuesta, el MIRE comunicará a la autoridad nacional, al Consejo de Seguridad Nacional y a la UAF”.

CT81. Con relación a los motivos o bases “razonables” para realizar propuestas de designación a los Comités de Sanciones, el Art. 3, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 587 de 2015 se establece la definición de “bases razonables” para la designación con base en la RCSNU 1373, lo cual se refuerza en el Art. 20 del citado ordenamiento jurídico. El Art. 17 de ese mismo Decreto establece los criterios necesarios para proponer a una persona física o entidad para la designación con base en la RCSNU 1267/1988, los cuales tienen que ser fundamentados por motivos razonables. Además, el Art. 18, numeral 1, apunta que la autoridad nacional solicitando la designación de una persona o entidad tiene que presentar una solicitud motivada y justificada, es decir “motivos razonables” o “base razonable,” para que el Consejo de Seguridad Nacional la analice antes de entregársela al MIRE.

CT82. Panamá ha incorporado los procedimientos y formularios estándar de listado, adoptados por los Comités 1267/1989 y 1988, en su Manual de Procedimiento en Materia de Sanciones Financieras Dirigidas al Terrorismo, al FT y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Congelamiento Preventivo).

CT83. *Criterio 6.2* La autoridad competente para realizar la designación de personas o entidades que entren en los supuestos de la RCSNU 1373 es el Consejo de Seguridad Nacional, esto de acuerdo con el Decreto Ejecutivo 587 de 2015; en términos del Art. 20 del señalado ordenamiento, el Consejo de Seguridad Nacional emitirá el acto administrativo para la inclusión en la lista y lo comunicará de inmediato a la UAF para efectos del congelamiento respectivo. Lo anterior se realiza por parte del Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento, en la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional, según lo establece el Art. 7 del Decreto Ejecutivo 324, el cual tendrá la función de estudiar y evaluar solicitudes de inclusión por autoridades, tanto nacionales como extranjeras para designación ante el CSNU.

CT84. Con la finalidad de identificar a destinatario de designación basados en los criterios de la RCSNU 1373 son, en términos del Art. 17 del Decreto Ejecutivo 587 de 2015, los siguientes:

- Toda persona o entidad que comete o intenta cometer actos terroristas, o que participa en, o facilita la comisión de actos terroristas;
- Toda persona o entidad que pertenezca o esté controlada, directa o indirectamente, por alguna persona o entidad designada; o
- Toda persona o entidad que actué en nombre de, o bajo la dirección de, alguna persona o entidad designada

CT85. El Art. 10 del Decreto Ejecutivo 324 de 2016 establece el procedimiento que seguirá el Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento del Consejo de Seguridad Nacional para la designación, que es el siguiente:

- Desarrollar el perfil de identificación de personas naturales o jurídicas, su ubicación geográfica, que estén relacionadas con indicadores de terrorismo y su financiamiento;
- Estudiar los indicadores de inteligencia, complementar el informe de las personas naturales o jurídicas sobre si cumple o no con los criterios de la RCSNU 1373, para su recomendación al Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional;
- Elaborar y sustentar ante el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, tomando en cuenta si la persona natural o jurídica cumple con los criterios para sospechar o creer que ésta cumple para su designación y satisface los criterios de designación de la RCSNU 1373;
- El Consejo de Seguridad Nacional analizará y emitirá el acto administrativo de designación a la lista nacional;

- Comunicar y remitir de manera inmediata por intermedio del Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), a fin de que los fondos o activos susceptibles sean inmovilizados.

CT86. Las bases razonables para la realización de designaciones se definen en el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 587 de la siguiente manera: “[...] norma probatoria utilizada al decidir si hacer o no una designación (propuesta de designación). Se debe aplicar una norma probatoria de “motivos razonables” o “base razonable” para las designaciones dentro de la Resolución 1373 (2001), la autoridad competente aplicara la norma legal del sistema jurídico correspondiente y determinara la cantidad de evidencia para establecer la existencia de “motivos razonables” o una “base razonable” y decidir la designación de una persona o entidad, en iniciar entonces una acción dentro del mecanismo de congelamiento. Ello es así independientemente de si la designación propuesta se presenta por iniciativa propia o a petición de otro país. Estas designaciones (propuestas de designaciones) no deben depender de la existencia de un proceso penal”.

CT87. El Decreto Ejecutivo 587, Art. 16, establece los requerimientos para responder a una solicitud de otro país para iniciar los mecanismos de congelamiento preventivo, la cual podría incluir documentación e información sobre la identidad, nacionalidad, dirección de la persona o entidad e información financiera. Para solicitar que un tercer país responda a una solicitud de congelamiento preventivo panameño, las autoridades han indicado que enviarían la misma información que recogerían para el procedimiento de inclusión en la lista nacional (por ejemplo: el perfil de personas naturales y jurídicas relacionadas con el terrorismo, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, su ubicación geográfica, el estudio del caso, y cualquier otro dato relevante o documentación del sustento del producto de inteligencia).

CT88. *Criterio 6.3* El Art. 15 del Decreto Ejecutivo 263 de 2010 faculta a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional a investigar y recabar información que sea necesaria para alertar y prevenir los riesgos y amenazas a la seguridad nacional; asimismo, el Art. 17 señala que la SE deberá procurar el flujo de información entre las instituciones gubernamentales y podrá solicitar y recibir información.

CT89. En adición a lo anterior, el Art. 5 del Decreto Ejecutivo 324 de 2016 señala que el Departamento contra el terrorismo tendrá las funciones siguientes:

- Buscar y procesar la información de personas naturales o jurídicas relacionadas al terrorismo, su financiamiento y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como proporcionar la información al Secretario Ejecutivo, y;
- Requerir y acopiar información de las diferentes instituciones públicas, entidades estatales, las cuales deberán responder de manera oportuna, expedita, y segura de forma, de forma confidencial y reservada.

CT90. *Criterios 6.4* El procedimiento para la implementación sin demora de las sanciones financieras dirigidas se encuentra contenido en el Capítulo II del Decreto Ejecutivo 587 de 2016, a lo largo de diversos artículos. En términos generales, en cuanto el MIRE reciba listados actualizados por parte del CSNU, los deberá comunicar a la UAF (Art. 4), quien a su vez comunicará, de manera formal y sin demora, a sus SO (Art. 5), quienes verificarán entre sus clientes coincidencias con la lista, tras lo cual procederán “sin demora” a realizar un congelamiento preventivo de los fondos y comunicar de tal situación a la UAF; igualmente comunicarán a la UAF el caso de que no se dieran coincidencias entre los listados y sus clientes.

CT91. *Criterio 6.5* Las verificaciones, en los términos del propio Art. 6 del referido ordenamiento, se harán sobre: “(i) fondos, bienes y activos pertenecen o son controlados por una persona o entidad listada y no solo los que puedan estar vinculadas a un acto, plan o amenaza terrorista en particular; (ii) sus fondos, bienes y activos pertenecen o son controlados total o conjuntamente, directa o indirectamente, por personas o entidades listadas; y (iii) sus fondos, bienes y activos derivados o generados por fondos u otros activos pertenecientes en o son controlados directa o indirectamente por personas o entidades listadas, como así también (iv) sus fondos, bienes y activos de personas y entidades que actúen en nombre o bajo la dirección de personas o entidades listadas”. Sin embargo, los requerimientos de 6.5 aplican a todas las personas físicas y jurídicas del país y no solo los SO, como establece el Art. 49 de la Ley 23 de 2015 y el Art. 6 del Decreto Ejecutivo 587.

CT92. El incumplimiento de la normativa de congelamiento preventivo por los SO, SONF y profesionales sujetas a supervisión puede ser sancionado por los supervisores, a petición de la UAF. Sin embargo, no se aplica a todo ciudadano o persona o entidad dentro del territorio nacional.

CT93. Con el fin de garantizar los derechos de terceras personas de buena fe se señala la ratificación de la medida de congelamiento por parte de la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema, en el Art. 50 de la Ley 23 de 2015, quien habrá de verificar la coincidencia entre la lista y la persona física o jurídica.

CT94. *Criterio 6.6* El Art. 18 del Decreto Ejecutivo 587 de 2015 establece que toda persona que sea incluida en la lista 1267/1989 o 1988, así como familiares o nacionales de personas fallecidas que estén incluidas en las listas, podrán solicitar su remoción ante la Oficina del Ombudsman del CSNU o ante el MIRE, quien lo canalizará al CSNU; una vez recibida la respuesta de este último, se informará a la UAF para proceder a la exclusión de la lista. Para presentar una solicitud de remoción, Panamá, en coherencia con los requisitos de la Oficina del Ombudsman del CSNU, requiere información de identificación del autor de la solicitud, una explicación de las razones o la justificación por la remoción de la lista y cualquier documento u otra materia que servirá de apoyo a la solicitud. La página web del MIRE y de la UAF cuenta con información sobre los requerimientos y procedimientos para la exclusión de la lista. Información proporcionada durante la visita in situ también reveló que la UAF cuenta con un centro de atención telefónica y buzón público para atender a preguntas sobre la inclusión o exclusión de una persona o entidad, la cual podría utilizar una persona designada para preguntar sobre los procedimientos de solicitar su exclusión.

CT95. El Art. 30 del citado Decreto Ejecutivo señala que el congelamiento cesará solamente cuando se reciba la comunicación formal por parte de países que realizan la designación, con base en las disposiciones de la RCSNU 1373, indicando que ya no se satisfacen los criterios de designación; el cese de la medida se ratificará por parte de la Sala Segunda de lo Penal de la Suprema Corte, tras lo cual se informará a la UAF y se notificará al país sobre el cese de la medida. Es la responsabilidad de la UAF comunicar todas las actualizaciones de las listas, incluyendo las remociones, a los SO para realizar el proceso de descongelamiento. La UAF las comunica a los SO a través de un correo electrónico.

CT96. El Art. 10 del Decreto Ejecutivo 324, en su numeral 6, señala que una persona natural o jurídica que haya sido designada conforme a la RCSNU 1373 podrá presentar una solicitud de revisión ante el Ministerio de la Presidencia para comenzar con el proceso de exclusión.

CT97. Asimismo, el descongelamiento con base en homonimia o pertenencia a una persona distintas a la designada se estipula en el Art. 26 y 27 del Decreto Ejecutivo 587. La autoridad judicial recibirá las solicitudes de remoción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando no satisface los criterios o no existen elementos razonables para su designación.

CT98. *Criterio 6.7* Con base en lo establecido por el Art. 52 de la Ley 23 de 2015, “[...] la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema previa notificación vía el MIRE al Comité del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas establecido en virtud de las Resoluciones 1267, podrá autorizar el acceso a fondos o activos congelados preventivamente, cuando estos sean necesarios para sufragar gastos básicos que puede incluir: Costos o gastos por servicios u otros gastos extraordinarios, intereses, pagos vencidos por contratos, acuerdos u obligaciones y otros en virtud de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1452, 1963, 1718, 1737 y sucesoras relativas a la materia”. La reglamentación a las disposiciones anteriormente señaladas se encuentra en el Art. 21 del Decreto Ejecutivo 587 de 2015.

CT99. Las comunicaciones del CSNU con relación a la aprobación o denegación de acceso de fondos o activos congelados la recibe el MIRE, según lo establece el Art. 22 del Decreto Ejecutivo anteriormente señalado. Con relación a las solicitudes de acceso a fondos relacionadas con designaciones hechas bajo los términos de la RCSNU 1373, el Art. 23 señala: “[...] el Ministerio de Relaciones Exteriores informará a la sala segunda de lo Penal de la Corte Suprema las solicitudes de acceso a fondos o activos congelados por personas y entidades designadas en la lista interna, para satisfacer el pago de gastos básicos o extraordinarios, se evalúan la solicitud y los documentos que la acompañan y coordina con inmediatez la diligencias investigativas y de comprobación que se requieren para su aprobación”.. Asimismo, el Art. 24 establece que se tramitarán las solicitudes, a través del MIRE hacia el país que haya hecho el requerimiento de designación con base en la RCSNU 1373, considerando un periodo de dos días hábiles desde la recepción para la aplicación de la “afirmativa ficta” o “silencio positivo”.

Ponderación y conclusión

CT100. Panamá cuenta con un marco legal para implementar las sanciones financieras dirigidas respecto al terrorismo y el financiamiento de terrorismo. Ha identificado autoridades y mecanismos para proponer a los Comités de las Naciones Unidas personas y entidades para la designación sobre la base de las Resoluciones 1267/1988 y 1989. También puede proponer a una persona o entidad para la inclusión en la lista nacional o de otro país de acuerdo con la Resolución 1373 y puede responder a una solicitud de otro país. Además, Panamá cuenta con mecanismos para informar al sector financiero y las APNFD de actualizaciones de las listas de personas y entidades designadas. Sin embargo, las obligaciones de implementar a las sanciones financieras dirigidas no aplican a todas las personas y entidades en el país (solo a los SO), y no existe legislación explícita prohibiendo que todos los ciudadanos o personas/entidades en el país suministren fondos, activos u otros bienes a las personas y entidades designadas. **La Recomendación 6 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 7 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación

CT101. *Criterio 7.1* El Art. 49 de la Ley 23 de 2015 instruye a los SO a “[...] efectuar un congelamiento preventivo sobre los fondos, bienes o activos, una vez recibidas las listas que para tal fin emite el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con lo establecido en las Resoluciones [...] S/RES/1718, S/RES/1737 y todas las sucesoras, u otras resoluciones que se emitan sobre esta materia, a fin de prevenir el uso de sus productos y servicios para [...] el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”. El procedimiento establece que las listas serán recibidas por parte del MIRE, quien las trasladará a la UAF para que las distribuya entre los SO para que las revisen y, de encontrar alguna coincidencia, suspendan transacciones y congelen fondos del cliente que apareció listado, informando a la UAF sobre la aplicación de tales medidas para que ésta última, a su vez, informe al MP, quien someterá el congelamiento a consideración de la autoridad judicial competente.

CT102. Con relación a la ratificación de la medida de congelamiento preventivo, el Art. 50 de la Ley 23 de 2015 señala que la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, sin dilación para casos relacionados con las RCSNU 1718 y 1737, y todas las sucesoras u otras resoluciones que se emiten sobre esta materia, verificará la coincidencia de personas físicas o jurídicas con el fin de ratificar la medida de congelamiento.

CT103. La medida de congelamiento preventivo a la que hace referencia la Ley 23 de 2015 se encuentra reglamentada por medio del Decreto Ejecutivo 587 de 2015, el cual en su Art. 6 señala lo siguiente: “Los sujetos obligados procederán a verificar entre sus clientes si [...] (ii) sus fondos, bienes y activos pertenecen o son controlados total o conjuntamente, directa o indirectamente, por personas o entidades listadas; y (iii) sus fondos, bienes y activos derivados o generados por fondos u otros activos pertenecen o son controlados directa o indirectamente por personas o entidades listadas, como así también (iv) sus fondos, bienes y activos de personas y entidades que actúen en nombre o bajo la dirección de personas o entidades listadas. En caso de encontrar cualquiera de estas coincidencias procederán, sin demora a suspender toda transacción con el cliente, congelar de forma preventiva los fondos y comunicará a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y FT la ejecución del Congelamiento. De no encontrar clientes que estén dentro de los listados, le comunicarán a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y FT”.

CT104. *Criterio 7.2* Como se señala en el Art. 49 de la Ley 23 de 2015, citada en el Criterio anterior, se instruye a todos los SO a efectuar el congelamiento preventivo de inmediato al encontrar una coincidencia entre los listados y sus clientes, así como la reglamentación de la medida según se establece en el Decreto Ejecutivo 587 de 2015; no obstante, la redacción del Art. 6 del citado Decreto Ejecutivo no hace referencia explícitamente a fondos u activos vinculados a determinado acto, complot o amenaza de proliferación, limitándose a la vinculación con actos, planes o amenazas terroristas. Las autoridades panameñas señalan que la definición del terrorismo es inclusive de todos los actos destinados a causar la muerte o lesiones corporales graves a la población, incluso las actividades de proliferación. Con la excepción anteriormente establecida, se abarcan todos los supuestos de fondos a los que debe alcanzar la medida de congelamiento. No se cuenta con disposiciones relacionadas con la prohibición explícita de que las personas, naturales o jurídicas, panameñas suministren fondos o activos a personas o entidades designadas.

CT105. Por otra parte, el Art. 49 de la Ley 23 de 2015 señala que una vez que el MIRE reciba las listas relacionadas con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU), la UAF las distribuirá a los SO a través de un correo electrónico con las actualizaciones. También la UAF incluye información sobre las listas actualizadas en su página web y redes sociales para el conocimiento del público. De encontrar una coincidencia, los SO lo reportan a la UAF y congelan de forma preventiva los fondos, activos u otros bienes encontrados. La UAF entonces reporta el congelamiento preventivo al MP para someterlo bajo el control de las autoridades judiciales. Los SO también tienen que reportar a los intentos de transacciones.

CT106. Con relación a las medidas de protección de derechos de los terceros actuando de buena fe, el Art. 52 de la Ley 23 de 2015 señala que los jueces deberán verificar los listados para los casos de homonimia.

CT107. *Criterio 7.3* El Decreto Ejecutivo 587 de 2015 señala que la UAF y otras entidades reguladoras llevarán a cabo un monitoreo y supervisión a los SO del cumplimiento de las obligaciones relacionadas al congelamiento para efectos de FT/FPADM. De encontrar una falta de cumplimiento con las normas, la UAF solicitará a los supervisores imponer las sanciones relevantes, las cuales podrían incluir la cancelación, retiro, restricción, remoción o suspensión de la licencia o certificado de idoneidad, o multas

que oscilan entre de cinco mil balboas y un millón de balboas, según la gravedad de la falta y el grado de reincidencia.

CT108. *Criterio 7.4* Según se señaló en el análisis de la Recomendación 6, el Art. 27 del Decreto Ejecutivo 587, los procesos para remover de las listas a una persona física o jurídica afectada por las sanciones económicas vinculadas a la FPADM consisten en la información a la oficina del Ombudsman de la ONU o ante el MIRE. Así como en la Recomendación 6, la UAF mantiene un centro de atención telefónica para atender a preguntas sobre la inclusión o exclusión de una persona o entidad, la cual podría utilizar una persona designada para preguntar sobre los procedimientos de solicitar su exclusión. Asimismo, la información sobre los procedimientos para solicitar la exclusión de la lista se encuentra en las páginas web de la UAF y del MIRE.

CT109. El mecanismo para comunicar la remoción de listas consiste en la distribución de las listas actualizadas, con la que se comunica también de nuevas designaciones, en los mismos términos que para las sancione en materia de FT descritas en el análisis de la Recomendación anterior. También implementa los mismos procedimientos para resolver el caso de un homónimo.

CT110. *Criterio 7.5* La Ley 23 de 2015, Art. 52, establece que la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema, previa notificación al MIRE podrá autorizar el acceso a fondos o activos congelados preventivamente para sufragar gastos básicos. Las autoridades panameñas señalan que el Art. 253 del Código Procesal Penal referente a la aprehensión provisional de dineros, títulos y valores también aplica a un caso de congelamiento preventivo conforme a una solicitud con base en 1718 o 1737. Indica que los dineros, títulos y valores serán depositados, mientras dure la aprehensión provisional, en un banco o entidad financiera, de valores o fiduciaria donde se permitirá que siguen devengando los intereses pactados. No indica si se puede hacer un pago adeudado en virtud de un contrato celebrado antes de que la persona o entidad fuera listada.

Ponderación y conclusión

CT111. Al igual que en la Recomendación 6, Panamá cuenta con un marco legal y mecanismos para implementar las sanciones financieras dirigidas relativa a la proliferación, aunque se debe aclarar que el marco legal se aplica tanto al terrorismo como a la proliferación. Estableció mecanismos para comunicar a los SO, implementar el congelamiento preventivo e obligar a los SO a reportar cualquier coincidencia con las listas de la ONU y sus clientes. Cuenta con medidas para supervisar el cumplimiento de las instituciones financieras y las APNFD con estas obligaciones y procedimientos de sancionaras de encontrar el incumplimiento. Sin embargo, no ha prohibido a sus ciudadanos y personas localizadas en su territorio suministrar fondos, activos u otros recursos a las personas y entidades designadas y, así como en el caso de las sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo, las obligaciones de implementar las sanciones solo aplican a los SO, **La Recomendación 7 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 8 - Organizaciones sin fines de lucro

CT112. *Criterio 8.1* De acuerdo con los resultados de la ENR de Panamá, los riesgos de que se utilice a algún tipo de OSFL son bajos, estableciendo que la amenaza de terrorismo se encuentra principalmente en el exterior y las OSFL en Panamá, en términos generales, no envían recursos al exterior, sino que los captan para la realización de actividades dentro del país. Además, no han identificado casos donde una OSFL haya sido utilizada a fines de financiar el terrorismo. Con base en lo anteriormente establecido, Panamá no incluye a las OSFL dentro de la gama de SO de acuerdo con la Ley 23 de 2015 y no identificó ningún subgrupo de OSFL de mayor riesgo al abuso para el financiamiento de terrorismo. Sin embargo,

el Decreto Ejecutivo 62 de 2017 establece el Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de las Asociaciones y Fundaciones de Interés Privado sin Fines de Lucro dentro del MINGOB, lo cual está encargado de supervisar el funcionamiento de las OSFL, recoger información sobre las juntas directivas y balances financieros cada año y reevaluar el sector para posibles riesgos y vulnerabilidades en cuanto a las actividades terroristas. Asimismo, las OSFL que reciben donaciones deducibles al impuesto sobre la renta tienen que entregar un informe anual a la DGI y las que reciben fondos del estado, además de cumplir con ese requisito, envían informes de sus cuentas a la Contraloría para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos. Estos requerimientos efectivamente le permiten al Estado vigilar al sector a un nivel más profundo.

CT113. *Criterio 8.2* Según está establecido en la Ley No. 6 de 2002 en su Art. 2, toda persona tiene derecho a solicitar libremente información de acceso público en poder o conocimiento de las instituciones indicadas, entre las que se encuentran las fundaciones, patronatos y organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado, según la definición de “institución” establecida en dicha Ley. Asimismo, la Resolución No. 201-1183 de 2008 señala en su Art. 4 que las asociaciones y OSFL no gubernamentales autorizadas para recibir donaciones deducibles de impuesto estarán obligadas a presentar informes de donaciones, así como otros formularios relevantes, los cuales se deberán presentar anualmente en las fechas establecidas para tales efectos (1 de marzo de cada año a partir de 2009). Este último requisito motiva la formalización y bancarización de las OSFL.

CT114. El Decreto Ejecutivo 62 de 2017 obliga al Ministerio del Gobierno realizar actividades de acercamiento y capacitación sobre los posibles riesgos y vulnerabilidades de las OSFL. Por eso el MINGOB ha llevado a cabo varios cursos de capacitación para las OSFL bajo su supervisión en temas de prevención y control de riesgo y el PANDEPORTES, encargado de supervisar las actividades deportivas del país, también ha ofrecido cursos de capacitación. No se proporcionó ningún ejemplo del trabajo del MINGOB u otra institución estatal con las OSFL para desarrollar buenas prácticas sobre los riesgos y vulnerabilidades de FT.

CT115. *Criterio 8.3* De acuerdo con lo establecido en el Decreto 62 de 2017 del MINGOB, el Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación estará a cargo de verificar la inscripción y otorgamiento de personería jurídica, supervisar el estatus legal de las instituciones para garantizar el adecuado desarrollo de sus actividades, verificar y requerir los registros de los fondos manejados, intervenir en aquellas instituciones que incumplan con lo establecido en la normatividad vigente y aplicar medidas de control, seguimiento y evaluación requeridas por Ley. También realiza visitas in situ de las OSFL para verificar su realización de las actividades por las cuales fueron establecidos.

CT116. *Criterio 8.4* El Departamento puede imponer sanciones para incumplimiento de las normas administrativas o cuando realizan actividades contrarias a los fines para los cuales fueron creadas, principalmente la suspensión de la personería jurídica de manera provisional por 30 días para recabar más información o de manera permanente. El Órgano Judicial también puede someter las OSFL a sanciones penales ante la comisión de ciertos delitos y la Contraloría y la DGI puede imponer sanciones pecuniarias por el incumplimiento de la obligación de informar a la DGI sobre los ingresos percibidos durante el periodo gravable.

CT117. *Criterio 8.5* Las autoridades han determinado que pueden intercambiar información sobre las OSFL cuando se solicite y cuando se resguarde la confidencialidad de la información.

CT118. Los mecanismos para compartir información sobre investigaciones entre autoridades parecen aplicar a casos de OSFL involucradas o explotadas a fines de financiar el terrorismo, aunque no cuenta con mecanismos específicamente para la investigación de las OSFL que se sospecha son vinculadas al terrorismo o el FT. El Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación tiene el derecho de

requerir toda la documentación para supervisar, dar seguimiento y evaluar las OSFL bajo el Decreto Ejecutivo 62 de 2017. El Decreto Ejecutivo 62 de 2017, Art. 33 establece que el Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de Personería Jurídica guardará la confidencialidad de toda la información bajo su autoridad. Además, el Art. 391 del Código Judicial y Art. 75 y 277 del Código Procesal Penal establecen obligaciones de cooperación con los agentes del MP durante el curso de una investigación. El MP puede requerir información a cualquier servidor público, incluso los del Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación, durante el curso de una investigación. Asimismo, el Departamento contra el Terrorismo y el Comité de Prevención contra el Terrorismo y su Financiamiento puede requerir información de cualquier entidad pública, entidad estatal descentralizada o entidad estatal mixta durante una investigación.

CT119. *Criterio 8.6* El MP es la autoridad central para el recibo de solicitudes de asistencia mutua, incluyendo los casos de OSFL bajo sospecha de financiamiento de terrorismo. La UAF podría compartir la información a través de una solicitud Egmont con otros países.

Ponderación y conclusión

CT120. Panamá cuenta con una normativa que rige las OSFL, las cuales no son SO. El Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de la Personería Jurídica está encargado de otorgar la personería jurídica, supervisar las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro y verificar los registros de fondos. También puede requerir toda la información de una OSFL durante una visita de supervisión o investigación. Los requisitos que impone la DGI para recibir donaciones deducibles de los impuestos también otorgan cierta capacidad de monitoreo al Estado. Sin embargo, las autoridades no han desarrollado mejores prácticas en coordinación con las OSFL para abordar el riesgo y las vulnerabilidades de las OSFL al FT. **La Recomendación 8 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 9 - Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras

CT121. *Criterio 9.1* Con base en el numeral 1 del Art. 111 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 2008, la divulgación de información sobre clientes u operaciones de los bancos no requerirá de consentimiento de estos últimos cuando la misma sea requerida por autoridades competentes conforme a la Ley, así como cuando deban proporcionarla por iniciativa propia “[...] en el cumplimiento de leyes relacionadas con la prevención de los delitos de Blanqueo de Capitales, FT y delitos relacionados”. La Ley 23 de 2015 señala en su Art. 20 Inciso 4, atribuciones generales para los órganos de supervisión, entre las que destaca la de acceder a la información financiera relacionada con delitos de LA/FT/FPADM

CT122. En adición a lo anterior, y haciendo mención específica a cada órgano de supervisión, el Art. 113 del señalado ordenamiento establece que los bancos y otros sujetos bajo la supervisión de la SBP, deberán suministrar la información requerida para efectos de prevenir el LA/FT y otros delitos relacionados, así como cuando la SBP se los requiera. Por lo que hace a la SMV, el Art. 24 del Acuerdo 6-2015 señala que la información obtenida de los SO solo se podrá revelar a la SMV, a la UAF, al MP o a autoridades competentes, de acuerdo con las disposiciones legales.

Ponderación y conclusión

CT123. **La Recomendación 9 se califica Cumplida.**

Recomendación 10 - Debida diligencia del cliente

CT124. *Criterio 10.1* De acuerdo con el Art. 27 de la Ley 23, los SO deberán identificar y verificar la identidad de los clientes, por medio de documentos, datos e información confiables de fuentes independientes y referencias. No obstante lo anterior, no se percibe ninguna prohibición expresa a la apertura de cuentas bajo nombres ficticios.

CT125. *Criterio 10.2* Las obligaciones en materia de DDC se establecen en el Decreto Ejecutivo 363 de 2015, mediante el cual se reglamente la Ley 23 de 2015. El Art. 4 del ordenamiento señala que en los siguientes casos se deberán implementar las siguientes medidas:

- Establecimiento de relaciones con clientes;
- Realización de transacciones ocasionales por encima del umbral establecido por los supervisores, sea en una sola operación o en diversas presuntamente ligadas;
- Realización de transacciones ocasionales por medio de transferencias electrónicas;
- Existencia de operaciones inusuales presuntamente vinculadas al LA/FT/FPADM o delitos precedentes de estos;
- Existencia de dudas sobre la veracidad o precisión de los datos de identificación del cliente

CT126. Específicamente con relación a las transacciones que se llevan a cabo por medio de transferencias electrónicas, el nuevo Acuerdo 2-2017, que entró en vigor en mayo de 2017, establece en su Art. 4 que la información que se recolectará para llevar a cabo las operaciones serán las siguientes:

- Ordenante:
 - i. Orden explícita del ordenante para realizar la transferencia de fondos y monto de la transacción
 - ii. Nombre o razón social del ordenante, de forma idéntica al registrado en la cuenta.
 - iii. Dirección física del ordenante, y en su defecto la dirección postal.
 - iv. Número de la cuenta bancaria o número único de referencia de la transacción.
 - v. Fecha de ejecución de la transferencia.
 - vi. Cualquiera otra información que se considere necesaria para realizar las transferencias o para la adecuada identificación del ordenante.
- Beneficiario:
 - i. Nombre del beneficiario y número de cuenta.
 - ii. Nombre del banco en donde el beneficiario recibirá la transferencia de fondos.
 - iii. Nombre del país de destino.
 - iv. Cualquier otra información que se considere necesaria para realizar las transferencias o para la adecuada identificación del beneficiario.

CT127. *Criterio 10.3* La identificación del cliente, así como la verificación y razonable documentación de dicha información se encuentran contenidas en el Art. 26 de la Ley 23 de 2015, en la que se señala que todos los SO, sean financieros, no financieros o actividades sujetas a supervisión en la materia, deberán mantener DDC en sus operaciones, así como el cuidado y previsiones pertinentes en materia de LA/FT/FPADM. En todo caso los mecanismos de identificación del cliente y beneficiarios finales, así como la verificación y documentación de dicha información se basarán en el perfil de riesgo de cada sujeto obligado, considerando diversos factores: clientes, productos y servicios ofrecidos, canales de distribución y zona geográfica, entre otras. En los casos en los que se determine que el riesgo de LA/FT/FPADM es mayor tras el análisis de los factores anteriormente señalados, se adaptarán las medidas de debida diligencia, con medidas intensificadas en el caso de mayor riesgo y la posibilidad de medidas simplificadas si el riesgo se identifica como menor.

CT128. Las medidas básicas de DDC que se deben implementar se enumeran en el Art. 27 de la citada Ley 23 y consisten en identificar y verificar la identidad, así como el perfil financiero y transaccional del cliente, por medio de documentos, datos e información confiables de fuentes independientes y referencias. Por su parte, los SONF deberán identificar y verificar la identidad del cliente con documentos, datos o información de fuentes oficiales e independientes.

CT129. Según lo establece el Art. 6 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, que reglamenta la Ley 23 citada anteriormente, establece que se deben mantener registros de información y documentación de la DDC de la persona natural, que deberá incluir como mínimo lo siguiente:

- Nombre completo
- Cédula de identidad o pasaporte
- Dirección física
- Profesión u ocupación
- Otro que determinen los organismos de supervisión

CT130. En el caso de las personas jurídicas, la DDC deberá incluir lo siguiente, según se establece en el Art. 7 del propio Decreto Ejecutivo 363:

- Nombre y tipo de persona o estructura jurídica;
- Jurisdicción y datos de incorporación o inscripción;
- Número de identificación o equivalente de la persona o estructura jurídica;
- Identificación y verificación de beneficiario final;
- Dirección;
- Dirección para correspondencia;
- Nombre del representante legal y de la persona apoderada para contratar en nombre de la persona jurídica;
- Actividad principal; y
- Otro que determinen los organismos de supervisión

CT131. Adicionalmente, en términos del Art. 28, los SO financieros y no financieros y las actividades sujetas a supervisión deberán solicitar certificaciones de incorporación y vigencia de las personas jurídicas, así como identificación de dignatarios, directores, apoderados, firmantes y representantes legales de las mismas, así como su identificación y domicilio.

CT132. *Criterio 10.4* Según se establece en el Art. 27 de la Ley 23 de 2015 señala en su numeral 3 que se deberá verificar que la persona que está actuando a nombre de otra esté autorizada de manera que se pueda identificar y verificar dicha identidad. En la línea anterior, en el Art. 27 del Acuerdo 10-2015 de la SBP se establece que cuando un cliente actúe como intermediario de otra persona que es beneficiario o usufructuario de la operación, los bancos y empresas fiduciarias deberán efectuar la DDC sobre el beneficiario.

CT133. Disposiciones similares se extienden a los otros sectores sujetos a supervisión en materia LA/FT. El Art. 9 de la Resolución JD/No 11/2015 señala que se deberá verificar que la persona que actúe en nombre de otra esté autorizada para tales efectos, para efectos de identificar y verificar la identidad de dicha persona. La SSRP señala en el Art. 22 de su Acuerdo 3 de 2015 la verificación; en el caso de las personas jurídicas se deberá también solicitar la identificación de dignatarios, directores, apoderados y representantes legales, así como llevar a cabo la DDC de personas naturales que actúen en calidad de administradores, representantes, apoderados y beneficiarios. El Acuerdo 6-2015 de la SMV establece en su Art. 8 establece que se deberá realizar la identificación y verificación de los firmantes, apoderados y quienes realicen funciones equivalentes, así como solicitar copia de los poderes que acreditan, en su caso,

a los apoderados legales. El Art. 9 de la Resolución JD/No 11/2015 de IPACCOOP señala que se deberá verificar que la persona que actúe en nombre de otra esté autorizada para tales efectos, para efectos de identificar y verificar la identidad de dicha persona.

CT134. Adicionalmente, para el caso de los denominados SONF, que anteriormente incluía a las remesadoras y casas de cambio, la Intendencia, por medio de la Resolución JD-006-015 establece que no se deberá aceptar que una persona realice transacciones a nombre de otra.

CT135. *Criterio 10.5* La Ley 23 de 2015 define al beneficiario final como “persona o personas naturales que posee, controla o ejerce influencia significativa sobre la relación de cuenta, relación contractual o de negocios o la persona natural en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción, lo cual incluye también a las personas naturales que ejercen control final sobre una persona jurídica, fideicomiso y otras estructuras jurídicas”. En base en lo anterior, los Arts. 27 numeral 4, y 28 de la citada Ley establece que los SO y actividades profesionales sujetas a supervisión deberán identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la información y documentación obtenida de las personas naturales identificadas como beneficiarios finales; en caso de que el beneficiario sea una persona jurídica, la DDC habrá de extenderse hasta conocer a la persona natural que sea propietario o controlador.

CT136. La reglamentación de la Ley, contenida en el Decreto Ejecutivo 363 de 2015, señala en su Art. 8 que se tomarán las medidas razonables establecidas por los organismos de supervisión para cumplir con la identificación y verificación del beneficiario final, haciendo la siguiente diferenciación entre SO: 10% o más de participación de propiedad para SO financieros y 25% o más de participación de propiedad para los SONF (que anteriormente incluía a las remesadoras y casas de cambio) y actividades profesionales sujetas a supervisión. Para aquellos casos de personas jurídicas, fundaciones, fideicomisos u otro tipo de entidades cuyos beneficiarios finales no puedan ser identificados por medio de la participación accionaria, se deberá obtener un acta de certificación o declaración jurada, debidamente suscrita por los representantes legales o autorizados, detallando quiénes son los beneficiarios finales. En el caso de los SONF, se podrá recurrir a la DDC simplificada cuando el nivel de riesgo sea menor y la transacción se lleva a cabo en una sola operación, siempre que no exista alguna sospecha de LA/FT/FPADM, así como sean transacciones ocasionales en efectivo por encima del umbral de 10 mil Balboas (10,000 USD).

CT137. Existen también disposiciones específicas para el sector financiero emitidas por sus respectivos órganos supervisores: la SBP señala en el Art. 14 del Acuerdo 10-2015 que se deberá identificar al beneficiario final o usufructuario de operaciones en operaciones en las que el cliente esté actuando como intermediario; el Acuerdo 10-2015, también de la SBP, señala en su Art. 15 que los bancos y empresas fiduciarias deben tomar medidas razonables para identificar al beneficiario final, entendiendo la naturaleza del negocio con el cliente, estructura accionaria y control, así como identificando a la persona natural que es propietario y controlador. El Acuerdo No. 005-2015 de la SBP también hace referencia a las medidas razonables para identificación del beneficiario final utilizando información relevante de fuentes confiables que deben aplicar otros SO bajo la supervisión de dicha SBP.

CT138. La Resolución JD/No. 11/215 de IPACCOOP establece en su Art. 11 que las cooperativas que realicen actividades de ahorro y crédito o intermediación financiera deberán identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la información y documentación obtenidas; en el caso de que no pueda identificar al beneficiario final o el custodio de las acciones al portador, se deberá abstener de iniciar o continuar con la relación de negocio o de efectuar la operación.

CT139. Por su parte, las instituciones de seguros y reaseguros están sujetas a las disposiciones del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP, el cual establece en su Art. 19 que se deberá obtener la identidad del beneficiario del seguro tan pronto como éste sea designado por el asegurado, y en algunos casos podrán obtener la información necesaria al momento del pago; en caso de que no pueda cumplir con dicha

obligación, deberá considerar preparar un reporte de operación sospechosa (ROS) y enviarlo a la UAF. En caso de las pólizas de seguros de personas jurídicas, se deberán realizar gestiones para identificar a accionistas con participación igual o mayor al 10% de la sociedad y, en caso de no poderla obtener, se deberá obtener la certificación con la descripción de los beneficiarios que se ha mencionado anteriormente.

CT140. Las entidades bajo supervisión de la SMV están sujetas a lo que indica el Acuerdo 6-2015 de dicha Superintendencia, el cual establece en su Art. 9 que deberán, como mínimo, identificar a quienes tengan participación accionaria de 10% o más y, en caso de que no se pueda identificar a beneficiarios finales a través de dicho criterio, se deberá obtener la declaración indicando a las personas naturales titulares a los derechos o beneficios equivalentes a los que se les otorgaría el 10% o más de las acciones emitidas, así como a los administradores, representantes, apoderados y firmantes de la persona jurídica o funcionario de rango equivalente; en el caso de las fundaciones de interés privado, también se incluye a los miembros del Consejo de la fundación, al fundador y al protector. Por lo que hace a los sujetos no financieros, la ISRSNF, a través de su Resolución No. JD-006-015 de 2015, Art. 5, establece que las empresas de remesas de dinero deberán, como parte de sus procesos de DDC solicitar el nombre, documento de identidad, número de cuenta o referencia, dirección, lugar y fecha de nacimiento del beneficiario.

CT141. *Criterio 10.6* El numeral 5 del Art. 27 de la Ley 23 de 2015, señala claramente como una medida básica de DDC entender y, según corresponda, obtener información sobre el propósito y carácter que se pretende dar a la relación comercial o profesional. El Art. 28 de la citada Ley establece adicionalmente que se debe comprender la naturaleza del negocio del cliente, así como de su estructura accionaria y de control. Asimismo, la reglamentación de la Ley 23 (Decreto ejecutivo 363 de 2015) señala que se debe obtener información adicional sobre el carácter que se pretende dar a la relación comercial o profesional. Disposiciones en el mismo sentido para todos los sectores bajo supervisión en materia de LA/FT/FPADM se contienen en los respectivos Acuerdos y Resoluciones emitidos por sus supervisores.

CT142. *Criterio 10.7* La Ley 23 de 2015, que es el principal marco regulatorio en materia de ALA/CFT/CFPADM, establece en su Art. 39 numerales 1 y 2, que los SO financieros, no financieros y actividades profesionales sujetas a supervisión deberán dar seguimiento a las operaciones realizadas a lo largo de la relación de negocio con el fin de asegurar que coinciden con la actividad y perfiles del cliente; en caso de observar alguna señal de alerta o comportamiento de mayor riesgo se incrementará el seguimiento. Asimismo, se deberán realizar revisiones periódicas para asegurar que los documentos e información, así como el perfil financiero y transaccional, se encuentren vigentes y correspondan con la realidad de las operaciones del cliente. El seguimiento se deberá hacer tomando en consideración todos los productos y servicios del cliente, firmante, apoderado, representante, asociado, cotitular y beneficiario final de una cuenta, contrato o relación. La periodicidad del seguimiento se determinará en función del riesgo.

CT143. El Art. 19 del Decreto Ejecutivo 363 señala que los SO deberán mantener registros de transacciones y la información de sus clientes actualizada, independientemente de si son personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, manteniendo la información por un mínimo de cinco años a partir de la terminación de la relación con el cliente específico.

CT144. Los procesos de seguimiento anteriormente referidos se reglamentan para cada sector bajo supervisión en materia de ALA/CFT/CFPADM en los Acuerdos y Resoluciones de los órganos de supervisión relevantes: el Acuerdo 10-2015 de la SBP establece en su Art. 20 que los SO deben contar con herramientas para detectar patrones de actividad anómalos o sospechas de las relaciones con sus clientes, así como de llevar un seguimiento de las operaciones efectuadas a lo largo de la relación, mientras

que el Art. 25 establece que se deberán mantener actualizados todos los registros de la información y documentación obtenidas en el proceso de DDC; el Acuerdo 6-2015 de la SMV en su Art. 23 establece que se deberá dar seguimiento a las actividades habituales de las cuentas y transacciones para identificar inusualidad o sospecha, verificar a los clientes con relación a listas de riesgos, llevar registros de las transacciones y evaluar a los que se les deba llevar a cabo una DDC, entre otros aspectos. Disposiciones en sentido similar se encuentran para otros sectores en los Arts. 8 y 12 del Acuerdo 005-2015 de la SBP, el Art. 15 de la Resolución JD/No. 11/2015 de la IPACOOOP, el Art. 18 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP y el Art. 25 del Acuerdo 6-2015 de la SMV.

CT145. Es importante señalar que el Art. 25 del Acuerdo 10-2015 de la SBP establece una periodicidad para la actualización de documentos e información de DDC del cliente de la siguiente manera: clientes de alto riesgo por lo menos cada doce (12) meses, clientes de riesgo medio o moderado por lo menos cada veinticuatro (24) meses y los clientes de riesgo bajo por lo menos cada cuarenta y ocho (48) meses. Adicionalmente, el Art. 18 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP establece una periodicidad de actualización mínima de un año para todos los clientes, y de una vez al semestre para los clientes con DDC reforzada. Estos son los únicos documentos que establecen explícitamente la periodicidad de actualización de la información de DDC.

CT146. *Criterio 10.8* El Art. 28 de la Ley 23 de 2015, en su numeral 4, establece que los SO y actividades bajo supervisión, deberán entender la naturaleza del negocio del cliente y su estructura accionaria y de control. A su vez, en el Acuerdo 10-2015 emitido por la SBP, se menciona que, como parte de la identificación del beneficiario final, se deberá comprender la naturaleza del negocio del cliente y la estructura accionaria y de control; el Acuerdo 005-2015 de la misma Superintendencia en su Art. 7 establece disposiciones en términos iguales.

CT147. Por su parte, el IPACOOOP en la Resolución JD/06/2016 se señala la comprensión de la naturaleza del negocio del cliente y su estructura accionaria y de control como DDC a las personas jurídicas, estableciendo medidas simplificadas para aquellas personas jurídicas que se encuentran listadas en una bolsa reconocida por la SMV; la SSRP, por medio de su Acuerdo 3 de 2015, Art. 22, se establece que se deberá conocer la naturaleza del negocio del contratante y/o del asegurado; El Acuerdo 6-2015 de la SMV, en su Art. 8, señala que las entidades bajo su supervisión deberán conocer la experiencia, objetivos de la inversión, el carácter que se pretende dar a la relación comercial y el origen de los fondos, y la identificación y verificación de los beneficiarios finales. En los casos en los cuales la persona jurídica no tenga operaciones, se indica que serán suficientes las referencias bancarias de los beneficiarios finales; a su vez, el origen de los fondos se presentará por medio de un sustento escrito que podrá constar de información diversa, incluyendo declaraciones de renta y contratos de compraventa, entre otros. En todos los casos anteriores se establece que, si el cliente es una persona jurídica con acciones emitidas al portador, deberán tomarse medidas para conocer a los accionistas, como son solicitar la información a los custodios de dichas acciones al portador, entre otras.

CT148. Por lo que hace a las remesadoras y negocios de cambio de divisa, la Resolución No. JD-006-015 de la Intendencia establece una prohibición para establecer negocios con personas jurídicas.

CT149. *Criterio 10.9* El numeral 1 del Art. 28 de la Ley 23 de 2015, cuando los clientes sean personas jurídicas se deberán solicitar certificaciones que evidencien la incorporación y vigencia de las personas jurídicas, así como la identificación de sus dignatarios, directores, apoderados, firmantes y representantes legales, junto con los respectivos domicilios; en caso de que la sociedad tenga registro de acciones al portador, se deberán tomar medidas para identificar al propietario efectivo de dichas acciones. En adición a lo anterior, el Art. 7 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 señala que para personas y otras estructuras jurídicas se deberán tener en los registros la siguiente información: a) nombre completo y tipo de persona

o estructura jurídica; b) jurisdicción y datos de incorporación, y; c) número de identificación o equivalente. Las disposiciones del Art. 7 del Decreto ejecutivo 363 no indican que se deberá obtener información del domicilio de las personas jurídicas.

CT150. *Criterio 10.10* Los literales 2, 3, 7 y 8 del Art. 28 de la Ley 23 de 2015 establecen que cuando el beneficiario final sea identificado como una persona jurídica, la DDC se deberá extender hasta conocer a la persona o personas naturales que son propietarios y controladores, mientras que los clientes que sean personas jurídicas con un registro de acciones al portador deberán asegurarse de identificar al beneficiario o propietario efectivo y aplicar una DDC transaccional. En lo que corresponde a los fideicomisos, el Art. 31 de la misma ley establece empresas fiduciarias deben asegurarse de conocer, identificar y verificar la identidad del fideicomitente y del beneficiario final de un fideicomiso, extendiendo la DDC hasta conocer a la persona natural que es beneficiario final.

CT151. Por otra parte, el Art. 15 del Acuerdo No.10-2015 de la SBP, establece que los bancos y empresas fiduciarias deberán tomar medidas razonables para identificar al beneficiario final usando información relevante obtenida de fuentes confiables, donde la DDC se extenderá hasta conocer a la persona natural que es el propietario o controlador. Para la identificación del beneficiario final de las sociedades anónimas, los SO deben identificar a los accionistas que posean un porcentaje igual o mayor al diez por ciento (10%) de las acciones emitidas, para lo cual les será requerido la copia del documento de identidad. Se exceptúan del requerimiento de identificación del último beneficiario las empresas que cotizan sus acciones en la bolsa.

CT152. En el caso de otras personas jurídicas, cuyos beneficiarios finales no puedan ser identificados mediante la participación accionaria, el sujeto obligado deberá asegurarse de obtener un acta, certificación o declaración jurada debidamente suscrita por los representantes o personas autorizadas, donde se detalle el o los beneficiarios finales.

CT153. *Criterio 10.11* El Decreto Ejecutivo 363 de 2015, establece que en el caso de personas y estructuras jurídicas se deberán tomar medidas razonables para identificar y verificar información relevante obtenida de fuentes confiables en relación a beneficiario final, estableciendo los criterios de participación accionaria (10% en el caso de sujetos financieros y 25% en el caso de no financieros). En caso de que no se pueda determinar al beneficiario final utilizando dichas medidas, la DDC se extenderá hasta conocer a la persona natural que es propietario o controlador. Asimismo, cada ente supervisor, por medio de los acuerdos y resoluciones que se han mencionado a lo largo del análisis del presente criterio establecen medidas específicas para sus SO, las cuales se encuentran en línea con los requisitos establecidos por los ordenamientos anteriormente señalados.

CT154. *Criterio 10.12* Según lo establece el Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP, en su Art. 18, inciso 1., se debe obtener la identidad del beneficiario o beneficiarios del seguro tan pronto como sean designados por el asegurado. En el caso de los beneficiarios designados de forma genérica, por testamento u otros medios los SO obtendrán la información necesaria para establecer la identidad del beneficiario al momento del pago.

CT155. *Criterio 10.13* Según lo establece el Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP, en su Art. 19, el beneficiario de una póliza de seguro de vida deberá ser incluido como un factor de riesgo relevante a la hora de determinar a aplicación de las medidas de DDA; en caso de que el beneficiario persona o estructura jurídica presente un mayor riesgo, la DDC deberá incluir medidas razonables para identificar y verificar la identidad del beneficiario del seguro en el momento del pago.

CT156. De acuerdo con lo establecido en el Art. 28, inciso 5 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP, establece necesaria la obtención de la aprobación de la alta gerencia para comenzar o continuar la relación comercial con un contratante o asegurado, personas naturales y/o jurídicas.

CT157. *Criterio 10.14* De acuerdo con lo establecido en el Art. 9 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, los SO habrán cumplido con la DDC hasta que se hayan verificado los requisitos mínimos solicitados. En cuanto a la posibilidad de completar la verificación posterior al establecimiento de la relación comercial y profesional por parte de los SO no financieros, el mismo Art. señala que podrá realizarse siempre y cuando dicha verificación ocurra lo antes y razonablemente posible, sea esencial para no interrumpir el desarrollo de la operación y los riesgos de LA/FT/FPADM estén efectivamente controlados.

CT158. *Criterio 10.15* Para los SO financieros, el Art. 14 del Acuerdo 10-2015 de la SBP señala que no será posible iniciar una relación comercial si no se ha realizado la verificación de identidad del cliente...

CT159. *Criterios 10.16* Según lo establece el Art. 26 de la Ley 23 de 2015, los SO deberán mantener DDC en sus operaciones, así como el cuidado conducente para prevenir razonablemente que las operaciones se realicen con fondos vinculados a actividades de LA/FT/FPADM. Asimismo, el Art. 39 del señalado ordenamiento establece que se deberá realizar un seguimiento de las operaciones efectuadas a lo largo de la relación de negocio y verificar que coinciden con la actividad profesional o empresarial del cliente, así como su perfil transaccional y financiero; en caso de que observen señales de alerta o comportamientos de riesgo, se incrementará el seguimiento, el cual incorporará todos los productos y servicios del cliente, firmante, apoderado, representante, asociado, cotitular y beneficiario final que tenga la relación de cuenta, contrato o relación.

CT160. *Criterio 10.17* El Decreto Ejecutivo 363 de 2015, a través de su Art. , establece que se deberán tomar medidas de DDC cuando existan operaciones inusuales que pudieran vincularse a conductas de LA/FT/FPADM. Por otra parte, el Art., el Art. 11 establece que la DDC deberá reforzarse, a través de diversas medidas enunciadas, cuando sea aplicable, indicando las siguientes: obtención de información adicional de cliente y beneficiario final; obtención de información adicional sobre el carácter de la relación comercial o profesional; obtención de información sobre la fuente de fondos o riqueza; obtención de información sobre razones de transacciones, y; obtención de la aprobación de la alta gerencia para comenzar o continuar la relación comercial. Asimismo, cada supervisor ha aprobado resoluciones y acuerdos para sus SO refiriéndose a la DDC reforzada, lo cual se profundiza en el análisis del Criterio 19.1.

CT161. *Criterio 10.18* El Art. 3 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 da la posibilidad a los SO de implementar medidas básicas, simplificadas o ampliadas, dependiendo de los riesgos a los que estén expuestos. En esta línea, el Art. 10 señala que se podrán aplicar medidas simplificadas de acuerdo con la exposición al riesgo que se haya identificado, sin que sean aplicadas cuando exista operaciones inusuales posiblemente vinculadas al LA/FT/FPADM. Asimismo, el Art. 26 de la Ley 23 de 2015 señala que “en las circunstancias en las que el riesgo puede ser menor, siempre que medie un análisis adecuado del riesgo, podrán autorizarse medidas de DDS”.

CT162. El Art. 10 del Decreto Ejecutivo 363 señala cuáles son las medidas simplificadas, las cuales indica que pueden ser aplicadas por todos los tipos de SO, entre las que se destacan las siguientes:

- Reducir la revisión documental;
- Reducir la frecuencia de actualización de la identificación, y;
- Reducir el seguimiento de la relación de negocio o escrutinio de las operaciones.

CT163. Asimismo, el Art. 10 del Decreto Ejecutivo 363 abre la posibilidad de no recabar información sobre la actividad profesional o de negocios del cliente cuando ésta sea claramente conocida. En todo caso

la implementación de las medidas anteriormente descritas deberá ser congruente con la exposición de riesgo del SO y por ningún motivo se podrán aplicar las medidas simplificadas o eximir de aplicación de DDC si surgen operaciones inusuales potencialmente vinculadas al LA/FT/FPADM.

CT164. *Criterios 10.19* El Art. 36 de la Ley 23 de 2015 señala que cuando el cliente no facilite el cumplimiento de las medidas de debida diligencia, los SO de todo tipo no deberán abrir la cuenta o comenzar la relación comercial, o no deberán llevar a cabo la operación, en adición a que podrán remitir un ROS a la UAF. Disposiciones similares y específicas a cada uno de los sectores se encuentran establecidas en normatividad relevante emitida por parte de los supervisores.

CT165. La SBP estableció en el Art. 15 de su Acuerdo 10-2015 que los SO que no puedan identificar al beneficiario final se abstendrán de iniciar o continuar la relación de negocios o efectuar la operación si llegara a persistir una duda sobre la identidad del cliente y/o beneficiario final. IPACOOOP reglamenta en el Art. 17 de su Resolución JD/No. 11/2015 que en los casos en los que el cliente no facilite el cumplimiento de las medidas de DDC las Cooperativas sujetas a las medidas ALA/CFT/CFPADM tendrán prohibido crear una cuenta o comenzar relaciones comerciales, no deberán llevar a cabo la operación y deberán emitir un ROS sobre el caso particular. Por parte de la SRRP, el Art. 19 de su Acuerdo 3 de 2015 establece que cuando no se pueda cumplir con las medidas de conocimiento y verificación del beneficiario del seguro, deberá considerar la preparación de un ROS a remitir a la UAF, mientras que el Art. 22 del propio ordenamiento señala que no se deberá iniciar o continuar una relación de negocio ni realizar la operación. La SMV señala en su Acuerdo 6-2015 que está prohibida la realización de transacciones o establecimiento de una relación comercial cuando el cliente no facilite el cumplimiento de las medidas de DDC.

CT166. El numeral 1 del Art. 28 de la Ley 23 de 2015 determina que cuando los clientes sean personas jurídicas, la norma no establece la necesidad de registrar lo definido por el criterio 10.9., en lo específico a la identificación de la dirección de la oficina domiciliada y, de ser diferente, un domicilio comercial principal.

CT167. *Criterio 10.20* No se brinda ninguna posibilidad a los SO de mantener la relación o realizar la operación, presentando un ROS, en caso de que se estime pertinente para no alertar al cliente.

Ponderación y conclusión

CT168. El marco legal panameño es bastante robusto en lo relacionado a la aplicación de medidas de DDC, permitiendo la posibilidad de que éstas se implemente de acuerdo con la exposición al riesgo. No obstante, no es clara la existencia de una prohibición expresa para la apertura de cuentas bajo nombres ficticios. Asimismo, si bien el arco legal es bastante sólido en cuanto a la necesidad de contar con la DDC para comenzar relaciones de negocios, no se brinda la posibilidad de no realizar DDC para no alertar a posibles clientes con indicios de LA/FT, en los términos del Criterio 10.20. **La Recomendación 10 se califica Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 11 - Mantenimiento de registros

CT169. *Criterios 11.1* Para efectos de los requisitos en materia de ALA/CFT/CFPADM, el Art. 29 de la Ley 23 de 2015 señala que los SO deberán mantener actualizados los registros de información y documentación de DDC, así como resguardo de los registros de operaciones, por un periodo mínimo de cinco años, de manera que sea posible la identificación del cliente y la reconstrucción de sus operaciones. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo 363 de 2015 establece en su Art. 19 que dicha información se deberá mantener para personas naturales o jurídicas y estructuras jurídicas, sean nacionales o extranjeras, a través

de medios físicos, electrónicos o de otra naturaleza que sean autorizados por los órganos supervisores, y que se deberá mantener por un periodo mínimo de cinco años a partir de la terminación de la relación con cada cliente. Disposiciones en el mismo sentido específicas de cada sector se encuentran en los siguientes ordenamientos:

- Art. 12 del Acuerdo No. 005-2015 de la SBP, para todos los SO bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos;
- Art. 15 de la Resolución JD/No. 11/2015 del IPACOOOP para las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de servicios múltiples o integrales y otras que hagan intermediación financiera;
- Art. 35 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSR para los SO del sector de seguros y reaseguros;
- Art. 26 del Acuerdo 6-2015 de la SMV para los SO financieros bajo la supervisión de la Superintendencia del Mercado de Valores;
- Art. 25 del Acuerdo 10-2015 sobre “Prevención de uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarios”.

CT170. *Criterio 11.2* Como se señala en el Criterio 11.1, se deberá mantener un resguardo de la información de DDC, archivos de cuenta y correspondencia comercial por lo menos por un periodo de cinco años.

CT171. *Criterio 11.3* Para efectos de los requisitos en materia de ALA/CFT/CFPADM, el Art. 29 de la Ley 23 de 2015 señala que los SO deberán mantener actualizados los registros de información y documentación de DDC, así como resguardo de los registros de operaciones, por un periodo mínimo de cinco años, de manera que sea posible la identificación del cliente y la reconstrucción de sus operaciones.

CT172. *Criterio 11.4* La Ley 23 de 2015 establece en diversos artículos que la información obtenida por parte de los SO financieros, no financieros y actividades profesionales debe estar a disposición en los procesos de supervisión en materia de ALA/CFT/CFPADM. El Art. 20 señala que los organismos de supervisión tienen la atribución de acceder a la información financiera relacionada con los delitos de LA/FT/FPADM asociados a los clientes, productos y servicios de los SO, así como asegurar que estos últimos cuenten con la información básica sobre transferencias internacionales, la cual deberá estar disponible a la UAF; el Art. 32 establece que las empresas fiduciarias deberán proveer la información requerida por los ordenamientos en materia de ALA/CFT/CFPADM; el Art. 46 establece que la información de las transferencias electrónicas deberá mantenerse a lo largo de la cadena de pago y estar disponible para las autoridades competentes, incluyendo supervisores y la UAF, para efectos de detección, investigación y procesamiento de delincuentes y terroristas.

CT173. Asimismo, con base en el Art. 13 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 se señala que se deberán conservar y mantener “[...] todos los registros que permitan a las autoridades competentes y a los organismos de supervisión la reconstrucción de cualquier hecho o transacciones individuales, incluyendo los montos, de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el procesamiento de una actividad criminal o necesidad de constatar los controles adecuados para ofrecer el servicio”.

CT174. Sin embargo, en las referidas normas no se especifican los plazos en los cuales la información deberá ser entregada a las autoridades relevantes, específicamente a la UAF, por lo que no es posible determinar si la misma se pone a disposición “rápidamente”, como señala el criterio.

Ponderación y conclusión

CT175. Las normas establecen adecuadamente el mantenimiento de registros, su conservación y que los mismos deben ser suficientes para la reconstrucción de las operaciones. No obstante, no es posible

determinar si la información se debe poner a disposición de las autoridades “rápidamente”, puesto que no se establecen plazos definidos. **La Recomendación 11 se considera Mayoritariamente Cumplido.**

Recomendación 12 - Personas expuestas políticamente

CT176. *Criterio 12.1* El Art. 4 de la Ley 23 de 2015 define a las personas expuestas políticamente (PEP) de la siguiente manera:

18. Personas expuestas políticamente. Personales nacionales o extranjeras que cumplen funciones públicas destacadas de alto nivel o con mando y jurisdicción en un Estado, como (pero sin limitarse) los jefes de Estados o de un gobierno, los políticos de alto perfil, los funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, los altos ejecutivos de empresa o corporaciones estatales, los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, entre otros que ejerzan la toma de decisiones en las entidades públicas; personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones importantes por una organización internacional, como los miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la junta directiva o funciones equivalentes...”

CT177. Con base en la definición anteriormente señalada, el Art. 34 establece que los SO y actividades profesionales bajo supervisión deberán aplicar medidas de DDC reforzada para clientes que entren en la categoría de PEP nacional o extranjero, sea como cliente o como beneficiario final, al ser considerado como un perfil de riesgo alto; entre las medidas implementadas especialmente para los PEP se encuentran las siguientes, en base en el propio Art. 34:

- Contar con herramientas que permitan efectuar diligencias pertinentes para determinar si el cliente o el beneficiario final es una persona con exposición política.
- Para los SO financieros, obtener la aprobación de la alta gerencia para establecer (o continuar, en el caso de los clientes existentes) relaciones de negocios con esos clientes, y en los casos que aplique para los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión.
- Para los SO financieros, identificar el perfil financiero y transaccional de personas expuestas políticamente en cuanto a la fuente de su patrimonio y la fuente de los fondos, y en los casos que aplique para los SONF y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión.
- Efectuar el seguimiento continuo intensificado de las operaciones durante toda la relación comercial

CT178. El Decreto Ejecutivo 363, que reglamente la Ley 23 de 2015, establece en su Art. 12 que la DDA deberá ser aplicada a los PEP. Los siguientes ordenamientos contienen disposiciones en el mismo sentido aplicables específicamente para cada tipo de sujeto obligado:

- Art. 22 del Acuerdo 10-2015 de la SBP;
- Art. 16 de la Resolución JD/No. 11/2915 del IPACCOOP;
- Art. 30 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP;
- Arts. 7, 8, 16 y 17 del Acuerdo 6-2015 de la SMV;
- Art. 8 de la Resolución No. JD-006-015 de 2015 de la Intendencia³⁹.

CT179. *Criterio 12.2* De acuerdo con lo establecido en el Art. 34 anteriormente citado, en el caso de todos los SO y actividades bajo supervisión ALA/CFT/CFPADM, deberán contar con sistemas para

³⁹ Las medidas descritas en el Art. 8 citado eran aplicables a las empresas de remesas de dinero y casas de cambio, las cuales hasta mayo de 2017 eran consideradas como SONF en el marco legal de Panamá.

determinar si el cliente o beneficiario final son PEP de un organismo internacional o un familiar cercano o colaborador de cualquier tipo de PEP; si se determina que la relación es de mayor riesgo, se deberán aplicar las medidas de DDC intensificadas que son aplicables a los PEP nacionales y extranjeras. Asimismo, como se ha señalado en el criterio anterior, dicho tipo de clientes están considerados como de riesgo alto y se les aplicarán las medidas que se enlistan en Art. 34 de la Ley 23 de 2015.

CT180. *Criterio 12.3* El Art. 4 de la Ley 23 de 2015 define al “estrecho colaborador” como “[la] persona conocida por su íntima relación con respecto a la persona expuesta políticamente, esto incluye a quienes están en posición de realizar transacciones financieras, comerciales o de cualquier naturaleza, ya sean locales e internacionales, en nombre de la persona expuesta políticamente”.. Asimismo, como se señaló anteriormente, el Art. 34 de la Ley 23 de 2015 señala que los SO deberán contar con sistemas que les permitan determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP un familiar cercano o un estrecho colaborador, como se define en el ordenamiento señalado. Para efectos de aclarar el concepto de “familiar cercano” señalado, el Art. 22 del Acuerdo 10-2015 de la SBP establece que los familiares cercanos serán el cónyuge, padres, hermanos e hijos, así como personas conocidas por su íntima relación con una PEP. La SSRP establece la aplicación del mismo concepto de PEP en el Art. 30, numeral 5 del Acuerdo 3 de 2015, mientras que la SMV lo indica en el Art. 8 del Acuerdo 6-2015.

CT181. *Criterio 12.4* Como se señaló anteriormente, el Art. 30 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP establece las medidas relativas a las PEP para las empresas de seguro y reaseguro, las cuales se detallarán en el análisis del presente criterio. La disposición señalada indica que se deberá realizar una DDC reforzada del contratante y/o asegurado para los individuos que se encuadren en la categoría de PEP. Los sistemas para el manejo de riesgo y llevar a cabo la DDA. Adicionalmente, y en específico para las pólizas de seguro de vida, el mismo Art. 30 señala que “[...] debe exigirse a las compañías de seguros que adopten medidas razonables, incluso DDA, para determinar si los beneficiarios son persona expuesta políticamente. Esto deberá hacerse, a más tardar, en el momento del pago de la prima. Cuando se identifiquen riesgos mayores, debe exigirse a las instituciones financieras que informen a la alta gerencia antes de proceder al pago de la póliza para que realicen exámenes más profundos de toda la relación comercial con el titular de la póliza y consideren la elaboración de un reporte de operación sospechosa”. Es decir, la disposición se encuentra en los mismos términos que el Criterio 12.4.

Ponderación y conclusión

CT2. **La Recomendación 12 se califica como Cumplida.**

Recomendación 13 - Banca corresponsal

CT182. *Criterio 13.1* Las disposiciones relacionadas con los servicios de corresponsalía se encuentran contenidas en el Art. 33 de la Ley 23 de 2015, el cual establece que se “[l]os sujetos obligados financieros deberán mantener medidas de DDC que les permitan conocer a las entidades financieras a quienes se les ofrece y recibe el servicio de corresponsalía, al igual que deberán diseñar controles que les permitan asegurar la naturaleza de sus operaciones a fin de prevenir que estas puedan ser un vehículo para los delitos de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”.. Las medidas básicas que se deberán aplicar para las relaciones de corresponsalía, en términos del propio Art. 33, se enlistan a continuación:

- Reunir información suficiente sobre la entidad financiera que les permitan comprender la naturaleza de sus negocios y determinar, a partir de la información disponible, la reputación de la institución y la calidad de la supervisión, incluyendo si ha sido objeto o no a una investigación sobre

blanqueo de capitales, FT y financiamiento de armas de destrucción masiva o a una acción regulatoria del país de origen o de los países donde mantenga presencia física o actividad financiera.

- Evaluar los controles de la entidad financiera corresponsal y que esta entienda sus responsabilidades en materia de prevención del blanqueo de capitales, FT y financiamiento de armas de destrucción masiva de la entidad financiera.
- Rechazar una relación de banca corresponsal con bancos sin presencia física y sin regulador de origen.
- Validar que las entidades financieras que reciben el servicio de corresponsalía no permitan que sus cuentas sean utilizadas por entidades sin presencia física y sin regulador de origen.
- Obtener la aprobación de la alta gerencia antes de establecer nuevas relaciones de corresponsalía.

CT183. *Criterio 13.2* En adición a lo anterior, el Acuerdo 7-2016 de la SBP establece, en sus artículos 3 a 5, disposiciones sobre las relaciones de corresponsalía encaminadas a las instituciones que proporcionan los servicios de corresponsalía, indicando que dichas instituciones “[...] tendrán que conocer con plenitud la naturaleza del negocio del banco cliente/representado y evaluar sus riesgos de prevención de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva [...]”. Para los efectos anteriores, dichas instituciones deberán contar con políticas y procedimientos para prevenir el LA/FT/FPADM con base en el riesgo de las mismas; definir las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes en la relación de corresponsalía con relación a la prevención del LA/FT/FPADM; incluir disposiciones sobre el suministro de información de obtenida de la DDC cuando así se requiera; la aprobación de nuevas relaciones de corresponsalía por parte de la alta gerencia, y; con relación a cuentas de transferencias de pagos en otras plazas, el banco corresponsal deberá tener constancia de que el banco representado ha cumplido con todas las obligaciones de DDC que tengan acceso directo a este tipo de cuenta y esté en condiciones de suministrarle datos de identificación al banco corresponsal cuando éste lo requiera.

CT184. Las medidas relacionadas con la DDC a los bancos representados indican que, como mínimo, debe comprender los aspectos siguientes: información suficiente del banco representado para comprender la naturaleza de sus negocios; información y conformación de la estructura societaria y alta gerencia; ubicación de operaciones del banco representado, tipo de negocio, jurisdicciones en las que tiene sucursales y filiales y actividades de éstas; medidas, controles y manuales de prevención de LA/FT/FPADM; propósito de los servicios de corresponsalía y perfil transaccional; situación de supervisión y regulación del banco, con especial énfasis en temas de prevención de LA/FT/FPADM, y; cumplimiento de las medidas de DDC por el banco representado. En complemento a lo señalado anteriormente, el Art. 5 establece el “régimen reforzado de DDC en relaciones de corresponsalía”, la cual se deberá aplicar en los casos de:

- Entidades bancarias ubicadas en jurisdicciones con normas débiles para la prevención de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, según listas emitidas por organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), entre otros.
- Relaciones de corresponsalía con entidades que hayan sido investigadas y/o sancionadas públicamente por deficiencias en su sistema de prevención de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, o se encuentren autorizadas en un país no cooperante de acuerdo con listas emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).
- La posibilidad que PEP estén involucradas en la titularidad de un banco representado.

CT185. La SBP indica, en Art. 3, numeral 5 del Acuerdo 07-2016, que “(...)cuando se trate de cuentas de transferencias de pagos en otras plazas, el banco corresponsal deberá tener constancia de que el banco cliente/representado ha cumplido con todas las obligaciones de DDC respecto de sus clientes que tengan acceso directo a este tipo de cuenta y, por consiguiente el banco cliente/representado esté en condiciones de suministrarle datos de identificación de sus clientes, cuando el banco corresponsal lo requiera”.

CT186. *Criterio 13.3* El Art. 7 del Acuerdo 10-2015 de la SBP establece la prohibición expresa para establecer o mantener relaciones, ya sea interbancaria o de corresponsalía, con bancos que carezcan de presencia física en la jurisdicción de origen o no estén afiliados a un grupo financiero sujeto a supervisión consolidada. En complemento a lo anterior, el Art. 8 de dicho Acuerdo establece que entre las medidas de DDC para operaciones interbancarias se deberá asegurar “[...] la existencia y presencia física del banco o de su casa matriz [...]”.

Ponderación y conclusión

CT187. **La Recomendación 13 se califica como Cumplida.**

Recomendación 14 - Servicios de transferencia de dinero o valores

CT188. *Criterio 14.1* La Ley 48 de 2003 establece que las personas, tanto naturales como jurídicas, que realicen de manera habitual servicios de transferencia de dinero “[...] ya sea a través de sistemas de transferencias o transmisión de fondos, compensación de fondos o por cualquier otro medio, dentro y fuera del país, las cuales se denominarán casas de remesas de dinero”, deberán solicitar una autorización para tales efectos al MICI, a través de la Dirección de Empresas Financieras. De acuerdo con el Art. 2 del señalado ordenamiento, la solicitud por parte de una persona natural se presentará a través de un abogado y deberá contener lo siguiente:

- Nombre, apellidos, estado civil, número de cédula de identidad personal y domicilio de la solicitante en Panamá.
- Nombre comercial de la empresa.
- Dirección física exacta del establecimiento comercial, números telefónicos, apartado postal y correo electrónico, si los tuviere.
- Indicación del capital con que operará el negocio.

CT189. Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 3 de la Ley 48 de 2003, a la solicitud se le deberán anexar un certificado de que se cuenta con un capital mínimo de 50,000 Balboas (50,000 USD), siempre libre de gravámenes; un cheque de 1,000 Balboas certificado a favor del MICI por concepto de tasa de expedición, y; la descripción de los objetivos y proyecciones económicas y financieras de la empresa.

CT190. En el caso de las solicitudes que se presenten por parte de personas jurídicas, la solicitud también se presentará por medio de un abogado y se solicitará la siguiente información:

- Nombre o razón social de la solicitante.
- Clase de sociedad o compañía de que se trata.
- Fecha de su inscripción en el RP, con indicaciones de tomo, folio y asiento (ficha, rollo e imagen o equivalentes registrales) respectivos.
- Nombre de sus directores, dignatarios y representante legal.
- Domicilio legal de la solicitante en Panamá.
- Nombre comercial de la empresa.
- Dirección física exacta del establecimiento comercial y números telefónicos en Panamá.

- Indicación del capital con que operará el negocio.

CT191. En adición a la información anteriormente señalada, según lo señala el Art. 5 del ordenamiento citado, la solicitud deberá acompañarse de la escritura pública protocolizando el pacto social y reformas, inscritas en el RP; el certificado del RP no anterior a treinta días, en donde conste la vigencia y datos de inscripción de la sociedad, capital y nombres de directores, dignatarios y representante legal; un certificado de que se cuenta con un capital mínimo de 50.000 Balboas (50.000 USD), con las acciones totalmente suscritas, pagadas y liberadas; un cheque de 1.000 Balboas certificado a favor del MICI por concepto de tasa de expedición; una fotocopia autenticada de la cédula de identidad de los directores, dignatarios y representante legal, y; la descripción de los objetivos y proyecciones económicas y financieras de la empresa.

CT192. La Ley 23, de 27 de abril de 2015, en su Art. 23 había establecido empresas de remesas de dinero como sujetos obligados no financieros bajo la supervisión y regulación de la Intendencia. En mayo de 2017, la Ley 21 ha modificado los artículos 22 y 23 de la Ley 23 de 2015, asignando a la SBP la responsabilidad de regular y supervisar estos sujetos obligados, ahora considerados como financieros. La SBP ha emitido el Acuerdo 8-2017 en lo cual se especifican los requerimientos regulatorios aplicables a las casas de remesas.

CT193. *Criterio 14.2* El Art. 31 de la Ley 48 de 2003 señala expresamente que cuando “[...] se tenga conocimiento o razones fundadas que indiquen que una persona natural o jurídica está ejerciendo habitualmente el negocio de casa de remesas de dinero, sin la autorización emitida por la Dirección de Empresas Financieras del MICI, esta tendrá la facultad de examinar sus libros, registros contables, cuentas y demás documentos que sean pertinentes y necesarios, para determinar el hecho”. En caso de que exista una negativa a proporcionar la información, se impondrá una multa, y ante una negativa reiterada, se asumirá que se realizan las actividades descritas sin autorización.

CT194. El Art. 32 señala que la Dirección de Empresas Financieras del MICI podrán intervenir los establecimientos y, en caso de comprobar que se realizan actividades de remesas de dinero sin autorización, se aplicará una multa de cien mil Balboas (100,000 USD) y la cancelación de la licencia o registro comercial del establecimiento, solicitada a la Dirección General de Comercio Interior. Se ordenará el cierre inmediato de los establecimientos, para lo cual la Dirección de Empresas Financieras podrán contar con el apoyo de la Policía Nacional.

CT195. La SBP ha creado un grupo de supervisores específico para las remesadoras, tomado acciones para adecuar estos nuevos sujetos dentro de su enfoque de supervisión, y se ha firmado un Convenio con el MICI para cooperación entre ambas instituciones.

CT196. *Criterio 14.3* El Art. 23 de la Ley 23 de 2015 enlista explícitamente como sujetos obligados no financieros a las empresas de remesas de dinero, independientemente de que ésta sea o no su actividad principal; en ese sentido, estaban bajo la supervisión de la Intendencia, de acuerdo con las atribuciones que el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 361 de 2015 le da a dicha autoridad. En consistencia con lo anteriormente señalado, la circular de la Intendencia No. JD-006-015 de 2015, que en su Art. 1 hace extensivas las disposiciones en materia de prevención de LA/FT/FPADM a los sujetos no financieros, nombrando en primer lugar a las empresas que hagan remesa de dinero, aun cuando ésta no sea su actividad principal.

CT197. De acuerdo con la Ley 21 de 2017, las remesadoras de dinero son ahora consideradas sujetos obligados financieros, supervisados por parte de la SBP.

CT198. *Criterio 14.4* En términos del Art. 17 de la Ley 48 de 2003, las empresas autorizadas para realizar actividades de remesas de dinero podrán utilizar intermediarios (subagentes), bajo su propia

responsabilidad, en cuyo caso se deberá entregar a la Dirección de Empresas Financieras del MICI copia de los contratos suscritos con los intermediarios, los cuales incluyen las generales completas de los contratantes y su dirección física. No obstante lo anterior, la legislación panameña no establece requisitos de registro o licenciamiento de los subagentes de las remesadoras.

CT199. *Criterio 14.5* No se establece en la legislación que los agentes deban realizar la aplicación de las medidas ALA/CFT o se extienda a ellos el programa de cumplimiento.

Ponderación y conclusión

CT200. Panamá recientemente ha integrado a las remesadoras y a las casas de cambio como negocios a ser supervisados por parte de la SBP. No obstante, los agentes no se encuentran cubiertos en cuanto a la aplicación del programa de cumplimiento de los SO relevantes ni están sujetos al requisito de estar registrados o contar con licencia. **La Recomendación 14 se califica como Parcialmente Cumplida.**

Recomendación 15 - Nuevas tecnologías

CT201. *Criterio 15.1* Según se establece en el Inciso 1 y 2 del Art. 40 de la Ley 23 de 2015, los sujetos obligados, tanto financieros como no financieros, “[...] deberán aplicar un enfoque basado en riesgo, lo cual implica una evaluación de los productos y servicios que ofrecen y ofrecerán [...]”; el numeral 2 del citado Art. agrega la obligación por parte de los sujetos obligados de “[r]realizar un análisis predictivo para sensibilizar los riesgos que puedan afectar a su productos y servicios, considerando la probabilidad e impacto [...] y con base a este análisis diseñar los controles adecuados que permitan mitigar los riesgos observados”. Lo anterior establece un marco general en el cual se encuadran los productos y servicios tanto actualmente ofrecidos como que se puedan ofrecer en el futuro, incluyendo aquellos proporcionados por medios tecnológicos disponibles actualmente, en desarrollo, o que se desarrollen en el futuro.

CT202. *Criterio 15.2* Disposiciones en idéntico sentido se reproducen en el Art. 3 del Acuerdo 06-2016 de la SBP, donde agrega la disposición en la que los sujetos obligados “[...] deberán aplicar un enfoque basado en riesgo cuando se trate de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos, tanto nuevos como existentes”. Las disposiciones señalan que se deben identificar y evaluar riesgos derivados de las nuevas tecnologías tanto en el desarrollo de nuevos productos y prácticas comerciales, como en el uso de nuevas tecnologías en productos nuevos existentes y nuevos, siempre antes del lanzamiento o uso difundido de las mismas. Adicionalmente, se da el mandato a los sujetos obligados bajo supervisión de la SBP a tomar medidas de gestión y mitigación de dichos riesgos.

CT203. En cuanto al sector de la Cooperativas de Ahorro y Crédito, el Art. 24 del Reglamento Especial IPACOOOP, e modificado por medio de la Resolución No. JD/06/2016, para incluir disposiciones con relación a nuevas tecnologías, en el mismo tenor que aquellas establecidas para los sujetos obligados bajo supervisión de la SBP. Asimismo, también se les indica que la “[...] evaluación del riesgo [de LA/FT] debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo. Las cooperativas deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos”.

CT204. El sector de seguros y reaseguros también fue cubierto en materia de nuevas tecnologías por medio del Acuerdo No. 5 de 2016 emitido por la SSRP, señalando en su Art. 7 que las evaluaciones de riesgo en materia de LA/FT/FPADM con respecto a sus productos y servicios “[...] deberán aplicarse a los nuevos productos y servicios, así como el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo, para productos tanto nuevos como existentes antes de su lanzamiento al mercado”.

CT205. Por último, las instituciones supervisadas por parte de la SMV, el Art. 5 del Acuerdo 06-2015 de dicha Superintendencia señala disposiciones en el sentido de que se deberán contar con medidas de gestión de riesgo de LA/FT/FPADM con relación a productos y servicios, así como los canales de distribución o comercialización. Asimismo, el Art. 12-A, adicionado por medio del Acuerdo 2-2017, señala que se deberán identificar y evaluar los riesgos de LA/FT/FPADM relacionado con nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevas tecnologías, formas de ofrecimiento, formas de envío, canales de distribución e implementación de nuevas tecnologías, tanto en productos nuevos como existentes.

Ponderación y conclusión

CT206. **La Recomendación 15 se califica como Cumplida.**

Recomendación 16 - Transferencias electrónicas

CT207. *Criterios 16.1* El Art. 46 de la Ley de 2015 establece que los sujetos obligados financieros deberán asegurarse de que las transferencias electrónicas incluyan e nombre del originador, el nombre del beneficiario, el número de cuenta o, en su defecto, el número único de referencia, así como otra información precisa que se requiera. La información anteriormente señalada deberá permanecer a lo largo de toda la cadena de pago y estar disponible a las autoridades judiciales, organismos de supervisión y la UAF. Lo anterior es aplicable a todas las transferencias, independientemente del monto, de si son individuales o si se agrupan para un mismo cliente, si son internacionales o si son nacionales.

CT208. Específicamente en el caso de los bancos, el Art. 18 del Acuerdo 10-2015 de la SBP, sobre “Prevención del uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarios”, se señalan las mismas disposiciones, así como que los bancos deberán “[...] contar con procedimientos y medidas eficaces de seguridad para prevenir que sus clientes hagan uso indebido de las transferencias electrónicas, para lo cual se asegurará de contar con un sistema que evidencie las alertas correspondientes en el caso que estas transferencias sean inusuales [...]”. Adicionalmente, la SBP, por medio de su Acuerdo 2-2017 actualizó las disposiciones aplicables a la transferencia de fondos, entre otras relevantes al régimen ALA/CFT/CFPADM, indicando que es aplicable a las transferencias de fonos completadas a través de cualquier modalidad operativa. El Art. 4 del referido acuerdo señala que la información que deberá mantenerse será, como mínimo, la siguiente:

- Ordenante;
- Orden explícita para realizar la transferencia de fondos y monto de la misma;
- Nombre o razón social;
- Dirección física o postal;
- Número de la cuenta bancaria o número único de referencia de la transacción
- Fecha de ejecución de la transferencia.
- Beneficiario
- Nombre y número de cuenta;
- Banco receptor de la transferencia, y;
- País de destino

CT209. Adicionalmente, las disposiciones del Acuerdo permiten a la institución solicitar cualquier otro dato o información que se considere necesaria para llevar a cabo la operación.

CT210. En lo que respecta a otro sector de relevancia para estos efectos, como lo son las empresas de remesas de dinero, la SBP aún no ha emitido regulaciones sobre el tema específicas para las empresas de

remesas. Sin embargo, el Art. 5 de la Resolución No. JD-006-015 de la Intendencia, que supervisaba y regulaba el sector hasta mayo de 2017, señalaba que dichas empresas deberían, como mínimo, solicitar y verificar la siguiente información del cliente:

- Nombre del originador;
- Documento de identidad del originador;
- Número de cuenta del originador o número de referencia;
- Dirección del originador;
- Fecha y lugar de nacimiento;
- Nombre del beneficiario;
- Documento de identidad del beneficiario;
- Número de cuenta del Beneficiario o número de referencia;
- Dirección del beneficiario; y
- Fecha y lugar de nacimiento.

CT211. *Criterio 16.2 (‘Cumplido)* El Art. 8 del Acuerdo 2-2017 establece que “cuando se trate de varias transferencias internacionales individuales de un único ordenante, agrupadas en un solo lote para su transmisión a los beneficiarios, los bancos deberán asegurarse de que dicho lote o archivo de procesamiento contenga la información requerida sobre el ordenante y el beneficiario, que permita rastrearla completamente dentro del país beneficiario” y que “el banco ordenante queda eximido de recabar para cada transacción la información sobre el ordenante, siempre que las mismas incluyan el número de cuenta del ordenante o un único número de referencia de la transacción”.

CT212. *Criterio 16.3* Para transferencias nacionales, el Art. 5 del Acuerdo 2-2017 establece que en caso de transferencias de fondos por montos iguales o inferiores a 1,000 Balboas no es necesario recabar la información del beneficiario. Para transferencias en montos superiores, el banco ordenante debe recabar los datos del ordenante y beneficiario de acuerdo con el Art. 4, el número de cuenta del ordenante y el beneficiario o un único número de referencia de la transacción y el monto de la transferencia. No hay un umbral mínimo para transferencias internacionales.

CT213. *Criterio 16.4* El Art. décimo del Acuerdo 2-2017, que modifica el Art. 23 del Acuerdo 6-2015 de agosto de 2015, determina que los bancos deben “aplicar adecuadamente la política “Conozca a su Cliente”, los procedimientos de DDC y demás disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre prevención del uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarios”.

CT214. En los términos establecidos por el Art. 5 de la Resolución No. JD-006-015 de 2015, emitida por la Intendencia, se establece que las empresas de remesas de dinero (junto con las casas de cambio), deberán solicitar información para la identificación y verificación del cliente, según se establece en el análisis de los criterios 16.1 – 16.3 anteriores.

CT215. *Criterio 16.5* Para transferencias nacionales, el Art. 5 del Acuerdo 2-2017, según fue modificado por el Acuerdo 4-2017, determina que “cuando la información que acompaña la transferencia nacional esté a disposición del banco beneficiario y de las correspondientes autoridades por otros medios, el banco ordenante solo debe incluir el número de cuenta o un único número de referencia de la transacción, siempre que este número o identificación permita el rastreo de la misma hasta el ordenante o el beneficiario”.

CT216. *Criterio 16.6* Como se mencionó en el análisis del Criterio 16.1, la aplicación de las medidas de identificación y acompañamiento de la información del originador y beneficiario de la transferencia electrónica se aplica a todas por igual, independientemente de si son nacionales o internacionales. El Art. 46 de la Ley 23 de 2015 no establece ningún plazo para la entrega de la información de las transferencias

por parte de los sujetos obligados relevantes, limitándose a señalar que la información deberá estar disponible a las autoridades judiciales, organismos de supervisión y la UAF. El Acuerdo 2-2017 en su Art. 5 sobre transferencias nacionales dispone, acorde al estándar, que la información sobre estas transferencias será proporcionada a la autoridad en un plazo no mayor de tres días hábiles.

CT217. *Criterio 16.7* En los términos del Art. 29 de la Ley 23 de 2015, los sujetos obligados deberán mantener actualizados los registros de información y documentación de las operaciones realizadas por un periodo mínimo de cinco (5) años posteriores a la conclusión de la relación, esto con el fin de conocer y, en medida de lo posible, reconstruir operaciones. Asimismo, el Acuerdo 10-2015 en su Art. 25 señala que los bancos deberán mantener actualizados los registros de información y documentación del proceso de DDC y los documentos que sustenten operaciones o transacciones, así como conservar dichos documentos e información por un periodo no inferior a cinco años a partir del fin de la relación contractual con el cliente. Asimismo, se establecen plazos de actualización de dicha información dependiendo del perfil de riesgo identificado del cliente, de la siguiente manera: clientes de alto riesgo actualizados cada 12 meses; clientes de riesgo medio actualizados al menos cada 24 meses, y; clientes de riesgo bajo actualizados al menos cada 48 meses.

CT218. Adicionalmente, el Art. 9 del Acuerdo 2-2017 de la SBP señala que todo banco deberá mantener los registros de las transferencias de fondos por lo menos por 5 años a partir de la fecha en la que se llevó a cabo la misma.

CT219. *Criterio 16.8* El Art. 36 de la Ley 23 señala que cuando el cliente no facilite el cumplimiento de las medidas de DDC, el sujeto obligado no deberá crear una cuenta, comenzar una relación o realizar una transacción, así como que podrá enviar un ROS a la UAF.

CT220. *Criterio 16.9* Como se señaló en el análisis del Criterio 16.1, la información de originador, beneficiario, número de cuenta de cada uno de estos y otra información requerida del originador y el beneficiario deberá permanecer a lo largo de la cadena de pago y estar disponible a las autoridades para los casos de las transferencias electrónicas, incluyendo aquellas que son transfronterizas. El Acuerdo 2-2017, que actualiza las disposiciones en materia de transferencias de fondos, establece en su Art. 9 que todo banco que lleve a cabo una transferencia nacional o internacional deberá asegurarse de mantener la información requerida sobre el ordenante y beneficiario, la cual deberá poder ser verificada con la transferencia o mensaje relacionado a lo largo de toda la cadena de pago, lo cual es aplicable tanto a transferencias nacionales como al exterior.

CT221. *Criterio 16.10* En el Art. 9 del Acuerdo 2-2017 dispone que en el caso de transferencias internacionales el banco intermediario deberá mantener un registro, durante un periodo mínimo de 5 años, con toda la información recibida del banco ordenante o de otro banco intermediario, cuando existan limitaciones técnicas que impidan que la información requerida sobre el ordenante o beneficiario que acompaña a dicha transferencia permanezca con una transferencia nacional relacionada.

CT222. *Criterio 16.11* El Art. 7 del Acuerdo 10-2015 señala que toda transacción que sea resultado de una relación interbancaria que se ofrece a instituciones extranjeras también estará sujeta a las medidas de DDC, acorde al nivel de riesgo representado. Por otro lado, el Art. 12 del Acuerdo 2-2017 establece que los bancos originadores, intermediarios y beneficiarios deberán tomar medidas razonables para identificar las transferencias que carezcan de la información requerida sobre el ordenante y el beneficiario.

CT223. *Criterio 16.12* De acuerdo con el inciso c) del numeral 2 del Art. 12 del Acuerdo 2 del 2017, los bancos intermediarios deberán “contar con políticas y procedimientos eficaces basados en el riesgo para determinar: i) cuándo ejecutar, rechazar o suspender una transferencia que carezca de la información requerida sobre el ordenante y beneficiario y ii) la acción de seguimiento apropiada”.

CT224. *Criterio 16.13* De acuerdo con lo establecido en el Art. 36 de la Ley 23 de 2015, un sujeto obligado cuyo cliente no facilite el cumplimiento de las medidas de DDC no deberá realizar la operación relacionada y podrá emitir un ROS a la UAF. Asimismo, el Art. 12 del Acuerdo 2-2017 que actualiza las disposiciones de transferencias electrónicas para los bancos señala que los bancos beneficiarios deberán tomar medidas razonables para identificar las transferencias internacionales que carezcan de información sobre ordenante o beneficiario.

CT225. *Criterio 16.14* La identificación y verificación del cliente se hace para todas las transferencias electrónicas, tanto transfronterizas como nacionales, independientemente del monto que involucren, esto en los términos del Art. 46 de la Ley 23 de 2015.

CT226. *Criterio 16.15* El Acuerdo 2-2017 en su Art. 12, dispone que el banco beneficiario deberá contar con políticas y procedimientos, basados en riesgo para determinar cuándo ejecutar, rechazar o suspender una transferencia que carezca de la información requerida sobre el ordenante y beneficiario. No obstante, no se hace referencia a la posibilidad de aplicar acciones de seguimiento.

CT227. *Criterio 16.16* Los proveedores de servicios de transferencia de dinero son sujetos obligados de la Ley 23 de 2015 y responsables por el cumplimiento de sus agentes conforme el Art. 17 de la Ley 48 de 2003.

CT228. *Criterio 16.17* A pesar del Art. 5 de la Resolución No. JD-006-015, emitida por la Intendencia señalar que las empresas remesadoras, sea ésta su actividad principal o no, deberán solicitar información sobre el originador y del beneficiario (nombre, documento de identidad, número de cuenta, dirección, lugar y fecha de nacimiento), la SBP aún no ha emitido regulaciones sobre el tema específicas para las empresas de remesas y esta autoridad es actualmente el supervisor y regulador del sector.

CT229. *Criterio 16.18* En términos del Art. 49 de la Ley 23 de 2015, os sujetos obligados deben efectuar un congelamiento preventivo sobre fondos, bienes o activos al recibir las listas del CSNU por parte de la UAF, en caso de que encuentren alguna coincidencia entre la lista y alguno de sus clientes, suspendiendo toda transacción con los mismos y congelando preventivamente los fondos que posean. Al realizar dicho congelamiento se deberá notificar a la UAF sobre dicha acción, para que dicha autoridad posteriormente notifique al MP.

Ponderación y conclusión

CT230. Las disposiciones relacionadas con transferencias electrónicas cumplen con casi todos los criterios para las instituciones bancarias. Todavía, aquellas que se encuentran sujetas por actividad de remesas aún no han sido debidamente reguladas por su nuevo supervisor, la SBP – aunque hagan regulaciones emitidas por el supervisor previo, la Intendencia. No obstante, no se tiene claridad sobre la obligación de bancos beneficiarios de llevar a cabo acciones de seguimiento en caso de detectar transferencias sin información completa, lo cual no permite el cumplimiento íntegro del estándar. **La Recomendación 16 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 17 - Dependencia en terceros

CT231. *Criterio 17.1* Según se establece en el Art. 37 de la Ley 23 de 2015, la dependencia en terceros para la realización de la DDC sólo será aplicable a los sujetos obligados no financieros, que son los servicios de remesas de dinero y servicios de cambio de divisas, mismos que para efectos del Glosario del GAFI se considerarán como instituciones financieras, por lo que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la presente Recomendación. A su vez, el tercero que lleve a cabo la DDC a su vez es un sujeto obligado.

CT232. Las disposiciones relacionadas con la dependencia en terceros para dichas instituciones, que se encuentran contenidas en el Art. 14 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, señalan que los sujetos obligados financieros, no financiero y profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión podrá recurrir a empresas que los asistan en procesos de identificación del cliente, identificación del beneficiario final y la comprensión de la naturaleza del cliente “[...] siempre que el organismo de supervisión respectivo lo autorice y lo haya registrado debidamente a dicha empresa de cumplimiento”.. Adicionalmente, las empresas deben tener domicilio en Panamá y ser registradas anexando la siguiente documentación:

- a) Certificación del RP, Aviso de Operación y Número de identificación de la persona jurídica o su equivalente;
- b) Certificado de vigencia del RP;
- c) Paz y Salvo de la DGI, cuando aplique;
- d) Copia autenticada de la cédula de identidad personas o pasaporte de sus directores, dignatarios, representante legal y apoderado legal si lo hubiera;
- e) Presentar la documentación currículum, programas y credenciales de sus accionistas, directores, dignatarios, representante legal y apoderado legal si los hubiere técnicos y trabajadores, que acrediten la experiencia y experticia en el área o sector al cual pretendan prestar sus servicios como empresas de cumplimiento, especialmente en el ámbito de blanqueo de capitales y particularmente de debida diligencia;
- f) Certificaciones ya sean nacionales o internacionales que acrediten la experiencia en materia de blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva de sus directivos, técnicos y trabajadores;
- g) Constancias que demuestren que el personal idóneo y profesionales especializados que forman parte de la empresa de cumplimiento ha recibido o facilitado en calidad de instructor, un mínimo de ciento sesenta (160) horas de capacitación especializada anualmente en materia de prevención del blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; y
- h) Otros requisitos que establezcan los organismos de supervisión.

CT233. El Art. 37 de la Ley 23 de 2015 “dependencia de terceros”, fue modificado mediante la Ley 21 de 2017, disponiendo que los sujetos obligados financieros, los sujetos obligados no financieros, y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión podrán, a su discreción, apoyarse de la DDC realizada por un tercero que pertenezca a su mismo grupo económico, que, a su vez, es un sujeto obligado. Es importante aclarar que en el marco jurídico panameño se contemplan dos figuras distintas una de otra, a saber:

1. Empresas de cumplimiento son aquellas que, debidamente registradas ante la Intendencia, se dedican a ofrecer el servicio de apoyo a la DDC a SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión que los contraten para cumplir con los objetivos de esta Ley.
2. Dependencia de terceros se refiere al hecho que los SO financieros, los SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, podrán a su discreción, apoyarse, de la DDC realizada por un tercero que pertenezca a su mismo grupo que a su vez sea un SO.

CT234. La Junta Directiva de la Intendencia emitió la Resolución No. JD-014-016 que reglamenta el proceso de registro y autorización para las empresas de cumplimiento de acuerdo a lo establecido en la Ley 23 de 2015 y el Decreto Ejecutivo No.363 de 2015.De lo anterior, se desprende que, en el marco jurídico de Panamá, la dependencia de terceros y la empresa de cumplimiento son dos figuras distintas ambas aplicables a los sujetos obligados no financieros.

CT235. El propio Art. 14 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 indica que se podrán apoyar en la debida diligencia, para lo cual deberá establecer mecanismos para asegurar que el sujeto obligado suministrará copia de los datos de identificación y otra documentación relacionada con los requisitos de DDC, y que los sujetos obligados serán los responsables con respecto a la identificación del cliente, beneficiario final y comprensión de la naturaleza comercial y transaccional del cliente. Sin embargo, no enfatiza que la información obtenida se pueda obtener de forma inmediata y sin demora.

CT236. *Criterio 17.2* El Art. 13 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, establece que la “Aplicación por terceros de las medidas de debida diligencia. Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión, sólo podrán recurrir a empresas de cumplimiento para que los asistan en los procedimientos de identificación del cliente, identificación del beneficiario final y comprensión de la naturaleza comercial o transaccional del cliente, siempre que el organismo de supervisión respectivo lo autorice y lo haya registrado debidamente a dicha empresa de cumplimiento. Estas deben estar domiciliadas y con presencia física en la República de Panamá...”.

CT237. *Criterio 17.3* En términos del Art. 38 del Acuerdo no. 10-2015 de la SBP, los grupos bancarios deberán asegurarse de gestionar globalmente el riesgo de LA/FT/FPADM y evaluar los posibles riesgos relacionados con actividades de sus sucursales y filiales; asimismo, deberán contar con procedimientos que les permitan determinar la exposición de riesgo del cliente en otras sucursales, filiales o subsidiarias del grupo económico. La aplicación de normas iguales a las del banco por parte del grupo bancario serán supervisadas por parte de la SBP.

Ponderación y conclusión

CT238. Debido a que las Leyes de Panamá hacen énfasis en que el tercero se encuentre en el país, pero no señala que se pueda obtener la información inmediatamente y sin demora, **la Recomendación 17 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 18 - Controles internos y sucursales y filiales extranjeras

CT239. *Criterio 18.1* La Ley 23 de 2015 establece en su Art. 12 que los sujetos obligados, tanto financieros como no financieros y aquellas actividades profesionales bajo supervisión en materia de ALA/CFT/CFPADM deberán designar un enlace, sea un funcionario o una unidad, ante la UAF y su respectivo supervisor para efectos de implementar las medidas de ALA/CFT/CFPADM. Complementariamente, el Art. 18 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, el cual reglamenta la Ley anteriormente referida, indica la designación de un funcionario o unidad de enlace con la UAF y su supervisor, y que éste último establecerá cuáles actividades serán gestionadas por el enlace. La propia Ley 23 establece en su Art. 47 que los sujetos y actividades bajo supervisión en materia de ALA/CFT/CFPADM deben brindar capacitación continua y específica a los empleados con cargos relacionados con “[...] el trato, comunicación y el manejo de relaciones con clientes y proveedores, recepción de dinero, procesamiento de transacciones, diseño de productos y servicios y demás personal que labora en las áreas sensibles, como cumplimiento, riesgos, recursos humanos, tecnología y auditoría interna [...]”. Adicionalmente, los supervisores deberán informar a la Comisión Nacional sobre las guías de capacitación de los SO.

CT240. Cada ente supervisor ha emitido disposiciones relacionadas con la designación del funcionario de enlace, de la siguiente manera:

- a) Art. 2 del Acuerdo 20-2015 de la SBP – los bancos designarán a una o varias personas a nivel ejecutivo denominadas “Oficial de Cumplimiento”, que velarán por la implementación y gestión del programa de cumplimiento, considerado como el conjunto de políticas y procedimientos que orienten a los empleados en el acatamiento de las disposiciones legales en materia de LA/FT/FPADM. El funcionario deberá tener suficiente autoridad, jerarquía e independencia con relación a los demás empleados para implementar el programa y ejecutar medidas correctivas eficaces y no podrá desempeñar cualquier otra función que sea incompatible con la de oficial de cumplimiento. El funcionario de cumplimiento elaborará los informes sobre PLA/CFT/CFPADM requeridos por la UAF.
- b) Art. 4 de la Resolución No. JD/06/2016 del IPACOOOP – las cooperativas supervisadas en materia de LA/FT/FPADM deberán designar un enlace, sea una persona o una unidad, con la UAF para la aplicación de las medidas de ALA/CFT/CFPADM. El referido enlace tendrá las funciones de diseñar e implementar normas, políticas, procedimientos y controles para prevenir operaciones potencialmente relacionada con LA/FT/FPADM, mediante la aplicación de capacitación y actualización continua en la materia; realizar evaluaciones independientes; dar seguimiento, analiza y supervisar las operaciones para detectar operaciones sospechosas, registra éstas últimas, y; presentar los informes a la Junta de Directores sobre la gestión realizada.
- c) Art. 4 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP – los sujetos obligados deben designar a un responsable como enlace con la Superintendencia y con la UAF para la aplicación de medidas de prevención de LA/FT/FPADM, quien además vigilará la implementación y funcionamiento de dicho sistema.
- d) Art. 6 del Acuerdo 10-2015 de la SMV – se deberá contar con un Oficial de Cumplimiento de tiempo completo que desarrolle dichas funciones de manera exclusiva, estableciendo que el Oficial de Cumplimiento sólo podrá desempeñarse como tal para un sujeto obligado, con algunas excepciones que incluyen a los Grupos Financieros.

CT241. En lo que respecta a los procesos de selección de los empleados de las instituciones bajo supervisión en materia de ALA/CFT, el Art. 42 de la Ley 23 de 2015 establece que se deberá seleccionar y supervisar la conducta de los empleados, “[...] en especial la de aquellos que desempeñan cargos relacionados con el manejo y análisis de clientes, recepción de dinero, control de información y controles claves”, en adición a establecer perfiles de empleados a ser actualizados a lo largo de la relación laboral y a ser capacitados en materia de los riesgos a los que están expuestos, controles para mitigación y el impacto de sus acciones. El Art. 27 del Acuerdo 10-2015 y el Art. 14 del Acuerdo 5-2015, ambos de la SBP, señalan que se deberá establecer una política de conocimiento del empleado, indicando que bancos y empresas fiduciarias deberán seleccionar adecuadamente y supervisar la conducta de sus empleados, así como capacitarlos, en los mismos términos expresados en la Ley 23 de 2015.

CT242. En el sector de cooperativas, el Art. 19 de la Resolución JD/No. 11/2015 del IPACOOOP establece que los sujetos obligados bajo su supervisión deberán implementar sistemas de preselección, con el fin de asegurar normas estrictas de contratación y seguimiento de los colaboradores; adicionalmente, las cooperativas de ahorro y crédito, de servicios múltiples o integrales deberán establecer perfiles de colaborador y fiscalizar la conducta de los mismos, con el fin de garantizar la mayor integridad moral del equipo; se debe también desarrollar un programa de capacitación que considere por lo menos tres etapas, una introductoria, una especializada y focalizada y una general para yodo el personal de la cooperativa; adicionalmente enlista algunas señales de alerta sobre colaboradores a los que se debe prestar atención, que son las siguientes:

- a) Aquellos cual estilo de vida no corresponda a su nivel de salario.
- b) Renuentes a tomar vacaciones.
- c) Relacionados directa o indirectamente con la desaparición de fondos de la Cooperativa.

- d) Así como a cualquier conducta sospechosa, que favorezca el blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

CT243. El sector de empresas de seguros y reaseguros está cubierto para tales efectos por medio del Art. 15 del Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP señala que las compañías de seguros y reaseguros deben adoptar sistemas adecuados de preselección de empleados para asegurar estrictas normas de contratación y seguimiento de su comportamiento, así como establecer un perfil de empleado. Las disposiciones también señalan la necesidad de establecer un programa de capacitación, tanto específico como genérico, como mínimo una vez al año que incluya lo siguiente:

- a) Capacitación introductoria para el nuevo personal, la cual debe ofrecerse antes o al momento de la vinculación laboral o contractual;
- b) Capacitación especializada y focalizada para el personal que labora en áreas consideradas sensibles o de mayor exposición al riesgo;
- c) Capacitación común y general para todo el personal que labora en la entidad y que puede contribuir con la prevención del A/FT/FPADM;
- d) Capacitación especializada para todo el personal que tiene contacto con el público;
- e) Sesiones de información y sensibilización para los directivos y la alta gerencia de la entidad;
- f) Capacitación especializada para el personal de las áreas de cumplimiento, suscripción de cartera, siniestra y auditoría interna en materia de LA/FT/FPADM.

CT244. Para otros sujetos obligados del sector de seguros⁴⁰ se establece que se deberá seleccionar adecuadamente y supervisar la conducta de los empleados. El Art. 42 del Acuerdo 3 de 2015 también establece la necesidad de instaurar procedimientos de selección y el establecimiento de perfiles de empleado.

CT245. Con relación a la función de auditoría independiente encaminada a probar los sistemas de prevención de LA/FT/FPADM, el Art. 45 de la Ley 23 de 2015 establece: “[l]as evaluaciones independientes de la efectividad de los controles podrán ser efectuadas por auditores externos u otros especialistas independientes con experiencia sobre el tema. Como practica responsable, los sujetos obligados financieros deberán contar con procedimientos continuados de auditoria interna que garanticen la efectividad del sistema de control interno para la prevención y detección de los delitos de blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”. Las evaluaciones independientes deberán “[...] enfocarse en el riesgo determinado para cada área y sus programas variarán, según el tamaño del sujeto obligado, su complejidad, el alcance de sus actividades, su perfil de riesgo, la calidad de sus funciones de control, su diversidad geográfica, cantidad de productos y servicios, clientes, canales de distribución, el volumen de operaciones y el uso que hace de la tecnología. La frecuencia y alcance de cada evaluación independiente variará según la valoración de los riesgos”.

CT246. . La SBP a través de los Acuerdos 5-2015 y 10-2015 emitidos, establecen taxativamente (artículos 15 y 28 respectivamente) la obligación de capacitar continuamente a sus empleados, y deberán mantener un registro donde consten dichas capacitaciones brindadas a estos. También, la SBP mantiene programas de capacitación continua a sus SO, esta información ha sido suministrada a GAFILAT en cada momento que la han solicitado. Trimestralmente la SBP envía a la UAF dentro de las estadísticas que

⁴⁰ El Art. 2 del Acuerdo 3 de 2015 establece dos grupos de personas reguladas: un “Grupo A” que concentra a las compañías de seguros y a las compañías de reaseguros y un “Grupo B” que concentra a los siguientes tipos de SO: aseguradoras cautivas, corredores de seguros, corredores de reaseguros, ajustadores de seguros y/o inspectores de averías, agentes de seguros, ejecutivos de cuentas o de venta de seguros, canales de comercialización alternativos, administradores de empresas aseguradoras, administradoras de aseguradoras cautivas y administradoras de corredores de seguros.

ésta debe recopilar los detalles de todas las capacitaciones impartidas, incluyendo el tipo de capacitación, número de SO que han asistido a las mismas.

CT247. Además, a SBP brinda a sus SO capacitaciones en línea, bajo el módulo de e-learning sobre temas de prevención de LA/FT/FPADM, lo cual puede ser verificado en la página web de la SBP.

CT248. *Criterio 18.2* El Art. 38 del Acuerdo 10-2015 de la SBP señala que en el caso de grupos bancarios, la propietaria de acciones del mismo deberá asegurarse de gestionar globalmente el riesgo de LA a nivel grupo, así como evaluar los posibles riesgos relacionados a las actividades de sus sucursales, filiales y subsidiarias. Deben también contar con políticas y procedimientos para determinar la exposición de riesgo del cliente en otras sucursales, filiales y subsidiarias del mismo grupo económico. La información de los clientes estará disponible a la SBP con el fin de evaluar el cumplimiento de la disposición.

CT249. Para las sucursales de las cooperativas sujetas a supervisión y reglas de ALA/CFT/CFPADM, el Art. 25 de la Resolución No. JD/No. 11/2015 (adicionado por la Resolución No. JD/06/2016) del IPACOOOP señala que los programas contra el LA/FT deberán establecerse en todas las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de servicios múltiples o integrales o aquellas que desarrollen intermediación financiera; el contenido de dichos programas deberá incluir políticas y procedimientos para el cumplimiento de la DDC y el manejo del riesgo de LA/FT.

CT250. Las compañías de seguros y reaseguros deben contar con un programa de cumplimiento anual en materia de ALA/CFT/CFPADM, los cuales en el caso de los grupos financieros deberán implementarse a nivel del grupo entero y deberán ser aplicables y apropiados para todas las sucursales y filiales con propiedad mayoritaria por parte del Grupo. Lo anterior queda reforzado por el Art. 3 del Acuerdo No. 7 de 2016 de la SSRP, indicando que se deberán aplicar las medidas de ALA/CFT/CFPADM que sean más estrictas, sean las del país de origen o de la subsidiaria en la medida que lo permitan las leyes del país sede. Asimismo, el Art. 4 del propio Acuerdo señala que los programas de prevención LA/FT/FPADM establecidos a nivel de grupo económico deberán incluir controles, políticas y procedimientos que consideren:

- a) El intercambio de información dentro del grupo de la DDC y manejo del riesgo, con fines de prevención de LA/FT/FPADM.
- b) El nombramiento del oficial de cumplimiento designado por la junta directiva, quien responderá directamente a ella y deberá atribuirle la suficiente autoridad, jerarquía e independencia, que sirva como enlace con la UAF y la SSRP, para aplicar las medidas de prevención de LA/FT/FPADM.
- c) La selección, contratación y seguimiento de la conducta de sus empleados, en especial aquellos relacionados con el manejo de clientes, dinero y control de información.
- d) Un programa de capacitación continuo para todos los empleados del grupo.
- e) Auditorías independientes que permitan asegurar la efectividad de las funciones de prevención de LA/FT/FPADM.
- f) Proveer información sobre el cliente, cuentas y transacciones de las sucursales y filiales para fines de prevención de LA/FT/FPADM, cuando se le solicite y sin demora.
- g) El resguardo, confidencialidad y uso de la información intercambiada.

CT251. *Criterio 18.3* De igual forma el Art. 38-A sobre sucursales y subsidiarias en el extranjero, los grupos bancarios deberán asegurarse de que las mismas apliquen las medidas de prevención BC y demás, equivalentes a las medidas establecidas en Panamá y en las recomendaciones de GAFI cuando los requisitos mínimos del país sede sean menos estrictos que los del supervisor de origen.

Ponderación y conclusión

CT252. **La Recomendación 18 se califica como Cumplida.**

Recomendación 19 - Países de mayor riesgo

CT253. *Criterios 19.1* El país en el que se encuentre un cliente es uno de los criterios que se utilizan para determinar el tipo de identificación, verificación y documentación de la relación con el cliente, según se establece en el Art. 26 de la Ley 23 del 2015, el cual indica explícitamente que los mecanismos de identificación y verificación dependerán de, entre otros factores señalados, “la ubicación geográfica de sus instalaciones, la de sus clientes y beneficiarios finales [...]”. Asimismo, el Art. 41 de la citada Ley establece en su segundo numeral que se deberá aplicar una debida diligencia intensificada a las relaciones de negocio o transacciones con toda persona, natural o jurídica, e institución financiera “[...] procedentes de países que de acuerdo con el Grupo de Acción Financiera no aplican medidas suficientes para los delitos de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva [...]”.

CT254. En complemento a lo señalado anteriormente, el Art. 12 del Decreto Ejecutivo 363 señala en su numeral 4 que se deberán aplicar medidas de DDC reforzada para “[r]elaciones de negocio y operaciones con clientes de países, territorios o jurisdicciones de riesgo; o que supongan transferencia de fondos desde o hacia tales países (jurisdicciones de riesgos); territorios o jurisdicciones, incluyendo en todo caso, aquellos países para los que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) exija la aplicación de medidas de diligencia ampliada o reforzada [...]”.

CT255. Al igual que en otro tipo de disposiciones, las regulaciones específicas en materia de ALA/CFT/CFPADM emitidas por cada supervisor. De esta manera, el Art. 7 del Acuerdo 10 de 2015 de la SBP establece que los bancos deberán tener especial atención a las operaciones interbancarias con instituciones ubicadas en jurisdicciones con normas débiles para prevención del LA/FT/FPADM de acuerdo con los listados emitidos por el GAFI y otros organismos. Asimismo, el Art. 23 del Acuerdo en su numeral 3 señala que se considerarán de alto riesgo los clientes con capital o socios que provengan de territorios o países considerados como “no-cooperantes” por el GAFI.

CT256. Por lo que respecta a las cooperativas, la Resolución JD/No. 11/2015 del IPACOOOP establece en su Art. 8 numeral 5 señala como de alto riesgo las relaciones de negocio y operaciones de transferencia de fondos hacia países, territorios o jurisdicciones que incluyen a aquellas para las cuales el GAFI exige la aplicación de DDC intensificada. Con relación a las empresas de seguros y reaseguros, el Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP establece en su Art. 36 que se deberá aplicar una DDC proporcional a los riesgos de relaciones comerciales y transacciones de países con sistemas inadecuados de prevención del LA/FT/FPADM; aquellos que estén sujetos a sanciones por parte de las Naciones Unidas, la Unión Europea u otros organismos internacionales; aquellos que tengan niveles significativos de corrupción o actividades delictivas, y; aquellos que faciliten financiación o apoyo a actividades terroristas. El Art. 16 del Acuerdo 6-2015 de la SMV señala en su segundo numeral que se efectuará DDC reforzada o intensificada a las personas, naturales y jurídicas, que tengan domicilio en jurisdicciones que no hayan implementado de manera efectiva las Recomendaciones en materia de LA/FT/FPADM. Para el caso de los SONF, la Resolución No. JD-006-15 establece en su Art. 3, numeral 6, que se aplicarán diferentes métodos de identificación y verificación de clientes, con medidas reforzadas, en el caso de que se involucre a un país considerado como de alto riesgo.

CT257. *Criterio 19.2* La normativa no establece la obligación por parte de los SO a establecer contramedidas con relación a los países identificados por el GAFI.

CT258. *Criterio 19.3* El Art. 12 del Decreto Ejecutivo 363 señala en su numeral 4 que se deberán aplicar medidas de DDC reforzada para “[r]elaciones de negocio y operaciones con clientes de países, territorios o jurisdicciones de riesgo; o que supongan transferencia de fondos desde o hacia tales países (jurisdicciones de riesgos); territorios o jurisdicciones, incluyendo en todo caso, aquellos países para los que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) exija la aplicación de medidas de diligencia ampliada o reforzada [...]”. No obstante, el marco legal no establece en las disposiciones algún mecanismo mediante el cual las autoridades transmitan la información sobre los países de atención a los SO, ni donde se les informe la periodicidad o fuente de la cual habrá de obtener dicha información. En este sentido, existe la posibilidad de que los SO no cuenten con la información más actualizada y precisa sobre dichas jurisdicciones.

Ponderación y conclusión

CT259. El marco legal panameño no establece un mecanismo por medio del cual se informe a los SO sobre los países que deberán considerar de alto riesgo, limitándose a enunciar que serán aquellos que se identifiquen como tal por parte del GAFI; de esta manera, no queda claro cómo los SO pueden conocer cambios en el listado de países a los cuales poner mayor atención. Asimismo, las disposiciones se limitan a instruir una DDA, pero no señalan la implementación de contramedidas relacionadas con aquellos países con deficiencias estratégicas, según se identifican por el GAFI. **La Recomendación 19 se califica como Parcialmente Cumplida.**

Recomendación 20 - Reporte de operaciones sospechosas

CT260. *Criterio 20.1* La obligación de emitir ROS queda establecido en el Art. 54 de la Ley 23 de 2015, con el texto siguiente: “Obligación de reportar una operación sospechosa. Los SO financieros, SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán comunicar directamente a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y FT cualquier hecho, transacción u operación, en la que se sospeche puedan estar relacionadas con los delitos de blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, con independencia del monto que no puedan ser justificadas o sustentadas, así como fallas en los controles. Los reportes deberán ser remitidos a la Unidad de Análisis Financiero dentro de los quince días calendario a partir de la detección del hecho, transacción u operación o fallas en los controles. No obstante, los SO podrán solicitar una prórroga de quince días calendario adicional para el envío de la documentación de soporte, en los casos que exista una complejidad en la recolección”.

CT261. En adición a la obligación establecida en la propia Ley, el Art. 17 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 2015, en el cual se Reglamenta la Ley 23 de 2015⁴¹, se establece también la obligación de llevar un registro de las operaciones realizadas que calificasen como sospechosas, el cual “[...] contendrá los datos de las cuentas o transacciones que originen la operación, la fecha, el monto y el tipo de operación;

⁴¹ Disposiciones en el mismo sentido que lo establecido en la Ley 23 de 2015 se contienen en el Acuerdo No.5-2015 y en el Acuerdo No. 10-2015, ambos de la SBP aplicables a los sujetos obligados y a los servicios bancarios y fiduciarios. La Resolución JD/No.08/2015 del IPACOP, en la cual se indica la Guía de Operaciones Sospechosas, emite la orden de que Cooperativas de Ahorro y Crédito, de Servicios Múltiples o Integrales y otras Cooperativas que realicen actividades de Intermediación Financiera deberán adoptar el formulario de emisión de ROS que establece la Ley 23 de 2015; a su vez, dicho ordenamiento indica un catálogo de alertas a examinar por parte de los sujetos obligados con el fin de determinar si las operaciones pudieran tener riesgo de LA/FT. En relación al sector de seguros y reaseguros, la obligación está recogida en el Acuerdo 3 de 2015 de la SSRP en sus Art. 45 y 46. El Acuerdo 6-105 de la SMV establece la obligación de envío de ROS en términos generales para los sujetos obligados financieros del sector de valores.

en este registro debe incluir, de manera sucinta, las observaciones del funcionario que definió que la operación se consideró sospechosa”. Asimismo, en la misma disposición se señala que la comunicación deberá realizarse “de inmediato”, lo cual aparentemente no es consistente con el periodo de 15 días prorrogables que señala la Ley 23 de 2015, así como las disposiciones específicas para cada uno de los sectores supervisados.

CT262. De acuerdo a lo anterior, se verifica que el plazo para enviar el ROS en el plazo de quince días contados de la detección del hecho no se ajusta al criterio de prontitud definido en el Estándar.

CT263. *Criterio 20.2* El marco legal no incluye de manera expresa la necesidad de reportar aquellas operaciones que no se hayan concretado.

Ponderación y conclusión

CT264. El plazo de quince días contados de la detección del hecho no se ajusta al criterio de prontitud definido en el Estándar. Solamente se establece la obligación de reportar “cualquier hecho, transacción u operación”, en ninguna disposición se hace referencia explícita a los intentos de realizar una operación.

La Recomendación 20 se califica como Parcialmente Cumplida.

Recomendación 21 - Revelación (tipping-off) y confidencialidad

CT265. *Criterio 21.1* El Art. 56 de la Ley 23 de 2015 señala expresamente que “[l]os sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, que apliquen, sus directores, funcionarios y empleados no serán sujetos a responsabilidad penal y civil por presentar reportes de operaciones sospechosas o información relacionada en cumplimiento de la presente Ley”.

CT266. *Criterio 21.2* En complemento con lo señalado en el Criterio 21.1, el mismo Art. 56 señala posteriormente que los mismos sujetos que estarán exentos de responsabilidad penal y civil por la presentación de ROS “[n]o podrán hacer de conocimiento del cliente o de terceros que una información ha sido solicitada o ha sido proporcionada, incluyendo el envío de reportes de operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y FT en cumplimiento de esta Ley y demás normativas vigentes. El incumplimiento conlleva la aplicación de las sanciones establecidas en esta Ley y sus reglamentaciones”.

Ponderación y conclusión

CT267. **La Recomendación 21 se califica como Cumplida.**

Recomendación 22 - APNFD: Debida diligencia del Cliente

CT268. *Criterio 22.1 (Mayoritariamente Cumplido).* El marco legal panameño establece obligaciones de cumplimiento con respecto a temas de ALA/CFT/CFPADM para SONF, las cuales enlista en el Art. 23 de la Ley 23 del 27 de 2015, modificado por la Ley 21 de 2017, como las siguientes:

- a) Empresas de la ZLC, empresas establecidas en la Agencia-Panamá Pacífico, Zona Franca de Barú, la Bolsa de Diamante de Panamá y Zonas Francas.
- b) Casinos, juegos de suerte y azar y organización de sistemas de apuestas y otros establecimientos físicos o telemáticos que desarrollan estos negocios a través de Internet.

- c) Empresas promotoras, agente inmobiliario y corredoras de bienes raíces, cuando estos se involucren en transacciones para sus clientes concernientes a la compra y venta de bienes inmobiliarios.
- d) Empresas dedicadas al ramo de la construcción: empresas contratistas generales y contratistas especializadas.
- e) Casas de empeño.
- f) 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.
- g) Lotería Nacional de Beneficencia.
- h) Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá.
- i) Empresas dedicadas a la compra y venta de autos nuevos y usados.
- j) Aquellas actividades realizadas por profesionales, según lo previsto en el Art. 24.

CT269. En adición a las entidades señaladas anteriormente, se prevé que también estarán sujetas a las mismas obligaciones como entidades no financieras aquellas que se deriven del Plan Nacional de Evaluación de Riesgos. Con relación a las denominadas “actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión”, el Art. 24 del mismo ordenamiento jurídico las enlista como la siguientes:

- a) Compraventa de inmuebles;
- b) Administración de dinero, valores bursátiles u otros activos del cliente;
- c) Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores;
- d) Organización de aportes o contribuciones para la creación, operación o administración de compañías;
- e) Creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas, como fundaciones de interés privado, sociedades anónimas, fideicomiso y demás;
- f) Compraventa de personas jurídicas o estructuras jurídicas;
- g) Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como director apoderado de una compañía o una posición similar, con relación a otras personas jurídicas;
- h) 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;
- i) Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como un accionista testaferro para otra persona;
- j) 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;
- k) La de agente residente de entidades jurídicas constituidas o existentes de conformidad con las leyes de Panamá.

CT270. Las entidades y profesiones que se enlistan en los artículos 23 y 24 de la anteriormente referida Ley 23 de 2015 deberán implementar medidas de DDC en términos del Art. 27 de la misma Ley, en consistencia con los requisitos establecidos para los SO financieros y que fueron descritos en los criterios que componen la Recomendación 10.

CT271. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo No. 363 de 2015, contempla las medidas de DDC tanto básica como ampliada que deben ser aplicadas y adoptadas por todos los SONF y las actividades

realizadas por profesionales sujetas a supervisión, lo que permite reforzar la normativa expuesta mediante Ley 23 de 2015.

CT272. Por último, , la Junta Directiva de la Intendencia, ha emitido resoluciones para cada sector, identificando las medidas de DDC que deben ser adoptadas por los SONF para con sus clientes, atendiendo a los riesgos a que cada sector se encuentre expuesto, fortaleciendo de tal forma la normativa vigente.

CT273. Por otra parte, el Art. 29 de la Ley 23 de 2015, establece la obligación de actualización de registros y su resguardo para los SO financieros, mientras para los SONF y las actividades profesionales sujetas a supervisión se contempla únicamente la obligación de resguardo de la información y documentación de los clientes, no previendo expresamente la actualización periódica de dicha información. Finalmente, se debe considerar que la Ley 2 de 2011 establece limitaciones de importancia en la DDC que realizan los agentes residentes, tal como se desarrolla en el análisis de la Recomendación 24.

CT274. *Criterio 22.2* Según lo establece el Art. 29 de la Ley 23 de 2015, las denominadas “actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión” están obligadas a mantener actualizados los registros de la información y documentación de debida diligencia, así como los registros de operaciones realizadas, por un periodo mínimo de cinco (5) años posteriores a la conclusión de la relación de negocios. Una disposición en los mismos términos y sobre la misma línea se contiene en el Art. 19 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, mediante el cual se reglamenta la citada Ley.

CT275. No obstante lo anterior, como se indicó en el análisis de la Recomendación 11, no se establecen tiempos en los cuales la información y documentación deba ser puesta a disposición de las autoridades.

CT276. *Criterio 22.3* Las APNFD, supervisadas en Panamá bajo la denominación “actividades profesionales”, deben adoptar medidas de DDA a los clientes que se encuentren bajo la categoría de PEP, sea nacional o extranjero, cliente o beneficiario final, dado que se consideran como clientes de alto riesgo, según lo establecido en la definición de PEP señalada en el Art. 4 de la Ley. Con base en lo anterior, y según se señala en el análisis de la Recomendación 12, dichas actividades profesionales bajo supervisión deben contar con medidas para realizar una DDA. Disposiciones en el mismo sentido se encuentran plasmadas en el Art. 12 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, a través del cual se reglamenta la Ley 23 de 2015.

CT277. Al igual que con los SO financieros, las actividades profesionales tienen resoluciones específicas para cada una de ellas en las que se les obliga a dar observancia a las disposiciones relacionadas con PEP, de la siguiente manera:

- a) Sector inmobiliario y construcción – Resolución No. JD-001-015, Art. 7;
- b) Zonas francas – Resolución No. JD-002-015, Art. 7;
- c) Empresas de comercialización de metales y piedras preciosas y Bolsa de Diamantes de Panamá – Resolución No. JD-003-015, Art. 6;
- d) Empresas de compraventa de autos nuevos y usados – Resolución No. JD-004-015, Art. 6;
- e) Casinos, juegos de suerte y juegos de azar – Resolución No. JD-005-015, Art. 8;
- f) Casas de empeño – Resolución No. JD-007-015, Art. 6;
- g) Empresas de transporte de valores – Resolución No. JD-008-015, Art. 6;
- h) Banco Hipotecario Nacional – Resolución No. JD-010-015, Art. 6;
- i) Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda – Resolución No. JD-010-015, Art. 6;
- j) Banco de Desarrollo Agropecuario – Resolución No. JD-011-015, Art. 6;
- k) Correos y Telégrafos de Panamá – Resolución No. JD-012-015, Art. 6; y

l) Lotería Nacional de Beneficencia – Resolución No. JD-013-015, Art. 5.

CT278. *Criterio 22.4* La disposición relevante a las nuevas tecnologías se contiene en el Art. 40 de la Ley 23 de 2015, aplicable a SONF señala que “[...] deberán aplicar un enfoque basado en riesgo, lo cual implica una evaluación de los productos y servicios que ofrecen y ofrecerán [...]”; el numeral 2 del citado Art. agrega la obligación por parte de los SO de “[r]realizar un análisis predictivo para sensibilizar los riesgos que puedan afectar a su productos y servicios, considerando la probabilidad e impacto [...] y con base a este análisis diseñar los controles adecuados que permitan mitigar los riesgos observados”. Lo anterior establece un marco general en el cual se encuadran los productos y servicios tanto actualmente ofrecidos como que se puedan ofrecer en el futuro, incluyendo aquellos proporcionados por medios tecnológicos disponibles actualmente, en desarrollo, o que se desarrollen en el futuro.

CT279. Adicionalmente, la Intendencia, en su rol de organismo regulador y guía para con los SO, emitió la Resolución No. I-REG-001-017 por la cual se estableció una guía que deberán adoptar todos los SONF, respecto al cumplimiento de los mecanismos de prevención y control del riesgo del blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. En su Art. 8 numeral 8, determina que los SO deberán incluir en sus manuales de prevención de blanqueo de capitales la metodología utilizada por ellos para evaluar nuevos productos, servicios e tecnologías, nuevas o en desarrollo para productos tanto nuevos como existentes.

CT280. *Criterio 22.5* El Art. 37 de la Ley 23 de 2015, indica que las actividades por profesionales sujetos a supervisión podrán apoyarse de la debida diligencia de un tercero que pertenezca a su mismo grupo económico, que, a su vez, es un sujeto obligado. Adicionalmente, el Art. 14 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 establece dicho apoyo, siempre que:

- a) Establezca previamente mecanismos que aseguren que el sujeto obligado suministrará a copia de los datos de identificación y demás documentación pertinente relativa a los requisitos sobre la DDC ; y
- b) Se asegure que el sujeto obligado ha implementado medidas para cumplir con los requisitos de DDC y de mantenimiento de registros.

CT281. El Art. 37 de la Ley 23 de 2015- que fue modificado mediante la Ley 21 de 2017- dispone que los SO financieros, los SONF, y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión podrán, a su discreción, apoyarse de la DDC realizada por un tercero que pertenezca a su mismo grupo económico.

CT282. La Junta Directiva de la Intendencia emitió la Resolución No. JD-014-016 que reglamenta el proceso de registro y autorización para las empresas de cumplimiento de acuerdo a lo establecido en la Ley 23 de 2015 y el Decreto Ejecutivo No.363 de 2015.

CT283. Para más información por favor referirse al análisis del Criterio 17.1, donde se desarrolla la cuestión con mayor detalle.

Ponderación y conclusión

CT284. Las APNFD han sido recientemente incorporadas al régimen ALA/CFT con disposiciones muy similares a las de los SO financieros. En este sentido, algunas de las deficiencias relevantes que tienen dichos SO y que no hayan sido atendidas por medio de Acuerdos o guías de sus supervisores se trasladan a las APNFD, como son la falta de disposiciones relacionadas con los tiempos en los que se debe poner la información a disposición de las autoridades. **La Recomendación 22 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 23 - APNFD: Otras medidas

CT285. *Criterio 23.1* La Ley 23 de 2015 en su Art. 54, establece la obligación por parte de SO financieros, SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión de reportar cualquier hecho, transacción u operación, en la que se sospeche puedan estar relacionadas con LA/ FT, con independencia del monto que no puedan ser justificadas o sustentadas, así como fallas en los control. Los reportes deben realizarse a la Unidad de Análisis Financiero. El Decreto Ejecutivo 363 de 2015, en el Art. 17, establece que los SO a reportar operaciones sospechosas deberán: 1) crear un registro con la información sobre la operación, 2) Notificar de inmediato la operación sospechosa a la Unidad de Análisis Financiero para la prevención de Blanqueo de Capitales, el FT y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, 3) en los casos de operaciones sospechosas, deberán actualizar el expediente respectivo. No obstante, no es clara la legislación en cuanto a la posibilidad de reportar operaciones que hayan sido intentadas.

CT286. La Resolución No. JD-014-015 establece en el Art. 8 que los abogados, contadores públicos autorizados y notarios, conforme a las gestiones administrativas o legales en el ejercicio de las actividades señaladas en el Art. número uno (1) de la Resolución, deberán reportar cualquier hecho que esté relacionado con LA/FT.

CT287. Mediante el Art. 7 de la Resolución No. JD-003-015 se establece que as 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, así como la Bolsa de Diamante de Panamá, deberán reportar las transacciones u operaciones de conformidad a lo establecido en la Ley 23 de 2015 y normas vigentes referente a esta materia.

CT288. *Criterio 23.2* El Art. 12 de la Ley 23 de 2015 que la persona enlace que debe designarse como unidad o persona responsable de servir como enlace ante la UAF y el respectivo organismo de supervisión. Dicho Art. fue modificado por la Ley 21 de 10 de mayo de 2017, que indica que los SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán designar una persona o unidad responsable de servir como enlace con la UAF y el respectivo organismo de supervisión para fines de la aplicación de las medidas de prevención de LA/FT/FPADM, dispuestas en la Ley 23 de 2015. Sin embargo, no se define acuerdos de manejo del cumplimiento (incluido el nombramiento de un funcionario de cumplimiento en el nivel gerencial) dentro de la entidad No Financiera.

CT289. *Criterio 23.3* En los términos establecidos por el Art. 41 de la Ley 23 de 2015, las actividades profesionales sujetas a supervisión – término con el cual se denomina a las APNFD en Panamá – deberán implementar medidas de DDA a relaciones de negocios u operaciones con individuos o personas jurídicas que procedan de países identificados por parte del GAFI.

CT290. *Criterio 23.4* Según se establece en el Art. 56 de la Ley 23, aplicable a todos los SO financieros, SONF o actividades profesionales sujetas a supervisión en materia de LA/FT, en ningún caso podrán hacer del conocimiento del cliente o de un tercero que se ha solicitado o suministrado información, la cual considera la emisión de ROS a la UAF.

Ponderación y conclusión

CT291. De acuerdo con la ponderación en relación a otras recomendaciones, específicamente para el sector de las APNFD, **la Recomendación 23 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 24 - Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas

CT292. *Criterio 24.1* En general, la información requerida por este criterio está disponible para el público en general a través del sitio web del RP, el que puede ser consultado en forma gratuita. Las sociedades extranjeras que operan en el país también deben incorporar sus datos al Registro.

CT293. Panamá cuenta con un amplio marco legal para regular las distintas personas jurídicas que se pueden constituir dentro del país, el cual consiste de las siguientes leyes:

- Código de Comercio (regula la sociedad en comandita simple, sociedad colectiva, sociedad en comandita por acciones);
- Ley 32 de 1927 “Ley de Sociedades Anónimas”;
- Ley 25 de 12 de junio de 1995 “Ley de Fundaciones de Interés Privado”
- Ley 4 de 2009 “Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada”

CT294. En términos generales, el Código de Comercio establece algunas características e información que deberán contener las escrituras de las sociedades que en términos del Art. 293 son las siguientes:

- Los nombres, apellidos y domicilios de los otorgantes;
- La razón o firma social, así como la denominación de la sociedad en su caso, expresando la clase y el domicilio de la misma;
- El objeto y duración de la sociedad y la manera de computar dicho término;
- El capital social, especificando el aporte suscrito y pagado total o parcialmente por cada socio, y los plazos y modo como deba entregarse el resto en este último caso;
- Si la sociedad fuere anónima o en comandita por acciones, se expresará la naturaleza, número, valor y demás circunstancias de éstas, con indicación de si son nominativas o al portador y si son recíprocamente convertibles o no;
- Mención de los socios que han de tener a su cargo la dirección o administración de la sociedad y el uso de la firma social
 - i. Si se tratare de sociedad en comandita simple, se indicará además el nombre y domicilio de los comanditados;
 - ii. Si la sociedad fuere anónima o en comandita por acciones, se expresará el nombre y domicilio de los administradores, las facultades de éstos y la manera como haya de administrarse, dirigirse y fiscalizarse la sociedad; las facultades de la asamblea general de accionistas, las condiciones para la validez de sus resoluciones y la manera de computar los votos;
- La manifestación de lo que cada socio aporte a la compañía, sea en industria, dinero, créditos, efectos u otros bienes, con expresión del valor que se les diere;
- El tanto por ciento destinado a fondo de reserva en sociedades por acciones que no sean cooperativas;
- La manera y forma de hacer el inventario y balance, así como el reparto de dividendos, los medios de fiscalizar esas operaciones y la época en que deban practicarse;
- La participación que los fundadores de sociedades anónimas y en comandita por acciones se reservan en las utilidades, y la forma en que hayan de percibirlas, así como cualquiera otra ventaja que hubiere de corresponderles;
- Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente;
- Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y la manera de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hubiesen sido designados con anterioridad;
- La forma en que hará sus publicaciones la sociedad, y;
- Todas las demás cláusulas y condiciones lícitas en que los socios hubieren convenido o que fueren necesarias para determinar con precisión sus derechos y obligaciones entre sí, y respecto de terceros.

CT295. De acuerdo con lo establecido en la Ley 32 de 1927 (Ley de Sociedades Anónimas), una Sociedad Anónima se podrá conformar por dos o más personas de cualquier nacionalidad, aun cuando no tengan un domicilio en Panamá, mediante la suscripción de un pacto social que contenga la siguiente información:

- Los nombres y domicilios de cada uno de los suscriptores del pacto social;
- El nombre de la sociedad, que no será igual o parecido al de otra sociedad, incluyendo la denominación o abreviación de sociedad anónima (S.A.);
- El objeto u objetos generales de la sociedad;
- El monto del capital social y el número y el valor nominal de las acciones en que se divide; y si la sociedad ha de emitir acciones sin valor nominal, las declaraciones mencionadas en la Ley.
- Si hubiere acciones de varias clases, el número de cada clase, y las características de las acciones de cada clase; o la estipulación de que las mismas podrán ser determinados por resolución de la mayoría de los accionistas interesados o por resolución de la mayoría de los directores;
- La cantidad de acciones que cada suscriptor (sic) del pacto social toma;
- El domicilio de la sociedad y el nombre y domicilio de su agente en la República, que podrá ser una persona jurídica;
- La duración de la sociedad;
- El número de directores que no serán menos de tres con especificación de sus nombres y direcciones;
- Cualesquiera otras cláusulas lícitas que los suscriptores hubieren convenido

CT296. En base en los Arts. 4 y 5 de la Ley, en el pacto social se podrá hacer por escritura pública, debiendo ser atestado por un Notario Público o cualquier otro funcionario autorizado para tales efectos. En caso de que el pacto no se realice mediante escritura pública, el mismo deberá ser protocolizado en una Notaría en Panamá. El Art. 6 establece que el documento protocolizado deberá ser inscrito en el Registro Mercantil para que el mismo tenga efectos ante terceros.

CT297. En lo que respecta a la Sociedad Comandita Simple, las disposiciones relevantes se encuentran contenidas en los Arts. 330 a 358 del Código de Comercio. El capital de las sociedades de este tipo podrá dividirse en acciones, en cuyo caso se registrarán conforme a las disposiciones relacionadas con las sociedades anónimas (Art. 347). La administración y gobierno de una compañía establecida así estará solamente atribuida a los socios con responsabilidad ilimitada designados con base en los estatutos sociales y se nombrará a un comité de vigilancia de por lo menos tres accionistas, que no podrán ser socios de responsabilidad ilimitada (Art. 350). En el caso de que haya dos o más socios administradores, deberá determinarse en el propio contrato de la sociedad quien dirigirá los negocios.

CT298. En relación a las Sociedades de Responsabilidad Limitada, la Ley 4 de 2009 establece las disposiciones a las cuales las mismas estarán sujetas.”. Las se constituirá por un documento escritura pública o documento privado protocolizado, ambos inscritos ante el RP para efectos de darle personalidad jurídica (Art. 6), que contendrán la información siguiente:

- La identificación de los otorgantes y de los socios y la indicación de su domicilio;
- El domicilio de la sociedad;
- La duración de la sociedad, con la posibilidad de que sea perpetua;
- La indicación del objeto social, que puede ser amplio o limitado;
- El monto del capital social autorizado, las participaciones o cuotas en que se divide y el valor de cada una;
- La designación de la persona o las personas que tendrán a su cargo la administración y la representación de la sociedad;

- La designación de uno o más dignatarios o apoderados generales, especiales y las atribuciones de estos,
- La designación de un agente residente, que deberá ser un abogado o una firma de abogados, y;
- Los demás pactos lícitos que los otorgantes estimen conveniente acordar.

CT299. *Criterio 24.2* La ENR en materia de LA/FT/FPADM de la Panamá dedica el Capítulo IV a evaluar los riesgos de que las personas mercantiles sean utilizadas para fines ilícitos, concluyendo que se trata de un sector vulnerable y considerado de alto riesgo. De acuerdo con las conclusiones del diagnóstico realizado en el referido documento señala que las sociedades en comandita simple y en comandita por acciones no son ya utilizadas, mientras que las sociedades anónimas son las más ampliamente utilizadas. En el caso de las sociedades anónimas con acciones al portador y las fundaciones de interés privado, las fiduciarias y las OSFL, éstas son las sociedades que más ampliamente se podrían utilizar para tales efectos.

CT300. Asimismo, la ENR señala que “[...] existe una vulnerabilidad para que sociedades sin actividades en Panamá puedan ser utilizadas en otros países para el blanqueo de capitales, o el FT. No obstante, la ENR no determina la importancia de los riesgos derivados de la operativa de dicho sector ni su impacto a nivel nacional e internacional.

CT301. Con respecto a las sociedades panameñas que operan en el exterior se señala que, a partir de la reciente aprobación de la Ley 52 de 2016, las personas jurídicas que no realicen operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos dentro de Panamá, estarán obligadas a llevar registros contables y a mantener su documentación de respaldo dentro o fuera de Panamá, según lo que determinen sus organismos de administración.

CT302. Si los registros contables y la documentación son mantenidos en un lugar diferente de la oficina del agente residente, la persona jurídica deberá informar al agente la dirección donde estarán depositados y los datos de contacto de la persona que los mantiene en custodia, debiendo estar disponibles a requerimiento de las autoridades competentes en un plazo no mayor a los quince días hábiles.

CT303. En definitiva, esta obligación de llevar registros contables es una medida que busca asegurar la disponibilidad de la información contable únicamente para posibilitar la cooperación internacional cuando sea requerida por los países donde opera la persona jurídica y no persigue ningún objetivo adicional de control o mitigación del riesgo de LA/FT derivado de la actividad de estas entidades en el exterior. En efecto, esta ley no establece ninguna obligación de control preventivo de parte del agente residente ni de las autoridades panameñas con respecto a los registros contables, que permita evaluar los riesgos de la actividad que desarrolla una determinada sociedad y la adopción de medidas para evitar su uso indebido.

CT304. *Criterio 24.3* Como se mencionó anteriormente, en el caso de todas las sociedades mercantiles que pueden ser creadas en Panamá es indispensable que las mismas estén inscritas en un RP – el cual incluye al Registro Mercantil, según lo establece el Art. 1754 del Código Civil – para efectos de tener personalidad jurídica. También el Código Civil de la República de Panamá, en su Art. 1753, señala que uno de los objetivos del RP es el de “[...] establecer de modo fehaciente todo lo relativo a la capacidad de las personas naturales, a la constitución, transformación o extinción de personas jurídicas, a toda clase de mandatos generales y a todas las representaciones legales [...]”. Dicho registro podrá ser consultado libremente por cualquier persona, según se señala en el Art. 1755 del Código. Toda la información básica que requiere este criterio respecto de las sociedades mercantiles –e incluso de las Fundaciones– está disponible en dicho Registro, el que puede ser consultado gratuitamente a través de su sitio web.

CT305. *Criterio 24.4* En términos de todas las sociedades mercantiles que se pueden establecer en Panamá, el Art. 71 del Código de Comercio – el cual fue modificado por medio de la Ley 22 de 2015 – señala que las personas jurídicas deberán llevar registros de actas y acciones, para lo cual habrán de utilizar

libros, registros electrónicos y otros mecanismos. Sin embargo, en el caso de las sociedades anónimas, no se establece expresamente que la información deba estar disponible en el país, tal como lo exige este criterio.

CT306. En efecto, la Ley 32 de 1927, relacionada con las Sociedades Anónimas, establece en su Art. 36 que toda sociedad de este tipo “[...] estará obligada a tener en su oficina en la República [de Panamá], o en cualquier otro lugar que el pacto social o los estatutos determinen, un libro que se llamará ‘Registro de Acciones’, en el que se anotarán, salvo en el caso de acciones emitidas al portador, los nombres de todas las personas que son accionistas de la compañía, por orden alfabético, con indicación del lugar de su domicilio, el número de acciones que a cada uno de ellos le corresponde, la fecha de adquisición y la suma pagada por ella o que las acciones son totalmente pagadas y liberadas. En el caso de acciones emitidas al portador el Registro de Acciones indicará el número de acciones emitidas, la fecha de la emisión y que las acciones han sido totalmente pagadas y liberadas”. La ley 23 y el Decreto 363, por su parte, tampoco establecen claramente la información que los agentes residentes deben mantener sobre todos los accionistas o miembros de una sociedad, ya que la obligación se establece expresamente para aquellos que poseen el 25 % o más de participación en la propiedad de la sociedad.

CT307. *Criterio 24.5* La normativa vigente establece que la información requerida por el criterio 24.3 debe ser actualizada en el RP para que tenga validez frente a terceros. Con respecto a la información requerida por el criterio 24.4, que no se incorpora al registro sino que puede ser mantenida por las sociedades y no hay un mecanismo específico que permita a las autoridades o al agente residente asegurar su actualización.

CT308. *Criterio 24.6* Todas las sociedades y fundaciones deben contar con un agente residente autorizado, quien es el obligado a identificar el beneficiario final. El art. 6 de la Ley 2 de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de Panamá, indica que “todo agente residente está obligado a aplicar las medidas para conocer al cliente”, *para lo cual requerirá que el cliente* le proporcione evidencia satisfactoria de su identidad. Cuando el cliente actúe en nombre de un tercero, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de dicho tercero; 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”.

CT309. Adicionalmente, el art. 8 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015, señala que en el proceso de la identificación y verificación de la identidad del beneficiario final, en el caso de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, se tomarán las medidas razonables por los organismos de supervisión que establezca para el cumplimiento de estos deberes, en su ámbito de competencia, las cuales será, 10% o más de participación de la propiedad para los SO financiero y el 25% o más de participación de la propiedad para los SONF y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión.

CT310. El art. 3 de la Ley 2 de 2011 establece que el agente residente debe: 1) identificar al cliente, 2) obtener información sobre el propósito para el cual se crea la entidad jurídica y 3) facilitar a las autoridades competentes la información requerida, en los términos establecidos en esta Ley, para combatir el LA/FT y cualquiera otra actividad ilícita.

CT311. Para los efectos del numeral 2), se establece que “en la aplicación de las medidas para conocer al cliente el agente residente no tendrá obligación de realizar ninguna acción o verificación proactiva de la información que le proporciona el cliente sobre la actividad a la cual se va a dedicar la entidad jurídica, y cumplirá con su obligación, establecida por esta Ley, con obtener la información del cliente al momento de iniciar la prestación de sus servicios”. Esta disposición puede constituir una limitante de importancia en relación con la calidad de las medidas de DDC que aplican los agentes residentes. y su posterior

actualización, ya que lo declarado no se verifica adecuadamente ni se realiza un seguimiento posterior de la actividad de la sociedad que permita detectar eventuales cambios en la información proporcionada inicialmente sobre el beneficiario final de las sociedades con las que se relaciona por lo que no se asegura la debida actualización.

CT312. Finalmente, se destaca que según el art. 7 de la Ley 2, el agente residente no requerirá obtener información del tercero en nombre del cual actúa el cliente, cuando tenga certeza de que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del LA/FT y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañías fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados. En estos casos, y en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, el agente residente se limitará a obtener y mantener en sus expedientes, determinados datos mínimos sobre el cliente que adquiere la sociedad.

CT313. *Criterio 24.7* – Además de las dudas mencionadas en el criterio anterior en relación con la calidad de las medidas de DDC que aplican los agentes residentes. También existen dudas con respecto a su posterior actualización, ya que lo declarado por el cliente no se verifica adecuadamente ni se realiza un seguimiento posterior de la actividad de la sociedad que permita detectar eventuales cambios en la información proporcionada inicialmente sobre el beneficiario final de las sociedades con las que se relaciona por lo que no se asegura la debida actualización.

CT314. En efecto, una vez que la relación profesional con el cliente ya se ha iniciado, el agente residente no tiene una obligación legal de realizar un seguimiento permanente de la actividad del cliente que le permita detectar cambios en el beneficiario final, ya que el art. 5 de la Ley 2 prevé únicamente que el agente residente deberá aplicar medidas para conocer al cliente “cuando tenga conocimiento de que el cliente ha transferido directa o indirectamente, sus intereses sobre la entidad jurídica” o cuando sea necesario para mantener actualizados los documentos e información obtenida como parte de las medidas para conocer al cliente”.

CT315. Por otra parte, la Ley 23 de 2015, que fuera aprobada posteriormente y complementa las obligaciones de los SONF, no es clara en cuanto a la obligación del agente residente de realizar un seguimiento posterior de la actividad de los clientes que le permita detectar eventuales cambios en la información proporcionada inicialmente sobre el beneficiario final de las sociedades, por lo que no se asegura la debida actualización.

CT316. En efecto, los artículos 27, 28 y 29, que establecen la DDC básica y la obligación de actualización y resguardo de la información, no son claros con respecto a la obligación de seguimiento de la actividad y actualización de la información del cliente por parte de los SONF, lo que no asegura la realización de una DDC adecuada especialmente en el caso de los agentes residentes.

CT317. *Criterio 24.8* El Art. 13 de la Ley 2 de 2011, establece que los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo a las leyes de Panamá, deben suministrar la información o documentación solicitada por la autoridad competente cumpliendo los siguientes requisitos: 1) La notificación debe indicar las razones por las cuales la autoridad competente requiere que la información o documentos sean presentados; 2) El plazo en que tal información o documentos deban ser entregados por el agente residente, el cual no debe ser inferior a cinco (5) días hábiles desde la fecha de notificación de la solicitud de información y 3) La oficina de la autoridad competente en la que deberá entregarse la información o documentos”..

CT318. Las autoridades competentes, según la Ley 23 de 2015, que modificó el Art. 2 de la Ley 2 de 2011, son las siguientes: La Intendencia, la UAF, el MP y el Órgano Judicial, para efectos del blanqueo de capitales, financiamiento de actividades terroristas y cualquiera otra actividad ilícita de acuerdo con las leyes de Panamá; y la DGI, para efectos del cumplimiento de los tratados o convenios internacionales ratificados por Panamá.

CT319. *Criterio 24.9* La Ley 2 de 2011, en su Art. 10, señala que la información requerida para satisfacer las medidas para conocer al cliente deberá ser mantenida por el agente residente, por cualquier medio escrito o tecnológico autorizado por la ley, por un periodo no inferior a cinco años, contado a partir de la terminación de la relación profesional con la entidad. Adicionalmente, la Ley 23 de 2015 en el Art. 29 indica que: “Los sujetos obligados financieros deberán mantener actualizados todos los registros de la información y documentación de la DDC aplicada tanto a la persona natural como a la jurídica, asimismo, resguardarán los registros de las operaciones realizadas, por un período mínimo de cinco años, contados a partir de la terminación de la relación, que hagan posible el conocimiento de este y la reconstrucción de sus operaciones. Los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, de igual manera, estarán obligados a resguardar la información y documentación en los términos establecidos en el presente artículo”. Por lo tanto, la obligación de mantenimiento de la información y registros incluye a todos los SO por la Ley 23 tanto del sector financiero como del no financiero.

CT320. *Criterio 24.10* Las autoridades pueden acceder directamente a la información básica sobre las sociedades ya que la misma es pública. Asimismo, la Ley 2 de 2011, en su Art. 3, enumera las medidas encaminadas a conocer al cliente que deben ser aplicadas por parte de los agentes residentes, entre las que se encuentra la de facilitar a las autoridades competentes la información requerida en materia de ALA/CFT/CFPADM.

CT321. Los Arts. 12 y 13 de la Ley 2 de 2011 señalan que las autoridades podrán solicitar a los agentes residentes información o documentos sobre la identidad del cliente u otra información que hayan recabado en cumplimiento de la citada ley, siempre notificando las razones para requerir la información y/o documentación y otorgando un plazo mayor a cinco (5) días hábiles a partir de la notificación para presentar dicha información, así como indicando en qué oficina se deberá presentar la información y/o documentos.

CT322. *Criterios 24.11* A través de la Ley 47 de 2013 se adopta un régimen de custodia que se aplica a las acciones emitidas al portador, donde todo propietario de acciones emitidas al portador deberá designar a un custodio autorizado para mantener los respectivos certificados de acciones al portador (Art. 3). Asimismo, toda sociedad que emita acciones al portador deberá entregarlas al custodio autorizado que sea nombrado por el propietario, junto con una declaración jurada, en un plazo de 20 días a partir de la aprobación de la emisión (Art. 5). Adicionalmente, según se establece en el Art. 8, con independencia de otra información que solicite el custodio autorizado, se deberá proporcionar información de identificación sobre el propietario y sobre el agente residente de la sociedad emisora. El Art. 8 también establece que el propietario de las acciones emitidas al portador será la persona que figure como tal en la declaración jurada anteriormente referida.

CT323. A las acciones al portador que se emitieron previo a la entrada en vigor de la Ley que establece el régimen se les otorgó un periodo de transición que concluyó el 31 de diciembre de 2015, en el cual se debían intercambiar por acciones nominativas o entregarlas en custodia. Posterior a la conclusión de dicho periodo, se prohibió la emisión de acciones al portador, a menos de que la sociedad haya adoptado el régimen de inmovilización de acciones (custodia) establecido en la Ley. El incumplimiento por parte del propietario de acciones al portador que no haya entregado dichas acciones en custodia al 31 de diciembre

de 2015, no podrá ejercer de manera definitiva frente a la sociedad emisora los derechos políticos y económicos inherentes a estas reconocidos por ley sin perjuicio de las acciones legales que los interesados de buena fe puedan ejercer por los daños y perjuicios causados.

CT324. Es importante destacar que las transferencias de las acciones emitidas al portador se perfeccionarán cuando el custodio autorizado sea notificado por escrito de tal transferencia por el propietario y el adquirente entregue al custodio autorizado la declaración jurada antes descrita.

CT325. Finalmente, la autoridad competente que tenga conocimiento de un incumplimiento por parte del custodio autorizado, deberá notificarlo por escrito a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte de Suprema de Justicia, en el caso de los abogados, la cual impondrán las sanciones que correspondan.

CT326. Los custodios tienen las siguientes obligaciones, en los términos del Acuerdo 7-2015 de la SBP:

- Mantener toda la documentación relacionada a la prestación del servicio de custodia en su sede de Panamá;
- Mantener los registros relacionados a la prestación del servicio de custodia por un período mínimo de cinco (5) años, tras concluir la prestación del servicio;
- Mantener la custodia física de los certificados de las acciones emitidas al portador mientras dure el ejercicio de su función en su sede en Panamá, declarada ante la SMV, bajo los parámetros de seguridad, integridad, preservación y confidencialidad con que se debe manejar toda la información relacionada con los certificados;
- Mantener, en todo momento, estricta reserva sobre la información recibida en virtud de la prestación del servicio de custodia;
- Suministrar toda la información cuando sea requerida por autoridades competentes;
- Remitir estados de cuenta a los propietarios o titulares, con la periodicidad, contenido y dentro del plazo acordado con los clientes;
- Actuar con el debido cuidado, conservando en buen estado los certificados de acciones emitidas al portador;
- Llevar de forma diligente el registro de la titularidad de las acciones emitidas al portador;
- Emitir las certificaciones o acreditaciones respectivas, en las que conste la identidad del titular o propietario de las acciones emitidas al portador cuando sean requeridas por orden judicial, por el propietario o el acreedor de éstas, y;
- Aplicar en todo momento las medidas de DDC que permitan una identificación razonable y conocimiento efectivo de los clientes y de los beneficiarios finales.

CT327. *Criterio 24.12* La normativa panameña no prohíbe la existencia de accionistas y directores nominales y tampoco establece ninguna disposición específica de control sobre esta actividad.

CT328. *Criterio 24.13* El Art. 10 del Acuerdo No. 4-2015 señala que la SBP podrá cancelar la autorización a un custodio si detecta que no han cumplido con las política, controles y procedimientos internos para la prestación del servicio, dando previamente un plazo de treinta (30) días para subsanar los hallazgos. Adicionalmente, se prevén sanciones monetarias por el incumplimiento del pago del tributo de Tasa única para mantener la plena vigencia de la sociedad, establecidas por el Art. 318-A del Código Fiscal.

CT329. En el Capítulo IV de la Ley 2 de 2011 se establecen las sanciones para aquellos agentes residentes que incumplan las disposiciones legales, las que contemplan: 1) Amonestación, 2) Multa de hasta 5.000 balboas y 3) Suspensión temporal de la capacidad del abogado o firma de abogados para prestar los servicios de agente residente para nuevas personas jurídicas, por un término no inferior a tres meses, ni superior a tres años. La autoridad competente para aplicar estas sanciones es la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

CT330. El Título IX de la Ley 23 también establece la posibilidad de sanciones a quienes incumplan sus disposiciones, incluyendo los incumplimientos de las obligaciones de identificación y colaboración por parte de los agentes residentes.

CT331. La normativa vigente establece que la información requerida por el criterio 24.3 (información básica sobre la sociedad) debe ser actualizada en el RP para que tenga validez frente a terceros.

CT332. *Criterios 24.14* Este criterio de contempla en la Ley 23 de 2015, en su Art. 11 numerales 8, 9,10, que se refiere a las facultades de la UAF para intercambiar con entidades homologas de otros países información de inteligencia financiera para el análisis, previa firma con dichas entidades de MDE u otros acuerdos de cooperación, o que la contraparte integre el Grupo Egmont.

CT333. Por otra parte la Ley 11 de 2015, que dicta disposiciones sobre asistencia jurídica internacional en materia penal, señala, en su Art. 1, que las autoridades panameñas, a través de sus entidades competentes, facilitaran la asistencia jurídica reciproca en las investigaciones, procesos y actuaciones referentes a los delitos previstos en la legislación panameña, incluyendo los relacionados con la aprehensión, incautación y comiso del producto e instrumentos del delito, cuando sean requeridos por otros Estados de conformidad con las convenciones internacionales y los tratados vigentes en la República de Panamá. En ausencia de estos, la asistencia jurídica se podrá prestar con fundamento en el principio universal de reciprocidad entre las naciones”.

CT334. En materia de supervisión de valores, con base en lo establecido por el Art. 30 de la Ley 67 de 2011, la SMV podrá celebrar acuerdos de entendimiento y cooperación con autoridades y supervisores extranjeros del mercado de valores, intercambiando o suministrando la información necesaria para el desarrollo de sus funciones.

CT335. *Criterio 24.15* No se ha informado sobre la aplicación de un mecanismo específico para monitorear la calidad de la asistencia recibida de otras naciones.

Ponderación y conclusión

CT336. La ENR en materia de LA/FT/FPADM dedica el Capítulo IV a evaluar los riesgos de que las personas mercantiles sean utilizadas para fines ilícitos, concluyendo que se trata de un sector vulnerable y considerado de alto riesgo. En particular, la ENR establece que existe una alta vulnerabilidad para que sociedades sin actividades en Panamá puedan ser utilizadas en otros países para el blanqueo de capitales, o el FT”. Sin embargo, la ENR no profundiza en el análisis de la operativa y riesgos concretos de la actividad del sector ni cuantifica la importancia de los riesgos derivados de dicha operativa ni su impacto a nivel nacional e internacional, para definir los mitigantes adecuados.

CT337. Por otra parte, no existen mecanismos que garanticen la precisión y actualización de los datos disponibles sobre los accionistas y beneficiarios finales de las entidades, ya que la responsabilidad de los agentes residentes es limitada y no contempla el seguimiento de la actividad de la persona jurídica con la que se relaciona.

CT338. La actividad de supervisión sobre los agentes residentes es escasa y las sanciones previstas para estos profesionales por la Ley 2 no aparecen como proporcionales ni suficientemente disuasivas, no habiéndose aplicado sanciones en ningún caso hasta la fecha.

CT339. Tampoco se han adoptado medidas de control para impedir el uso indebido de los accionistas y directores nominales, servicios que son permitidos por la legislación vigente y que se prestan con

habitualidad por parte de las firmas de abogados que actúan en el país. **La Recomendación 24 se califica como No Cumplida.**

Recomendación 25 - Transparencia y beneficiario final de las estructuras jurídicas

CT340. *Criterio 25.1* La legislación vigente en Panamá (Ley 1 de 1984 “Por la cual se regula el fideicomiso en Panamá” y la Ley 21 de 2017 “Que establece las normas para la regulación y supervisión de los fiduciarios y del negocio del fideicomiso y dicta otras disposiciones”) contemplan en general los criterios 25.1 (a), 25.1 (b) y 25.1 (Cumplido). El Art. 12 de la Ley 21 establece las personas físicas y jurídicas que podrán prestar estos servicios, previa obtención de la correspondiente licencia fiduciaria, estableciendo algunas excepciones para organismos y empresas estatales. Por otra parte, el Art. 22 de esta Ley faculta a la SBP para fiscalizar y sancionar a quienes ejerzan la función de empresas fiduciarias sin contar con la licencia correspondiente.

CT341. El Art. 31 de la Ley 23 de 2015 establece que los SO financieros deberán tomar medidas de DDC para evitar que las actividades de una empresa fiduciaria sean utilizadas para efectos de LA/FT/FPADM; por lo anterior, las empresas fiduciarias deberán asegurarse de conocer, identificar y verificar la identidad del fideicomitente y persona natural que funge como beneficiario final del mismo. Adicionalmente, el Art. 8 del Decreto Ejecutivo 363 de 2015 y el Art. 15 del Acuerdo No. 10-2015 de la SBP señalan disposiciones en la línea de identificación de los beneficiarios finales.

CT342. *Criterio 25.2* A las empresas fiduciarias les aplican las disposiciones del Art. 29 de la Ley 23 con relación a la actualización y resguardo de los registros de debida diligencia, resguardando los registros por un periodo mínimo de cinco años a partir de la terminación de la relación. Para este último aspecto también es importante señalar la aplicación del Art. 20 del Decreto Ejecutivo No. 363 de 2015, el cual establece que los SO deben mantener registros sobre transacciones e información de DDC actualizada, la cual se habrá de mantener por un periodo mínimo de cinco años a partir de la terminación de la relación con cada cliente.

CT343. Como se mencionó anteriormente, en los términos del anteriormente referido Decreto, se actualizará la información por lo menos cada 12 meses para los clientes de alto riesgo, cada 24 meses para clientes de riesgo medio y cada 48 meses para clientes de riesgo bajo.

CT344. No obstante, no se ha evaluado el riesgo de que la información disponible sobre los accionistas y el beneficiario final no sea precisa ni esté debidamente actualizada por el uso indebido de accionistas y directores nominales, servicios que se pueden prestan profesionalmente en el país y para los cuales no hay ningún control específico.

CT345. *Criterio 25.3* El Art. 28 de la Ley 23 de 2015 establece las medidas básicas de DDC que deben adoptar los SO financieros, SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión sobre las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas. Estas incluyen la obligación de identificar a dignatarios, directores, apoderados, firmantes y representantes legales de dichas personas jurídicas, al igual que Identificar y tomar medidas razonables para verificar el beneficiario final usando información relevante obtenida de fuentes confiables. Cuando el beneficiario final sea una persona jurídica, la DDC se extenderá hasta conocer a la persona natural que es el propietario o controlador.

CT346. *Criterio 25.4* El Capítulo VI sobre Confidencialidad Fiduciaria de la Ley 21 de 2017 establece la confidencialidad fiduciaria, y dentro de esta incluye la excepción de guardar dicha confidencialidad en casos específicos, cuando la información le fuera requerida por autoridad competente conforme a la Ley o cuando le sea requerida en cumplimiento de medidas de prevención del LA/FT/PADM.

CT347. *Criterio 25.5* El Art. 32 de la Ley 23 de 2015 establece específicamente que las empresas fiduciarias deben suministrar la información que les requieran las leyes, decretos y otras regulaciones en materia de ALA/CFT/CFPADM y que están obligadas a entregarla a la SBP cuando ésta última así lo requiera. La norma no establece el procedimiento que deben cumplir las autoridades competentes para acceder a dicha información.

CT348. *Criterio 25.6* El Art. 1 de la Ley 11 de 2015, establece que las autoridades panameñas, a través de sus entidades competentes, facilitaran la asistencia jurídica recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones referentes a los delitos previstos en la legislación panameña, incluyendo los relacionados con la aprehensión, incautación y comiso del producto e instrumentos del delito, cuando sean requeridos por otros Estados de conformidad con las convenciones internacionales y los tratados vigentes en Panamá. En ausencia de estos, la asistencia jurídica se podrá prestar con fundamento en el principio universal de reciprocidad entre las naciones”.

CT349. Por otra parte, el Art. 11 de la Ley 23 de 2015 faculta a la UAF para Intercambiar con entidades homólogas de otros países información de inteligencia financiera para el análisis de la que pueda estar relacionada con el blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

CT350. *Criterios 25.7 y 25.8* El régimen de sanciones por incumplimiento al que son acreedoras las empresas fiduciarias es el que se aplica a los SO, contenido en los Arts. 59, 60, 61 y 62 de la Ley 23 de 2015. Se prevén sanciones genéricas que van desde 5.000,00 a 1.000.000,00 de Balboas y sanciones específicas según la gravedad de la infracción cometida.

CT351. Asimismo, la Ley 21 de 2017 establece en su Capítulo X sobre Sanciones (artículos 72 al 78) disposiciones sobre criterios para imposición de sanciones por parte del Superintendente de Bancos en relación a los actos violatorios de las disposiciones de la Ley 21 y sus reglamentos, aplicables tanto al fiduciario, sus directores, dignatarios, gerentes, funcionarios y demás personas que hayan participado en la violación de las disposiciones de la Ley. También se establece que el Superintendente en caso de reincidencia, está facultado para solicitar la inhabilitación comercial del infractor. Además, se aclara en el Art. 76 de la citada Ley 21, que las multas y sanciones impuestas por el Superintendente de Bancos son independientes y sin perjuicio de otras multas y sanciones que procedan por actos violatorios de cualesquiera otras normas o leyes aplicables y de las acciones civiles o penales que correspondan. Hasta la fecha se han aplicado sanciones únicamente por atraso en la presentación de informaciones a la UAF y no por otros incumplimientos detectados en la DDC u otras normas de prevención.

Ponderación y conclusión

CT352. La normativa vigente para las estructuras jurídicas contempla, en términos generales, los criterios previstos por la recomendación 25. No obstante, no se ha evaluado el riesgo de que la información disponible sobre los accionistas y el beneficiario final no sea precisa ni esté debidamente actualizada por el uso indebido de accionistas y directores nominales, servicios que se pueden prestar profesionalmente en el país y para los cuales no hay ningún control específico. Por este motivo, a criterio del equipo evaluador, sería deseable una mayor cantidad de actuaciones de supervisión realizadas por la SBP para verificar el cumplimiento de los requerimientos normativos y detectar este tipo de situaciones mientras no se establezcan controles específicos sobre esa actividad. Por otra parte, hasta la fecha se han aplicado sanciones únicamente por atraso en la presentación de informaciones a la UAF y no por otros incumplimientos detectados en la DDC u otras normas de prevención. En virtud de lo expuesto **la Recomendación 25 se califica como Parcialmente Cumplida.**

Recomendación 26 - Regulación y supervisión de instituciones financieras

CT353. *Criterio 26.1* El Art. 19 de la Ley 23 de 2015 establece que son organismos de supervisión del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT, la SBP, la SSRP, la SMV, la Intendencia (que incluía la actividad de remesadoras y casas de cambio), el IPACOOOP y cualquier otra institución pública que se determine por ley, a fin de garantizar la supervisión de otras actividades descritas en esa Ley o cuyo perfil de riesgo así lo requiera. El Art. 20 establece las atribuciones de los organismos de supervisión. Dicha ley, fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 363, que en su Art. 20 establece facultades de los organismos de supervisión. La Ley 12 de 2012 que regula la actividad de seguros establece en el Art. 12 establece como función de carácter técnico del superintendente exigir que las personas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre gobierno corporativo, ALA, CFT, así como sancionar las infracciones e incumplimientos.

CT354. La Ley Bancaria contempla en su Capítulo XIII Art. 112 hasta el Art. 114 disposiciones sobre la “Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, FT y Delitos relacionados. Dichas disposiciones se encuentran a su vez desarrollados a través de los Acuerdos emitidos por la SBP No. 4-2015, 5-2015, 7-2015, 9-2015, 10-2015, 6-2016 y 7-2016, y todas sus modificaciones. Adicionalmente, el Art. 59 de la Ley Bancaria establece que todos los bancos que ejerzan el negocio de banca en Panamá estarán sujetos a la inspección y supervisión de la Superintendencia, para constatar su estabilidad financiera y su estructura de cumplimiento de las disposiciones de este Decreto Ley y las normas que lo desarrollan. Sin embargo, no establece de manera particular la atribución de supervisión en ALA/CFT.

CT355. Mediante el Art.13 del Decreto 361 se determinan las funciones de supervisión de la Intendencia. El Decreto Ley 1 de 1999 de la Ley del Mercado de Valores se contempla en el Art. 329 de manera genérica el Régimen de supervisión e inspección de la SMV, sin hacer referencia a ALA/CFT. El IPACOOOP es regulado mediante la Ley 24 de 1980, que en el Art. 2 determina que el mismo tendrá la facultad de fiscalizar la operación de las cooperativas directamente o delegar la misma a asociaciones cooperativas.

CT356. *Criterio 26.2* El Art. 2 del Decreto Ejecutivo 52 de 2008, establece que podrán ejercer el negocio de banca en o desde Panamá, únicamente quienes hayan obtenido la licencia bancaria respectiva. El Art. 43 del Decreto 52 establece que los bancos extranjeros deberán contar con la autorización o la no objeción de su ente supervisor extranjero para solicitar una licencia para ejercer el negocio de banca en o desde Panamá o para solicitar una oficina de representación.

CT357. En cuanto a las empresas financieras, este criterio se encuentra plasmado del Art. 6 inc. 13 de la Ley 42 de 2001 que determina que una vez recibida la solicitud y una vez se compruebe el cumplimiento de los requisitos la Dirección de Empresas Financieras del MICI, mediante resolución motivada, expedirá la autorización correspondiente.

CT358. La Ley 12 de 2012 en el Título II, Capítulo I, (Requisitos y Garantías para Constituir las Aseguradoras), en el Art.39 establece que toda empresa o entidad, pública o privada, que tenga por objeto realizar actividades supervisadas u otras operaciones relacionadas con la industria del seguro en o desde Panamá deberá estar previa y debidamente autorizada para ello por la Superintendencia.

CT359. En cuanto a las compañías de Reaseguros, conforme a la Ley 63 de 1996, Título, II Capítulo I, sobre requisitos de Constitución y Operación de las Entidades Reaseguradoras, el Art. 18, establece que la solicitud de licencia para ejercer el negocio de reaseguros se presentará por escrito a la Comisión Nacional de Reaseguros, quien por Resolución fundada otorgará la licencia (conforme Art. 20 Ley 12). El Art.15, establece que hay cuatro clases de licencias, a saber: 1) Licencia General de Reaseguros, que será otorgada a las Personas Jurídicas que desde una oficina establecida en Panamá, se dediquen

indistintamente al reaseguro de riesgos locales o extranjeros; 2) Licencia Internacional de Reaseguros, que será otorgada a las Personas Jurídicas que, desde una oficina establecida en Panamá, contraten exclusivamente reaseguros de riesgos extranjeros; 3) Licencia de Administrador de Reaseguros, que será otorgada a las Personas Jurídicas que, desde una oficina establecida en Panamá, representen a terceros Reaseguradores y en su nombre y representación contraten reaseguros de riesgos locales o extranjeros y 4) Licencia de Corredor de Reaseguros, que será otorgada a las Personas Jurídica que desde una oficina situada en Panamá se dedican a servir de intermediario entre las Compañías de Reaseguros y sus Reasegurados.

CT360. La Ley 24 de 1980 por la cual se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo establece Art. 3, que la misma tendrá la función de tramitar la obtención y suspensión de la personería jurídica a las cooperativas.

CT361. La Ley del Mercado de Valores obliga a las organizaciones autorreguladas: casas de valores, administradores de inversión, administradoras de fondos de pensiones, asesores de inversión a obtener una licencia para poder brindar sus servicios. Las sociedades de inversión y sociedades de inversión auto administradas al ser vehículos de inversión colectiva la normativa pide que obtengan un registro en la SMV para obtener fondos del público inversionista a través de la venta de sus cuotas de participación conforme a los principios de IOSCO.

CT362. El Art. 45 del Decreto Ejecutivo 52 de 2008, regula el ejercicio del negocio de banca sin licencia, estableciendo que siempre que se tenga conocimiento o razones fundadas para suponer que una persona ejerce o pretende ejercer el negocio de banca sin licencia, la Superintendencia estará facultada para examinar sus libros, cuentas y demás documentos, a fin de determinar tal hecho. Toda negativa injustificada a presentar dichos libros, cuentas y documentos se considerará como presunción del ejercicio del negocio de banca sin licencia. Si fuera necesario, la Superintendencia podrá intervenir los establecimientos en que se presume la realización del negocio de banca sin licencia y, si se comprobara tal hecho, deberá ordenar su cierre. Para estas acciones la Superintendencia podrá contar con el auxilio de la Policía Nacional y demás autoridades. La Superintendencia ordenará al RP la anotación de una marginal en la inscripción de cada sociedad a la que se refiere este Art. e impondrá las sanciones establecidas en este Decreto Ley. Luego de transcurridos sesenta días calendario de la fecha de la correspondiente anotación, la sociedad afectada quedará disuelta de pleno derecho o inhabilitada para efectuar negocios en Panamá, según se trate de una sociedad panameña o extranjera.

CT363. La Ley 48 de 2003 establece que las personas, tanto naturales como jurídicas, que realicen de manera habitual servicios de transferencia de dinero “[...] ya sea a través de sistemas de transferencias o transmisión de fondos, compensación de fondos o por cualquier otro medio, dentro y fuera del país, las cuales se denominarán casas de remesas de dinero”, deberán solicitar una autorización para tales efectos al MICI, a través de la Dirección de Empresas Financieras.

CT364. *Criterio 26.3* El inciso 1 del Art. 48 del Decreto Ejecutivo 52 establece los criterios para la aprobación o denegación de licencias bancarias, el inc. a) determina que deberá presentarse a tal fin la identidad de los accionistas principales e idoneidad del cuerpo administrativo con base en su experiencia, integridad e historial profesional.

CT365. Adicionalmente, la SBP emitió el Acuerdo No. 3-2001, el cual establece en el Art. 2 que se evaluará al momento de conceder una licencia que las personas naturales no hayan: a) sido condenadas por blanqueo de capitales, tráfico ilícito de estupefacientes, estafa, tráfico ilegal de armas, tráfico de personas, secuestro, extorsión, peculado, corrupción de servidores públicos, actos de terrorismo, tráfico internacional de vehículos, o por cualquier delito contra la propiedad o la fe pública; b) Se encuentre impedida para ejercer el comercio, en Panamá o en otro país; c) Haya sido declarada en quiebra o en

concurso civil de acreedores; o d)Haya sido identificada por la Superintendencia como responsable en el Banco de los actos que llevaron a la liquidación forzosa del Banco.

CT366. El Art. 14 del Acuerdo 2-2011señala que la SMV podrá denegar una licencia a una casa de valores por criterios de falta de honorabilidad comercial, integridad y/o historial profesional acorde con la actividad a ser desarrollada.

CT367. El Art. 8 inc. 4 de la Ley 42 de 2001, a través de la cual se reglamentan las operaciones de las empresas financieras indica que al momento de requerir la solicitud para operar la persona natural que desee obtener tal autorización debe presentar el historial penal y policivo, en el que conste que no ha sido penado por delitos contra el patrimonio, contra la fe pública, contra la administración pública o de blanqueo de capitales”. Mientras que el Art. 10 inc. 7, establece que deberá presentarse adicionalmente el historial penal y policivo de los directores, dignatarios, representante legal o apoderado general si los hubiere, en el que conste que los mismos no han sido penados por delitos contra el patrimonio, contra la fe pública, contra la administración pública o de blanqueo de capitales.

CT368. La Ley de Seguros (Ley 12 de 2012) establece en el Art.44 inc. 8, que será causal de negación, posposición o cancelación de la licencia de seguros la comprobación de condena firme de directores, dignatarios, ejecutivos o apoderados generales, que hayan sido condenados- dentro de los diez años anteriores a la solicitud de registro de la sociedad ante la Superintendencia -por delitos que involucran narcotráfico, lavado de dinero, fraude, maquinaciones dolosas, delitos financieros u otros delitos contra la fe pública. Idéntica regulación surge para compañías reaseguradoras en el Art. 21 inc. 3 de la Ley 63 de 1996.

CT369. Con relación al otorgamiento de Personería Jurídica a las cooperativas, los requisitos establecidos en la Ley 17 de 1997 -Régimen Especial de las Cooperativas- no hacen referencia a medidas necesarias para impedir que delincuentes o sus asociados tengan participación en este tipo de entidades.

CT370. Es importante destacar que no se tuvo información relacionada con un sector de importancia y alto riesgo de acuerdo con los estándares, como es el caso de las remesadoras.

CT371. *Criterio 26.4* El Acuerdo 10-2015 de la SBP, en los artículos 38 y 38A establece que los grupos bancarios que consoliden o sub consoliden sus operaciones en Panamá deberán asegurarse de gestionar de manera global los riesgos de blanqueo de capitales a nivel de grupo, así como evaluar los posibles riesgos relacionados con las actividades de sus sucursales, filiales y subsidiarias.

CT372. Los otros integrantes del sector financiero (seguros, valores, cooperativas y, desde mayo, remesadoras y casas de cambio) se encuentran bajo la supervisión y monitoreo basados en riesgo como descrito en otros puntos de este informe. Sin embargo, la regulación por la SBP para sus nuevos SO (remesadoras y casas de cambio) aún no está completa.

CT373. *Criterio 26.5* La Ley 23 de 2015, Art. 20 inc. 3, establece que los organismos de supervisión deben adoptar un enfoque de supervisión basado en riesgos que le permita al supervisor tener un entendimiento claro de los riesgos de los delitos de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, presentes en el país.

CT374. El Acuerdo 10-2015 de la SBP, en los artículos 38 y 38A establece que los grupos bancarios que consoliden o sub consoliden sus operaciones en Panamá deberán asegurarse de gestionar de manera global los riesgos de blanqueo de capitales a nivel de grupo, así como evaluar los posibles riesgos relacionados con las actividades de sus sucursales, filiales y subsidiarias.

CT375. El Decreto Ejecutivo 363 de 2015 reglamentario de la Ley 23, establece en el Art. 20 lo siguiente: “(S)in perjuicio de lo que dispone la Ley los organismos de supervisión están autorizados a

verificar el debido cumplimiento de prevención y de control del riesgo de blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, adoptando para ello un enfoque de supervisión basado en riesgo que le permita al supervisor tener un entendimiento claro de los riesgos a los que está expuesto el sujeto obligado financiero, sujeto obligado no financiero y aquellas actividades de profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión.

CT376. Para efecto de evaluar el cumplimiento de las medidas pertinentes de DDC por parte de los SO los organismos de supervisión tendrán acceso a la información pertinente y relevante ya sea en casos individuales o muestras estadísticamente representativas del portafolio adecuadas para medir la efectividad de los controles aplicados conforme al riesgo del blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Considerando el grado de discreción de la identidad del depositantes y pasivo de banco, tenedores de cuentas de casas de valores y beneficiarios de fideicomisos, las solicitudes de producción de información pertinente al monitoreo del cumplimiento de los requisitos contra el blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, solo se realizarán de que la propia entidad supervisada y bajo medidas de control que permitan preservar la confidencial de toda información y documentación, salvo en los caso de una relación específica en que la SMV requiere información bancaria y esta sea solicitada a través de la SBP para los propósitos establecidos en la Ley o en la que el Organismo de Supervisión realice una diligencia asociada a una investigación específica de lavado de dinero asegurando la confidencial en el uso de la información recabada. La intensidad y alcance de la supervisión in-situ y extra-situ podrá aplicarse conforme al perfil del riesgo del sujeto obligado financiero, sujeto obligado no financiero y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión).

CT377. La SBP desde 2012 cuenta con el Manual Único de Supervisión Basada en Riesgo (MUSBER). Su implementación, corresponde al cumplimiento del Pilar 2 del Plan Estratégico 2010 – 2012 de la SBP. Y adicionalmente, cuenta con una herramienta (TEAM MATE), que consolida la información de forma integral de todos los procedimientos en base a riesgos aplicables a las entidades.

CT378. Este Manual establece los procedimientos que se van a verificar, in situ y extra situ, para confirmar que la institución cuente con procedimientos acorde con la normativa y los controles que se aplican en la práctica, para identificar el riesgo de blanqueo de capitales. Esto con la finalidad de identificar las incidencias o debilidades de la institución financiera, para establecer un plan de acción que desarrolle los correctivos necesarios cuando se hagan requerimientos por incumplimientos y sanas prácticas.

CT379. Mediante Resolución No. SBP-JD-0032-2012 del 3 de 2012, esta SBP aprobó el MUSBER, el cual establece que producto de las inspecciones realizadas, se remitirá a los bancos un informe final de inspección con los hallazgos, recomendaciones e incumplimientos determinados durante la inspección.

CT380. La SMV tiene un Manual para la Supervisión en materia de Prevención de Blanqueo de Capitales, FT y el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva aprobado por la Junta Directiva, mediante Resolución No. JD-01-16 de 2016. El Manual establece que las inspecciones deberán realizarse con un Enfoque Basado en Riesgo, de manera tal que se evalúe la efectividad de los mecanismos, políticas y metodologías para la administración del riesgo de blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva de los SO, en atención a las variables exigidas en nuestra normativa tales como y sin limitarse a, el perfil de riesgo del sujeto obligado y sus actividades; sus clientes; los productos y servicios que ofrece; los canales de distribución o comercialización; la ubicación geográfica del sujeto obligado, sus clientes y beneficiarios finales; el riesgo del custodio o los custodios o servicios de corresponsalía, con el fin de identificar oportunamente

situaciones anómalas así como su mitigación. Adicionalmente, la SSRP mantiene un Manual de Supervisión In Situ y Extra Situ, con un EBR para el riesgo de LA/FT/FPADM

CT381. En reacción a la supervisión del mercado de seguros y reaseguros, el Art. 3 del Acuerdo 3 de 2015, establece que “(L) a Superintendencia ejercerá su rol de supervisión con un enfoque basado en riesgo, por lo que establecerá la metodología para que los SO del sector seguros, tanto del grupo A como del grupo B, sometidos a su supervisión, puedan diseñar e implementar procesos para identificar, evaluar y comprender sus riesgos de LA/FT/FPADM”.

CT382. El IPACOOOP elaboró un Manual de Supervisión para la prevención del Blanqueo de Capitales y Contra el FT y Financiamiento de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva con un enfoque de gestión de riesgo. El mismo proporciona una guía para la identificación, medición y control de los niveles de exposición al riesgo de LA/FT a los que pueden estar expuestos los productos y servicios ofrecidos por las Cooperativas, así como los riesgos de clientes, ubicación geográfica y canales de distribución. El manual contiene un esquema de los requisitos de un programa de cumplimiento, la gestión de riesgos y los procedimientos de inspección que permiten, inclusive, calificar si los SO y declarantes conocen y entienden los riesgos que enfrentan, con especial atención a validar la eficiencia y efectividad de los controles que se aplican como mitigantes.

CT383. *Criterio 26.6* El MUSBER es actualizado periódicamente y sus actualizaciones son aprobadas por el Comité de MUSBER, el cual está integrado por directores de la SBP e incluye a los Grupos Financieros que consolidan sus operaciones en Panamá, lo cual convierte a la SBP en supervisor de origen de estos grupos, el alcance de supervisión es tanto local como externo.

CT384. La SBP monitorea sus SO permanentemente por medio de la supervisión extra situ, haciendo revisiones semestrales de sus perfiles de riesgo, de acuerdo con su “Documento técnico para desarrollar una supervisión con enfoque basado en riesgo para el riesgo de blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”, utilizando la información para “determinar el plan anual de visitas in situ y validar semestralmente que este se mantiene o debe variar según los indicadores de riesgo que resulten de mayor interés para la autoridad de supervisión”.

Ponderación y Conclusión:

CT385. Por la falencia de las definiciones legales sobre el tratamiento de los Grupos Financieros en la mayoría de los criterios, **la Recomendación 26 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 27 - Facultades de los supervisores

CT386. *Criterio 27.1* El Art. 19 de la ley 23 de 2015 establece que son organismos de supervisión del cumplimiento de los requisitos ALA/CFT, la SBP, la SSRP, la SMV, la Intendencia (que incluía la actividad de remesadoras y casas de cambio), el IPACOOOP y cualquier otra institución pública que se determine por ley, a fin de garantizar la supervisión de otras actividades descritas en esa Ley o cuyo perfil de riesgo así lo requiera. El Art. 20 inc. 1 establece que los mismos tienen la atribución de “supervisar que los SO financieros, SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión cuenten con políticas, mecanismos y procedimientos de control interno de cada una de las personas naturales o jurídicas sujetas a su supervisión, a fin de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley y sus reglamentos”. Dicho Art. fue a su vez regulado por el Art.20 del Decreto 363 de 2015.

CT387. Anterior a la ley 23 de 2015 y su reglamentación, la SBP, SSRP, SMV y el IPACOOOP dichos organismos tenían la posibilidad de supervisar por las normas sectoriales que les otorgan las facultades de supervisión, pero sin tener un enfoque en ALM/CFT.

CT388. La Ley 23 de 2015, creó la Intendencia que será la encargada de llevar a cabo la supervisión en materia de prevención de blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva a los SONF y aquellos profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión, incluidas casas de cambio y remesadoras de fondos, a estos fines podrá efectuar supervisión in situ y extra situ a nuestros SONF y a los profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión basados en matrices de riesgo, conforme Art.13 inc. 4 de la Ley 23 de 2015.

CT389. *Criterio 27.2 (Cumplido)*. El Art. 19 de la Ley 23 de 2015 determina como organismos de supervisión:

- La SBP
- La SSRP
- La SMV
- La Intendencia
- El IPACOOOP
- Cualquier otra institución pública que se determine por ley a fin de garantizar la supervisión de otras entidades descritas en esta Ley o cuyo perfil de riesgo así lo requiera.

CT390. El Art. 20 de la Ley 23 de 2015 establece un marco general en el que faculta a los organismos de supervisión de las instituciones financieras, así como a cualquier otra institución requerida, a supervisar a los SO en sus políticas, mecanismos y procedimientos de control vinculados con el régimen ALA/CFT/CFPADM.

CT391. El Decreto Ejecutivo No. 52 de 2008 establece en el Art.59 que los bancos que ejerzan el negocio de banca en Panamá estarán sujetos a la inspección y supervisión de la SBP para constatar su estabilidad financiera y su estructura de cumplimiento de las disposiciones de este Decreto Ley y las normas que lo desarrollan.

CT392. La Ley 12 de 2012 que regula la actividad de Seguros, establece en el Art.12, inc. 15 que serán funciones de carácter técnico del superintendente: “Ejercer la faculta de inspeccionar, comprobar e investigar, cuantas veces estime conveniente, las operaciones comerciales y prácticas profesionales de las personas supervisadas y podrá, para estos efectos examinar sus libros y archivos, ordenar correcciones y ajustes, solicitar y obtener balances, estados financieros, memorias e informes y en general, realizar las gestiones y actuaciones sean necesarias para garantizar el cumplimiento de esta ley.”

CT393. Por su parte, la Ley 63 de 1996, por la cual se regulan las operaciones de Reaseguros y las de las Empresas dedicadas a esta actividad, establece en el Art.1 que “Quedan sometidas al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la SSRP, en adelante llamada la Superintendencia, las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de Reaseguros, en cualquiera de sus ramos y tipo de licencias y las persona jurídicas que se dediquen al corretaje de Reaseguros”.

CT394. El Decreto Ejecutivo No. 52 de 2008, que regula a la SBP establece en el Art.59 que todos los bancos que ejerzan el negocio de banca en Panamá estarán sujetos a la inspección y supervisión de la Superintendencia, para constatar su estabilidad financiera y su estructura de cumplimiento de las disposiciones de este Decreto Ley y las normas que lo desarrollan. Mediante el Art.60 de dicha norma, se establece que los bancos oficiales quedan sujetos a la inspección y vigilancia de la Contraloría General de la República en los términos establecidos en la Constitución Política y la ley, a la supervisión de la

Superintendencia, así como al cumplimiento de las normas, reglas, prerrogativas, derechos y requerimientos que, de acuerdo con este Decreto Ley, son aplicables al resto de los bancos para el mismo tipo de operaciones y situaciones de que se trate.

CT395. El Art.66 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 2008, determina que al menos cada dos años, la SBP deberá realizar una inspección en cada banco para determinar su situación financiera y si en el curso de sus operaciones ha cumplido con las disposiciones de este Decreto Ley. Tales inspecciones comprenderán al banco y podrán extenderse a las empresas del grupo bancario y a las afiliadas no bancarias y no financieras.

CT396. La Ley del Mercado de Valores (Decreto Ley 1 de 1999) en su Art.14 inc. 10 establece que son atribuciones del superintendente realizar las inspecciones, las investigaciones y las diligencias previstas en la Ley del Mercado de Valores, con sujeción al procedimiento de investigación y sancionatorio de la Superintendencia.

CT397. El IPACOOOP es regulado mediante la Ley 24 de 1980, por la cual se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, que no establece directamente la posibilidad de inspección, pero sí de fiscalización de la operación de las cooperativas directamente o delegar la misma a asociaciones cooperativas.

CT398. *Criterio 27.3* El Decreto Ejecutivo 363 del 2015 que reglamenta la Ley 23 de 2015, establece en el Art.20 que a fines de evaluar el cumplimiento de las medidas pertinentes de DDC por parte de los SO los organismos de supervisión tendrán acceso a la información pertinente y relevante ya sea en casos individuales o muestras estadísticamente representativas del portafolio adecuadas para medir la efectividad de los controles aplicados conforme al riesgo del blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

CT399. Respecto de la facultad de la SSRP, la SMV y el IPACOOOP no queda claro que pueda exigirse la información pertinente al monitoreo del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT.

CT400. El Decreto Ejecutivo No. 52 de 2008 (Ley Bancaria) de la SBP, instruye en el Art.122 que: “(L)os bancos y demás sujetos supervisados por la Superintendencia tendrán la obligación de establecer las políticas y procedimientos y las estructuras de controles internos, para prevenir que sus servicios sean utilizados en forma indebida, para el delito de Blanqueo de Capitales, el FT y demás delitos relacionados o de similar naturaleza u origen y el Art.133 indica que: “(L)os bancos y demás sujetos supervisados por la Superintendencia suministrarán, estarán obligados a suministrar la información antes señalada a la Superintendencia cuando ésta así lo requiera”.

CT401. *Criterio 27.4* La Ley 23 de 2015, en el Art.59 regula la imposición de sanciones, estableciendo que los organismos de supervisión impondrán las sanciones administrativas que procedan por la violación de las disposiciones tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros. A tal fin, la gradación de las sanciones será progresiva e incluye la posibilidad de la aplicación de sanciones disciplinarias y financieras.

CT402. Asimismo, la Ley 23 de 2015 en el Art.59 , establece que la potestad de cancelar, retirar, restringir, remover o suspender la licencia, certificado de idoneidad y otras autorizaciones para el ejercicio de actividades u operaciones le corresponderá al organismo regulador correspondiente que se la otorgó a solicitud del organismo de supervisión respectivo, en materia de prevención de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, quien estará facultado por esta Ley para solicitar a la autoridad que otorgo dicha licencia o permiso la cancelación de esta por la violación grave reiterada de las disposiciones de la presente Ley.

CT403. Por su parte el Art.60, establece sanciones genéricas que podrán aplicarse ante un incumplimiento de la Ley 23 o de las dictadas para sí aplicación por parte de los organismos específicos, para las cuales no se establezca una sanción específica, la multa aplicable oscilara entre cinco mil balboas a un millón de balboas, ello según la gravedad de la falta y el grado de reincidencia. Este tipo de multas se impondrá por los organismos de supervisión de cada actividad o a solicitud de la UAF.

CT404. El Art.61 establece que será facultad de cada organismo de supervisión la reglamentación de sanciones específicas, proporcionales y disuasivas. Cabe destacar que la Ley Bancaria, Decreto Ejecutivo No. 52 de 2008, establece una gama de sanciones que incluye la posibilidad de aplicar multas de hasta un millón de balboas (conforme al Art.185) y sanciones genéricas que incluyen amonestaciones y multa de hasta doscientos cincuenta mil balboas (conforme surge del Art.186).

CT405. La Resolución J.D./No.1/2016 de Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) por medio de la cual se aprueba el reglamento administrativo sancionatorio, por infracciones a las disposiciones en materia de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva aplicables a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Servicios Múltiples o Integrales que desarrollen la actividad de Ahorro y Crédito y cualquier otra Organización Cooperativa que realice la actividad de Intermediación Financiera establece en el Art.13 sanciones genéricas , es decir, la imposición de multas desde cinco mil balboas (B/.5,000.00) a un millón de balboas (B/.1,000.000.00) y sanciones específica cuyo criterio será según la gravedad (TODO MÁXIMA, MEDIA Y LEVE) y en proporción a la segmentación establecida mediante Resolución J.D./No.10/2015 de 2015, la cual establece segmentos según los activos de las cooperativas de primer grado, segundo grado y cualquier otro organismo auxiliar del cooperativismo. Por último, regula la aplicación de multas progresivas: las cuales se aplicarán cuando los actos violatorios o las normas que la desarrollen perduren en el tiempo.

CT406. Mediante el Acuerdo 3 de 2015, de la SSRP establece en Título V Régimen Sancionatorio, establece en el Art.47 que la Superintendencia, como organismo de supervisión, impondrá a todos los SO que violen las disposiciones que en materia de prevención de LA/FT/FPADM se encuentren vigentes, sanciones administrativas tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia del infractor, la amenaza o magnitud del daño, los indicios de intencionalidad, la duración de la conducta y los perjuicios causados a terceros.

CT407. La Resolución No. JD-016-015 emitida por la Intendencia, Que establece el procedimiento sancionatorio en materia de prevención del blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva dirigida a los SONF y a profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión.

CT408. Respecto del Mercado de Valores, si bien la SMV tiene competencia para imponer sanciones, el 16 de mayo de 2017 mediante Decreto Ejecutivo No. 126- la SMV se reglamentó el Régimen Sancionador aplicable al sector.

Ponderación y conclusión

CT409. No es claro que la SSRP, la SMV y el IPACOOOP puedan exigir la información pertinente al monitoreo del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT. **La Recomendación 27 se califica Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 28 - Regulación y supervisión de las APNFD

CT410. *Criterio 28.1* El Art.73 del Decreto Ley N°2 de 1998, señala que por cada Contrato otorgado por la Junta de Control de Junta de Juegos se expedirán una o más Licencias de Juegos, que deberán especificar el nombre del Administrador-Operador y la ubicación específica aprobada.

CT411. En cuanto a las medidas legales y normativas necesarias para impedir que los delincuentes y sus asociados tengan, o sean el beneficiario final, de una participación significativa o controlante/controlen u ocupen un cargo gerencial o sean operadores de un casino, se establece lo siguiente: El Art.69 del Decreto Ley N°2 de 1998 requiere que al momento de la solicitud se informen: los nombres de todas las personas directa o indirectamente involucradas en la operación propuesta y la naturaleza de tal interés e información completa y detalles con respecto a los antecedentes personales del Solicitante, historial penal, actividades comerciales, asuntos financieros y comerciales abarcando, por lo menos, un período de diez (10) años previos a la fecha de presentación de la Solicitud de acuerdo a los formularios que le proporciona el Director.

CT412. El Art.71 del Decreto Ley N°2 de 1998 exige que toda persona que solicite un Contrato de Operación y Administración a la Junta de Control de Juegos apruebe satisfactoriamente la investigación de probidad y antecedentes (conforme al inc. c)) y suministre información que pueda ser requerida por la Junta de Control de Juegos, incluyendo : nombres y antecedentes personales y financieros de todos los dignatarios, directores y empleados de confianza; estructura financiera de la persona jurídica, incluyendo una lista de todas las acciones en circulación de la misma y una lista correspondiente de los derechos relacionados y los nombres de los accionistas de la persona jurídica.

CT413. Por otro lado, el Art.48 de la Ley 49 de 2009, que modificó el Art.77 del Decreto Ley N°2 de 1998, establece que: “(T)oda persona que aspire a ocupar el cargo de dignatario, director o empleado de confianza de una Empresa Registrada o cualquier empresa que tenga un contrato con la Junta de Control de Juegos que esté dedicada directamente a la administración y operación o supervisión de una Sala de Juegos o cualquiera persona que tuviera, a criterio del Director de Salas de Juegos, una relación significativa con las actividades de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo “A”, Casinos Completos, Salas de Bingo, Agencias de Apuestas u otra que él determine deberá previamente solicitar y obtener un certificado de idoneidad por parte del Director de Salas de Juegos.

CT414. La supervisión de las salas de juego está a cargo de la Intendencia supervisa en materia de prevención de blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a los SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, como lo señala el numeral 1 del Art.14 de la Ley 23 de 2015. Dentro de esta Ley, se detalla en el Art.23, inc. 3 casinos, juegos de suerte y azar y organización de sistemas de apuestas, entre otros son los SONF bajo supervisión de la intendencia.

CT415. *Criterio 28.2* Mediante la Ley 23 de 2015, se crea la Intendencia, adscrita al MEF, que tiene su cargo en la vía administrativa la supervisión de los SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión (conforme al Art.13).

CT416. *Criterio 28.3* Los artículos 23 y 24 de la Ley 23 de 2015, establece que las APNFD se encuentran reguladas en el sistema de ALA/CFT, y las mismas incluyen las requeridas por el estándar. El Art.13 del Decreto Ejecutivo 361 del 2015, reglamentario de la Ley 23, establece que la Intendencia, será la encargada del monitoreo del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT.

CT417. *Criterio 28.4* El Art.20 de la Ley 23 de 2015, hace referencia a las facultades que tiene la Intendencia, para desempeñar las funciones competentes a la supervisión, las cuales incluyen conforme al inc. 1 atribuciones a fin de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones legales que

reglamentan el ALA/CFT. El Art.13 del Decreto Ejecutivo 361 de 2015, instituye en el inc. 1, que una de las facultades es la de supervisar las políticas, mecanismos y procedimientos de control interno de cada una de las personas naturales, o jurídicas sujetas a su supervisión por parte de la Unidad de Supervisión de Sujetos no Financieros de la Intendencia y en el inc. 4 se le atribuye la posibilidad de efectuar supervisión In Situ y Extra Situ a SONF y a los profesionales que realicen actividades sujetas a supervisión basados en matrices de riesgo.

CT418. El Art.20 de la Ley 23 de 2015, en el inc. 7 hace establece que la Intendencia tendrá atribuciones para emitir los procedimientos para la identificación de los beneficiarios finales, de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas; asimismo, los incisos 5 y 11 establecen que la Intendencia, podrá imponer medidas y sanciones correspondientes por el incumplimiento de la Ley de blanqueo de capitales, de FT y de financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva y que deberá notificar a la UAF las sanciones impuestas, ello de conformidad con lo establecido en el inc. 6. La Resolución No. JD-016-015 de la Intendencia, en sus artículos 31, 32 ,33, 34 y 35 determina qué tipo de sanciones podrán aplicarse y ante qué circunstancias.

CT419. *Criterio 28.5* El enfoque de supervisión basado en riesgos se regula mediante lo establecido en la Ley 23 de 2015 en su Art.20, específicamente en el numeral 3 que señala que la para la supervisión deberán los Organismos supervisores entre ellos, la Intendencia , adoptar un enfoque de supervisión basado en riegos que le permita al supervisor tener un entendimiento claro de los riesgos de los delitos de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”.

CT420. La Intendencia ha publicado un Manual de Supervisión con EBR donde están definidos la estrategia y planificación, bien como el alcance y contexto de la supervisión. El manual también cuenta con metodologías y matrices para evaluación y calificación de diversos riesgos relativos a las actividades de las APNFD.

Ponderación y conclusión

CT421. Teniendo en cuenta que la Intendencia, como supervisora de las APNFD no tiene la potestad para otorgar autorización de funcionamiento de sus regulados y dichas actividades son realizadas por otras autoridades, no tiene sustento legal para impedir que los delincuentes puedan ser socios de una APNFD. **La Recomendación 28 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 29 - Unidades de Inteligencia Financiera

CT422. *Criterio 29.1* El Art. 9 de la Ley 23 de 2015 señala a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y FT como “[...] el centro nacional para la recopilación y análisis de información financiera relacionada con los delitos de blanqueo de capitales, FT 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”.

CT423. *Criterio 29.2* El Art. 11 numeral 1 de dicha norma faculta a la UAF a “[...]centralizar a nivel nacional los reportes de operaciones sospechosas, efectivo y cuasi efectivo que generen o emitan los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, definidos en la presente ley...”

CT424. Con base en lo establecido por el Art. 53 de la Ley, los SO deben reportar las siguientes transacciones u operaciones, sean estas efectuadas en o desde Panamá:

- Depósitos o retiros de dinero en efectivo o cuasi efectivo realizados en cuentas de personas naturales o jurídicas por un monto de 10,000 USD o más, o a través de transacciones sucesivas que,

aunque individualmente, sean por sumas inferiores a dicho monto y que al finalizar el día o la semana sumen en total 10,000.00 USD o más, o su equivalente en otra moneda. Operaciones en moneda extranjera deben reportarse por el equivalente al cambio;

- Cambios de dinero en efectivo de denominaciones bajas por otros de denominaciones altas o viceversa, por un monto de 10,000 USD o más, o a través de transacciones sucesivas que, aunque individualmente, sean por montos inferiores al finalizar el día o la semana sumen en total 10,000 USD o más;
- Cambio de cheques de gerencia, de viajeros, órdenes de pago, librados al portador, con endoso en blanco y expedidos en una misma fecha o fechas cercanas por un mismo librador o por libradores de la misma plaza;
- Compra y venta de moneda diferente a la de curso legal en Panamá, equivalente a 10,000 USD o más, o la suma de esta cifra en una semana, o a través de transacciones sucesivas que, aunque individualmente, sean por montos inferiores, al finalizar el día o la semana sumen en total 10,000 USD o más, o su equivalente al tipo de cambio, y;
- Pagos o cobros de dinero en efectivo o cuasi efectivo por un monto de 10,000 USD o más, o la suma de esta cifra en una semana por parte de un mismo cliente o de un tercero que actúe en representación del cliente.

CT425. El Art. 46 de dicha Ley señala que la información sobre transferencias electrónicas deberá estar disponible para las autoridades competentes judiciales, los organismos de supervisión y la UAF.

CT426. El Art. 75 de la Ley citada, impone a la ANA la obligación de remitir un informe diario a la UAF de la información contenida en las declaraciones juradas de viajeros que completen los pasajeros que entren o salgan del territorio nacional, relacionada con la introducción o salida de dinero o su equivalente en otras monedas, cheque de viajero, bonos, valores u otros documentos negociables o medios de pago que excedan el valor de 10.000 US.

CT427. *Criterio 29.3* El Art. 11 numeral 3 de la indicada Ley 23, dispone que la UAF podrá requerir por escrito a los SO y actividades profesionales sujetas a supervisión en materia de ALA/CFT/CFPADM, cualquier información relacionada a casos de competencia de la UAF que sea considerada como necesaria para llevar a cabo su análisis; asimismo, el numeral 12 faculta a la UAF a obtener información financiera adicional vinculada a los delitos de LA/FT/FPADM cuando así lo ameriten los análisis derivados de los reportes recibidos.

CT428. La UAF tiene acceso a fuentes abiertas y publicas de información que mantienen las autoridades que otorgan autorizaciones para ejercer el comercio, creación de sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, propiedad de bienes muebles (automóviles, naves, aviones, barcos, buques, etc.) y bienes inmuebles.

CT429. *Criterio 29.4* El Art. 11 de la Ley 23, en sus numerales 5 y 6, señala que la UAF, tiene la facultad de llevar a cabo análisis operativo y análisis estratégico. Dentro de la Estructura Orgánica de la UAF, se identifica al Departamento de Análisis, que a su vez tiene dos secciones, siendo estas la de Análisis Táctico y Análisis Estratégico.

CT430. *Criterio 29.5* Según lo establece el citado Art. 11, numerales 4 y 11 la UAF cuenta entre sus facultades, con la de analizar la información obtenida a fin de comunicar los resultados de sus análisis y los documentos que lo sustentan al MP, a los agentes con funciones de investigación penal y a las autoridades jurisdiccionales, cuando hubiere motivos para sospechar que se han o están desarrollando actividades relacionadas con el blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. También tendrá la facultad de proveer al MP, a los organismos supervisores, la ANA y otros órganos de inteligencia y seguridad del Estado, de cualquier asistencia técnica requerida

para ayudar en las investigaciones penales o administrativas de actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, el FT y la proliferación de armas de destrucción masiva.

CT431. El procedimiento de comunicación de los resultados de los análisis se realiza mediante reuniones de mesa de trabajo, entre altos funcionarios de la UAF y el Ministerio Público y/o autoridad interviniente. De esta manera, la difusión de los resultados se realiza de manera presencial y no a través de canales electrónicos, lo cual de cierta forma ayuda a mantener la confidencialidad y seguridad de la información de inteligencia compartida entre la UAF y las autoridades de investigación. No obstante, no se hace ninguna indicación sobre la modalidad en la que deberá difundirse el análisis de la UAF en la normatividad o reglamentación vigentes.

CT432. *Criterio 29.6* La disposición general relacionada con la protección de la confidencialidad de la información de inteligencia financiera obtenida y/o producida por la UAF se encuentra plasmada en el Art. 55 de la Ley 23 de 2015, donde se indica que la información “[...] deberá mantenerse bajo estricta confidencialidad y solo podrá ser revelada al MP, a los agentes con funciones de investigación penal y a las autoridades jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales vigentes”. De esta manera, los funcionarios de la UAF que conozcan de la información relacionada con el cumplimiento de las funciones de la UAF deberán mantenerla con estricta reserva y confidencialidad y solo la podrán revelar al MP, de acuerdo con los ordenamientos legales vigentes; aquellos funcionarios que contravengan dicha disposición serán sancionados en términos del Art. 258 del Código Penal, sin perjuicio de responsabilidad civil y administrativa, incluso cuando hayan cesado en las funciones por las cuales conocieron la información referida. En adición a lo anterior y de manera más específica, la UAF cuenta con un Manual de Políticas de Seguridad para el manejo de la información, especificando diversos tipos de activos de información y la clasificación de seguridad de los mismos, esto con el fin de mantener su confidencialidad, disponibilidad e integridad.

CT433. También es importante señalar que la UAF cuenta con un Manual de Procesos de Selección de Personal, aprobado por medio de la Resolución Nro. AL-30-2015, donde se contiene la disposición de suscribir un Acuerdo de Confidencialidad por parte de los funcionarios que laboren en dicha autoridad, en cumplimiento del Art. 55 de la Ley 23 del 2015. Adicionalmente la UAF cuenta con Manual de procedimientos para el control de acceso a las áreas mediante niveles configurados en las tarjetas del personal y Manual de Política de Seguridad de la Información y de Procedimientos de seguridad del departamento de tecnología y seguridad cibernética.

CT434. *Criterio 29.7* El Art. 10 de la Ley 23 de 2015 establece que la UAF deberá contar con los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para garantizar su independencia operacional. Adicionalmente, según establece el Art. 6 del Decreto Ejecutivo 947 de 2014, el Presidente de la República nombrará al Director de la UAF por un periodo de cinco años; éste último será el encargado de nombrar al Sub Director de la UAF (Art. 7 de dicho Decreto). El Director, puede ser removido por un proceso disciplinario, que se desarrolla en el ámbito del Ministerio de la Presidencia, que coordina las funciones del Estado y es el Órgano de comunicación del Presidente y el Consejo de Gabinete y dentro del cual, se encuentra la UAF (Resolución 5 de 2008). En el art. 89 y concordantes de dicha Resolución 5 se describen las causales de remoción del Director.

CT435. Conforme el Art. 3 del Decreto 947 de 2014, la UAF estará dotada de personal profesional y técnico idóneo, así como de equipos y programas de ordenamiento, análisis de datos e intercambio de información. El Art. 8 del mencionado decreto dispone que el personal de la UAF será seleccionado a través de concursos de mérito, los cuales serán elaborados y ejecutados anualmente por la UAF, junto con un plan de elección y promoción del personal.

CT436. Finalmente, el Art. 10 señala que la UAF, representada por la persona del Director, puede firmar Memorandos de Entendimiento o Acuerdos de Cooperación para el intercambio de información. El Art. 11 numeral 8 de la Ley 23, faculta a la UAF a firmar memorandos de entendimientos u otros acuerdos de cooperación, para intercambiar con entidades homologas de otros países información de inteligencia financiera.

CT437. *Criterio 29.8* Panamá es miembro del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera desde 1997.

Ponderación y conclusión

CT438. **La Recomendación 29 se califica como Cumplida.**

Recomendación 30 - Responsabilidades de las autoridades del orden público e investigativas

CT439. *Criterio 30.1* El MP es autoridad encargada de investigar apropiadamente el LA, los delitos determinantes y el FT. El numeral 4 del Art.220 de la Constitución Política establece que es atribución del MP “perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales”. Este mandato constitucional se materializa en el ejercicio de la acción penal en la Jurisdicción Penal.

CT440. El Art.276 del Código Procesal Penal establece que “Es deber del MP promover la investigación de los delitos perseguibles de oficio y de los promovidos por querrella, mediante el acopio de cualquier elemento de convicción ajustado a los protocolos de actuación propios de las técnicas o ciencias forenses necesarias para esa finalidad. El Fiscal respectivo realizará todas las investigaciones necesarias con relación a los hechos de los cuales tenga conocimiento con la colaboración de los organismos de investigación. Podrá disponer, en la forma prevista en este Código, las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar los lugares donde se investigue un delito, a fin de evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales”. Asimismo, el Art.220, inc. 1 determina que son atribuciones del MP: defender los intereses del Estado o del Municipio.

CT441. Por otra parte, mediante la Ley No. 69 de 2007 se crea la DIJ en la Policía, en el capítulo 1, Art.1, párrafo 3 establece “(L) os servicios de Policía del territorio nacional, en sus respectivos ámbitos de competencias, organizarán unidades de investigación que operarán coordinadamente con la DIJ, como servicio auxiliar del MP y del Órgano Judicial”.

CT442. La Resolución No. DG-202-05, de 16 2005, por la cual se organiza la Sección de Investigación Financiera, dentro de la Policía Técnica Judicial, con competencia a nivel nacional, adscrita a la Dirección General, en el Art.4 inc. 1 establece que la sección de investigación financiera podrá auxiliar a los funcionarios de instrucción en las investigaciones de blanqueo de capitales...”

CT443. En conformidad al Art.329 del Código Judicial, la PGN creó la Unidad Especializada en delitos de Blanqueo de capitales y FT mediante resolución N°25 de 2016, con la finalidad de brindar colaboración a los Fiscales que tengan investigaciones con un perfil donde se puedan desarrollar investigaciones de LA y entre sus funciones.

CT444. Si bien el marco legal y regulatorio establecen responsabilidades para las autoridades investigativas, las mismas no son aplicables a los delitos fiscales, los cuales no están tipificados como determinantes de LA, lo cual significa una limitación considerable que afecta la responsabilidad de asegurar que los delitos fiscales como determinantes de LA se investiguen apropiadamente.

CT445. *Criterio 30.2* El marco legal panameño no establece explícitamente la posibilidad de llevar investigaciones financieras paralelas. Sin embargo, el Art.276 del CPP faculta al MP a realizar todo tipo de investigaciones con la colaboración de los organismos de investigación. Estas investigaciones pueden acopiar cualquier elemento de convicción según la técnica o ciencia forense necesarias para las investigaciones, específicamente, cualquier forma de identificación, rastreo y documentación de movimientos de dinero en el transcurso de la comisión de un delito.

Las atribuciones de persecución del delito se fortalecen mediante la Resolución No. 23 de 4 de abril de 2016 que crea la Unidad Especializada contra el Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, que establece un marco de colaboración en las investigaciones financieras con los Fiscales del MP.

CT446. *Criterio 30.3* El Art.252 del Código Procesal Penal establece que “Serán aprehendidos provisionalmente por el funcionario de instrucción los instrumentos, los bienes muebles e inmuebles, los valores y los productos derivados o relacionados con la comisión de delitos... de blanqueo de capitales... y delitos conexos, delincuencia organizada y delitos conexos y quedarán a órdenes de MEF hasta que la causa sea decidida por el Juez competente.

CT447. *Criterio 30.4* No es aplicable toda vez que dentro de Panamá solamente las autoridades de orden público están facultadas a llevar a cabo investigaciones.

CT448. *Criterio 30.5* El Art.351 del Código Judicial establece que las Fiscalías Anticorrupción de la PGN, tienen la obligación de “Practicar todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los delitos contra la administración pública o cuando por cualquier circunstancia se encuentren afectados bienes del Estado, de instituciones autónomas o semiautónomas, de los municipios, juntas comunales y, en general, de cualquier entidad pública”.

Ponderación y conclusión

CT449. El país cuenta con autoridades de orden público designadas que pueden investigar los casos de LA, los delitos determinantes (con excepción de delitos fiscales) y los de FT. El marco legal panameño no establece explícitamente la posibilidad de llevar investigaciones financieras paralelas, no obstante lo anterior, se constató que igualmente estas se realizan principalmente por la Unidad de Blanqueo de Capitales del MP.

CT450. En conclusión, teniendo presente la existencia de estas deficiencias, **la Recomendación 30 se califica como Parcialmente Cumplida.**

Recomendación 31 - Facultades de las autoridades del orden público e investigativas

CT451. *Criterio 31.1* El Art.391 del Código Judicial impone a las personas naturales y jurídicas, el deber de prestar toda la colaboración necesaria, cuando el agente del MP, actuando como funcionario de instrucción, recabe noticias, datos, informes y copias sin necesidad de resolución de autoridad alguna, a estos efectos establece “Todos los empleados a cuyo cargo está la custodia de documentos públicos, tienen el deber de dar de oficio, cuantas noticias, datos, informes y copias les solicitan los agentes del MP, sin necesidad para ello de resolución de autoridad alguna. Las personas naturales o jurídicas deberán también prestar la cooperación necesaria a dichos agentes, cuando éstos actúen en defensa de los intereses públicos o como funcionarios de instrucción, y los referidos funcionarios podrán imponer mediante resolución motivada, multas hasta de veinticinco balboas (B/.25.00) o arresto por ocho días, a los que sin motivo justificado entorpecieren su acción con demoras, evasivas o negativas”.

CT452. Además, el agente del MP está facultado para practicar inspecciones oculares en los establecimientos de las personas naturales y jurídicas, dentro de una investigación penal, el Art.2077 establece “Cuando fuere conveniente para esclarecer y comprobar el hecho, se ordenará la práctica de una inspección ocular que se comunicará a los interesados con la anticipación debida y no se suspenderá por la no comparecencia de éstos”.

CT453. El Art.277 del Código Procesal Penal, establece idénticas atribuciones al agente del MP, respecto de personas naturales y jurídicas, dado que el mismo reza “Fuera de los supuestos que requieran la autorización del Juez, el MP, atendiendo a la urgencia y fines del proceso, podrá requerir información a cualquier servidor público, quien está obligado a suministrarla y a colaborar con la investigación según su competencia. También podrá solicitar información en poder de personas naturales o jurídicas”.

CT454. El Art.2178 del Código Judicial autoriza al agente del MP a allanar un edificio de cualquier clase, establecimiento o finca con el objeto de aprehender al presunto imputado, efectos o instrumentos empleados para la infracción, libros, papeles, documentos o cualesquiera otros objetos que puedan servir para comprobar el hecho punible o para descubrir a sus autores y partícipes. Igualmente, el Art.2181 del Código Judicial, autoriza al agente de instrucción, para el registro de las personas de las que se presume ocultan objetos importantes relacionados con la investigación.

CT455. Los artículos 294, 296 y 297 del Código Procesal Penal, facultan al MP a practicar diligencias de allanamiento, previa autorización del Juez de Garantías, quien debe decidir la solicitud en un término de dos horas desde el momento de su presentación. El Art.294 prevé el allanamiento de locales públicos o establecimientos de reunión o recreo, mientras estén abiertos al público y no estén destinados a la habitación, así como de las casas de negocio u oficina, los automóviles, los buques y las aeronaves deberán ser siempre autorizados por el Juez de Garantías.

CT456. Adicionalmente, dicho artículo determina que se podrá prescindir de la orden de allanamiento con el consentimiento expreso y libre de las personas a cuyo cargo estén los locales, lo que constará en el acta que también será suscrita por quien presta su autorización o quedará registrada en la filmación que se haga del acto. En caso de negativa o imposibilidad material de conseguir el consentimiento, se requerirá la orden de allanamiento y se podrá hacer uso de la Policía Nacional para su cumplimiento. Cuando se trate de establecimientos rurales solo se requerirá la autorización judicial para los domicilios o habitaciones.

CT457. Por otra parte, el Art.5 de la Ley 69 de 2007, establece que la DIJ podrá realizar las diligencias ordenadas por los agentes del MP, las cuales deberán ser puestas en consideración de tales agentes en el término que este les haya concedido, junto con el respectivo informe de actuación y los elementos de convicción recabados.

CT458. El Art.2105 del Código Judicial, establece que todo el que es citado por el funcionario de instrucción, como testigo, perito o facultativo, debe comparecer a rendir la declaración o a practicar la diligencia que se le exige. Si no lo hace o si comparece y se niega a declarar sin excusa legal, será sancionado con privación de su libertad hasta por dos días cada vez que incurra en este desacato.

CT459. En el marco jurisdiccional del sistema penal acusatorio, el Art.273 del Código Procesal Penal prevé “... se consignará y asegurará todo cuanto conduzca a la comprobación del hecho y a la identificación de los autores y partícipes en este. Asimismo, se hará constar el estado de las personas, las cosas o los lugares, se identificará a los testigos del hecho investigado y se consignarán sus versiones...”.

CT460. En razón a la incautación e obtención de pruebas los artículos 2050, 2051 y 2052 del Código Judicial ordenan al agente del MP asegurar las pruebas que guarden relación con el ilícito. Igualmente prevén la posibilidad de solicitar el secuestro penal de cartas, pliegos, paquetes, valores, telegramas u

otros objetos de correspondencia, cuando existan fundadas razones para suponer que le han sido dirigidas al imputado.

CT461. Los artículos 307, 308, 309 y 310 del Código Procesal Penal prevén la competencia del agente del MP para incautar elementos de prueba. El Art.307 establece “Quien tenga en su poder objetos o documentos que puedan servir como medio de prueba estará obligado a presentarlos y entregarlos cuando les sean requeridos, siendo de aplicación las medidas de coacción permitidas para el testigo que rehúsa declarar. Si los objetos requeridos no son entregados, se dispondrá su incautación...”.

CT462. El Art.308, establece “Los instrumentos, dinero, valores y bienes empleados en la comisión del hecho punible o los que sean producto de este podrán ser incautados por el MP con el fin de acreditar el delito. Podrá disponerse la incautación de copias, reproducciones o imágenes de los objetos cuando resulten convenientes para la investigación”. Conforme al Art.315 del Código Procesal Penal, el MP podrá practicar operaciones encubiertas con el propósito de recabar evidencias para determinar la ocurrencia del hecho punible, así como sus actores y partícipes. Conforme al Art.317 Código Procesal Penal deberá someter al control del Juez de Garantías dichas diligencias en un plazo no mayor de diez días. Las partes podrán objetar ante el Juez de Garantías las medidas que adopten los Fiscales, sus auxiliares o los funcionarios policiales en ejercicio de las facultades reconocidas en este Capítulo. El Juez en audiencia oral resolverá lo que corresponda”.

CT463. El Art.10 de la Ley N° 121 de 2013, atribuye al funcionario de instrucción la facultad de ordenar la realización de operaciones encubiertas, en investigaciones respecto de grupos delictivos organizados, que deberán ser sometidas al control del juez de garantías en el término de sesenta días.

CT464. La falta de tipificación de los delitos fiscales como determinantes de LA tiene incidencia en este criterio, toda vez que impide que las autoridades investigativas puedan tener acceso a la documentación e información relevante para tener acceso a información y documentación necesarias para usarse en investigaciones, en acusaciones y acciones relacionadas.

CT465. *Criterio 31.2* El Código Procesal Penal en el Art.311 regula la interceptación o grabación por cualquier medio técnico de otras formas de comunicación personal. La cual debe requiere autorización judicial.

CT466. El Art.24 de la Ley N° 121 de 2013 establece que en investigaciones de grupos delictivos organizados “El juez de garantías o, en su caso, el magistrado respectivo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia podrá autorizar a petición del fiscal, por resolución fundada, la interceptación de comunicaciones por cualquier medio tecnológico e incautación de correspondencia epistolar, telegráfica, electrónica u otros documentos privados. El procedimiento para la interceptación de comunicaciones e incautación de correspondencia será el previsto en los artículos 310 y 311 del Código Procesal Penal”.

CT467. En relación al acceso a sistemas informáticos, se destaca que el Art.314 del Código Procesal Penal establece: “Cuando se incauten equipos informáticos o datos almacenados en cualquier otro soporte, regirán las mismas limitaciones referidas al secreto profesional y a la reserva sobre el contenido de los documentos incautados. El examen del contenido de los datos se cumplirá bajo la responsabilidad del Fiscal que lo realiza. A dicha diligencia se citará, con la debida antelación, a la persona imputada y su defensor. Sin embargo, la ausencia de ellos no impide la realización del acto. El equipo o la información que no resulten útiles a la investigación o comprendidos como objetos no incautables serán devueltos de inmediato y no podrán utilizarse para la investigación.

CT468. Asimismo, el Art.25 de la Ley N° 121 de 2013 determina cuando se incauten sistemas electrónicos o datos almacenados en cualquier otro soporte, utilizados por miembros de un grupo delictivo organizado, regirán las normas previstas en el Art.314 del Código Procesal Penal.

CT469. Las autoridades competentes no podrán emplear técnicas especiales de investigación contenidas en la legislación para aquellos casos en donde se investigue LA cuyo delito determinante asociado sea un delito fiscal.

CT470. *Criterio 31.3* Como se observó anteriormente, el Art.391 del Código Judicial establece que “todos los empleados a cuyo cargo está la custodia de documentos públicos, tienen el deber de dar de oficio, cuantas noticias, datos, informes y copias les solicitan los agentes del MP, sin necesidad para ello de resolución de autoridad alguna. Las personas naturales o jurídicas deberán también prestar la cooperación...”.

CT471. Asimismo, el Decreto Ley 9 de 1998, establece en el Art.111, que los bancos deben brindar la información bancaria que le sea requerida por autoridad competente acerca de sus clientes o de sus operaciones con el consentimiento de éstos, salvo cuando: inc. 1. Cuando la información les fuese requerida por autoridad competente de conformidad con la ley y inc. 2. Cuando por iniciativa propia deban proporcionarla en el cumplimiento de leyes relacionadas con la prevención de los delitos de Blanqueo de Capitales, FT y delitos relacionados, entre otros.

CT472. *Criterio 31.4* La Ley 23 de 2015, en el inciso 11 del Art.11, establece que la UAF tendrá que proveer al MP, a los organismos de supervisión, a la ANA y a los diferentes órganos de inteligencia y seguridad del Estado de cualquier asistencia técnica requerida que pueda ayudar en las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva...”.

Ponderación y conclusión

CT473. El país cuenta con autoridades de orden público facultadas para obtener todos los documentos e información que resultan necesarios para las investigaciones en estas materias. Respecto de la información financiera o bancaria solo existe confidencialidad respecto de este tipo de información, no existiendo problemas para acceder a ella por parte de las autoridades competentes. Por otro lado, las instituciones a cargo de la investigación pueden utilizar una amplia gama de técnicas investigativas, asimismo, tienen posibilidades de identificar activos y de solicitar la información relevante a la UAF.

CT474. No obstante lo anterior, las autoridades competentes no podrán tener acceso a información y documentación durante la investigación, las acusaciones y acciones relacionadas cuales el delito determinante de LA sea un delito fiscal, de la misma manera que no podrán hacer uso de técnicas especiales de investigación. **La Recomendación 31 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 32 - Transporte de efectivo

CT475. *Criterios 32.1 (Parcialmente Cumplido)* El Decreto de Gabinete 10 emitido en marzo de 1994 señala que toda persona que ingrese a territorio deberá llenar un formulario donde se declare el dinero y otros valores convertibles que porte consigo (Art. 1), y que quienes incumplan dicha obligación estarán sujetos a sanciones establecidas en el Código Fiscal (Art. 4). En este sentido, se establece un sistema de declaración escrita para todos los viajeros, quienes deberán declarar si portan más de diez mil Balboas (10,000 USD). El Decreto Ejecutivo de 1994 también establece que toda persona que ingrese a Panamá deberá llenar el formulario preparado para tales efectos por la autoridad aduanera, declarando si porta consigo más de diez mil Balboas (10,000 USD) en efectivo o valores convertibles.

CT476. Por medio del Art. 579 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), el cual fue adoptado por medio de la Ley 26 de 2013, se indica que todo viajero “[...] arribe al territorio aduanero por cualquier vía habilitada, deberá efectuar una declaración en el formulario que

para el efecto emita [la Autoridad Nacional de Aduanas]”. En 2016, por medio de la Resolución No. 297 de la Autoridad Nacional de Aduanas, fue adoptado un nuevo diseño del formulario “Declaración Jurada del Viajero”, tomando en consideración las disposiciones del CAUCA y el RECAUCA, anteriormente señalados.

CT477. El Art. 19 del Decreto Ley 1 de 2008 señala que la ANA estará encargada de “[...] controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos y aeropuertos del país, para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan o para los controles que les son aplicables [...]”. Adicionalmente, en el Art. 84 se señala que los medios de transporte comercial, entre los que se podrían considerar los transportes de carga y los medios de correo, deben anunciar el manifiesto de carga antes de su partida. No obstante, no es claro en qué medida esto incluye en las obligaciones de declaración de dinero en efectivo y títulos negociables a dichas modalidades de transporte.

CT478. *Criterio 32.2* Como se mencionó en el análisis del criterio 32.1, el Código Fiscal establece un sistema de declaración escrita para todos los viajeros que porten un monto igual o superior a los 10.000 USD.

CT479. *Criterio 32.3* El presente criterio no es aplicable, toda vez que Panamá ha implementado un sistema de declaración para todos los viajeros, no un sistema de revelación.

CT480. *Criterio 32.4* El Art. 34 de la Ley 1 de 2008 establece que la ANA contará con un órgano de instrucción que tendrá la facultad de practicar todas las diligencias necesarias para esclarecer infracciones en su conocimiento, descubrir autores, cómplices, encubridores, poner fuera del comercio los bienes provenientes de los hechos punibles de su competencia, promover recursos y cualesquiera actos para salvaguardar los intereses cuya tutela se le asigna”. Adicionalmente, el Art. 583 del RECAUCA, incorporado al derecho interno panameño, señala que se deberá realizar un procedimiento de revisión de equipaje cuando el viajero no haya llenado una declaración establecida en el Art. 579, cuando sea equipaje no acompañado (como pueden ser correo o cargamentos).

CT481. No obstante, no se encontró alguna disposición u ordenamiento que expresamente otorgue facultades para solicitar u obtener más información a las personas que realicen trasiego de dinero en efectivo o instrumentos negociables.

CT482. *Criterio 32.5* El Art. 18 del Decreto Ley 30 de 1984 señala como delito de defraudación aduanera la realización de operaciones aduaneras con declaraciones falsas donde se altere el peso, cantidad, valor, procedencia u origen de mercancías, así como el engaño mediante declaraciones falsas a los funcionarios encargados del control de paso de mercancías. Dado que la definición de “mercancías” según se establece en el Art. 14 del Decreto Ley 1 de 2008 incluye expresamente “dinero”, las disposiciones relacionadas con mercancías son aplicables al dinero.

CT483. *Criterio 32.6* Según queda establecido en la Ley 23 de 2015, en su Art. 75, la ANA enviará diariamente un informe a la UAF con la información contenida en las declaraciones de los viajeros que entren o salgan del territorio sobre la introducción o salida de dinero en efectivo o instrumentos negociables o medios de pago por encima de los 10 mil Balboas (10,000 USD); asimismo, informará diariamente a la UAF sobre el dinero o instrumentos que hayan sido decomisados con base en la no declaración de los mismos.

CT484. *Criterio 32.7* El país informó sobre la existencia en los aeropuertos de equipos interinstitucionales que se integran por Consejo de Seguridad Nacional, Policía Nacional, ANA, Servicio Nacional de Migración y el MP, entre otros. No obstante, no se tienen acuerdos de colaboración, directrices, decretos u otro tipo de documentos en los cuales se establezca dicha cooperación. Asimismo,

no se tiene información con respecto a equipos similares desplegados en las fronteras terrestres o puestos marítimos.

CT485. *Criterio 32.8* En los términos del Art. 1309 del Código Fiscal de la República de Panamá, el dinero será retenido por un periodo mínimo de cinco días, mientras transcurre el proceso de apelación por parte del afectado a quien se le retuvo el dinero, y la resolución se dictará en quince días hábiles, tiempo durante el cual el dinero se mantendrá retenido.

CT486. *Criterio 32.9* No se evidencia en la legislación panameña algún impedimento para proporcionar la información como parte de la cooperación internacional que se proporciona a través de la UAF.

CT487. *Criterio 32.10* No se tiene evidencia de disposiciones restrictivas a los pagos comerciales o al libre movimiento de capital.

CT488. *Criterio 32.11* Con base en el Art. 18 de la Ley 30 de 1984, la defraudación aduanera consiste en la realización de cualquier operación aduanera empleando documentos o declaraciones falsas en donde se altera el peso cantidad, calidad, clase, valor, procedencia u origen de las mercancías; el engaño o inducción al error por medio de declaración falsa a funcionarios aduaneros.

Ponderación y conclusión

CT489. En términos generales, Panamá cumple a cabalidad con los requisitos y criterios establecidos para esta recomendación. En este contexto, posee un sistema de declaración que se aplica tanto a la entrada como la salida, teniendo un formulario estándar y un procedimiento a seguir en caso de declaración falsa o falta de declaración. La información obtenida es compartida con la UAF, existiendo una adecuada coordinación con las otras autoridades relacionadas, como también para efectos de cooperación y asistencia internacional. En cuanto a las posibilidades de incautación, retención y comiso, se aplican las normas referidas al contrabando.

CT490. No obstante, no es claro que el alcance de las medidas sobre declaraciones cubra todos los medios de transporte de divisas señalados por el estándar, enunciativamente correo y transporte de carga. Asimismo, no se contó con evidencia para concluir que la legislación faculta a las autoridades para obtener más información en los casos que así se requiera. **La Recomendación 32 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 33 – Estadísticas

CT491. *Criterio 33.1* El Art. 11 de la Ley 23 de 2015 faculta a la UAF para llevar estadísticas “sobre los asuntos relevantes a la implementación de esta Ley, incluyendo los reportes de operaciones sospechosas recibidas y los informes diseminados a las autoridades competentes”. En adición a lo anterior, según lo establecido por el Decreto Ejecutivo 44 de 2017 la UAF también concentrará estadísticas sobre supervisión, procesos administrativos o sancionatorios, multas, capacitaciones, censos de SO, investigaciones o procesos, enjuiciamientos y condenas por delito de LA/FT y los delitos precedentes. Dichas estadísticas serán recibidas por parte de los órganos de supervisión, el Órgano Judicial, el MP, la Policía Nacional y otros no mencionados expresamente por Ley.

CT492. No obstante lo anteriormente expuesto, la UAF aún no ha iniciado la tarea de recopilar y difundir entre las autoridades competentes las estadísticas previstas en el Decreto Ejecutivo 44⁴².

⁴² Con posterioridad a la fecha de la visita, y conforme a lo establecido por el Art.4 del Decreto 44, la UAF recopiló la información estadística correspondiente al primer trimestre de 2017, cuyo corte fue el 31 de marzo de 2017.

Ponderación y conclusión

CT493. El país no elabora estadísticas completas sobre el sistema de prevención ALA/CFT aunque recientemente se designó a la UAF como organismo encargado de elaborarlas en el futuro. **La Recomendación 33 se califica como Parcialmente Cumplida.**

Recomendación 34 - Guía y retroalimentación

CT494. *Criterio 34.1* La Ley 23 de 2015 establece en diversos artículos la facultad a las autoridades relevantes para dar guías y retroalimentación a los SO. El Art. 11 numeral 9, del señalado ordenamiento da la facultad a la UAF de dar “[...] directrices y ofrecer retroalimentación que ayude a los SO financieros, SONF y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión en la aplicación de las medidas [...] y en particular en la detección y reporte de operaciones sospechosas”.

CT495. Con respecto a los organismos de supervisión, el numeral 7 del Art. 20 los faculta a emitir normas de orientación y retroalimentación a sus SO “[...] para su aplicación, al igual que los procedimientos para la identificación de los beneficiarios finales, de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas”. En el mismo sentido, el Art. 21 señala que dichos organismos “[...] emitirán guías y directrices que coadyuven en la gestión integral de los riesgos a los cuales están expuestos los sujetos obligados”.

CT496. Con relación a los SONF, si bien estos son mencionados en las disposiciones que facultan a la UAF a dar guía y retroalimentación, el Decreto Ejecutivo 361 de 2015 establece como una de las tareas de la Intendencia, a través de la Unidad de Supervisión, el apoyo en el desarrollo de guías y procedimientos para su adecuada gestión de riesgos (numeral 5), así como emitir recomendaciones en materia de cumplimiento con la normativa y regulación vigente (numeral 9); asimismo, la Unidad de Regulación de Sujetos No Financieros tiene una atribución en el mismo sentido, según establece el Art. 14, numeral 6, del citado Decreto Ejecutivo.

CT497. Los supervisores han emitido diversas guías a sus SO y promueven diversas actividades de retroalimentación para con sus regulados en temas de ALA/CFT y realizan procesos de consulta pública sobre los proyectos de acuerdos, o resoluciones que emiten en la materia con sus regulados, tanto en el sector financiero como con las APNFD.

Ponderación y conclusión

CT498. **La Recomendación 34 se califica como Cumplida.**

Recomendación 35 – Sanciones

CT499. *Criterio 35.1* Los artículos 257 y 294 A del Código Penal establecen sanciones penales a quienes de una u otra forma faciliten la comisión de delitos de blanqueo de capitales y FT o actos que perturben la paz de la población o conlleven la muerte o lesiones graves a la población.

CT500. El proceso de congelamiento preventivo se encuentra enmarcado en la Ley 23 de 2015, que determina que los Organismos de Supervisión impondrán las sanciones administrativas que procedan por la violación a la referida Ley 23. Las multas pueden oscilar entre los cinco mil dólares (B/.5.000.00) a un millón de dólares (B/. 1.000.000.00).

CT501. El Art.59 de la Ley 23 de 2015 establece los organismos de supervisión impondrán las sanciones administrativas que procedan por la violación de las disposiciones de la presente Ley y sus

reglamentaciones, tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros. Los organismos de supervisión establecerán la gradación de las sanciones, una progresión de sanciones disciplinarias y financieras, la potestad para retirar, restringir, suspender la licencia del sujeto obligado... ()).

CT502. El Art.60 de la Ley 23 de 2015 determina que los incumplimiento para las cuales no se establezca una sanción específica, será sancionado por ese solo hecho con multas de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a un millón de balboas (B/.1,000,000.00), según la gravedad de la falta y el grado de reincidencia, que impondrán los organismos de supervisión de cada actividad o a solicitud de la UAF por cualquier incumplimiento del envío tardío o incorrecto de los reportes. Sin embargo, el monto máximo de un millón de balboas no parece suficientemente disuasivo para las instituciones financieras más grandes, como bancos de actuación internacional.

CT503. El Art.61 de la Ley 23 de 2015 establece que los organismos de supervisión deberán reglamentar la escala de sanciones específicas, proporcionales y disuasivas que estén disponibles para tratar a las personas naturales o jurídicas cubiertas en la presente Ley, de conformidad con las correspondientes facultades sancionatorias otorgadas por su ley constitutiva o que las crea, que incumplan con los requisitos para prevenir los delitos de blanqueo de capitales, FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las sanciones deberán ser aplicables no solo a los SO, sino también a quienes permitan o autoricen el incumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley o de las dictadas para su aplicación por parte de los respectivos organismos de supervisión, de cada actividad.

CT504. Adicionalmente el Art.62 de la Ley 23 de 2015, establece que las multas deben ser progresivas hasta que se subsane la violación cometida.

CT505. El Decreto Ejecutivo No. 363, reglamentario de la Ley 23 de 2016 establece en el Art.21, que las sanciones administrativas serán aplicadas por el respectivo Organismo de Supervisión, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas por Ley y la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar. Cada Organismo de Supervisión aplicará el procedimiento administrativo especial y en su defecto el procedimiento administrativo general.

CT506. El Art.22 del Decreto Ejecutivo No. 363, determina que los Organismos de Supervisión tomarán en consideración como mínimo los siguientes criterios de valoración: 1. La gravedad de la infracción; 2. La amenaza o magnitud del daño; 3. Perjuicios causados a terceros; 4. Los indicios de dolo; y 5. La reincidencia del infractor.

CT507. El Art.23 del Decreto Ejecutivo No. 363 establece que las sanciones se clasificarán conforme a los siguientes criterios de gravedad: 1. Gravedad máxima 2. Gravedad media y 3. Gravedad leve, y contiene una serie de indicios para cada una de las clasificaciones.

CT508. Por último, el Art.24 del Decreto Ejecutivo No. 363, establece que el Organismo de Supervisión podrá imponer sanciones pecuniarias y sanciones administrativas. Dentro de las sanciones administrativas, existe la posibilidad de realizar la cancelación, retiro, restricción, remoción de las licencias, certificados de idoneidad u otras autorizaciones serán aplicadas luego de verificarse los procesos sancionatorios que correspondan. En los casos en los cuales el organismo supervisor está facultado por la Ley, aplicará las sanciones administrativas; y por el organismo regulador correspondiente que otorgó la licencia, certificado de idoneidad y otras autorizaciones para el ejercicio de actividades u operaciones llevadas a cabo, a solicitud del organismo de supervisión respectivo.

CT509. En relación a Instituciones Financieras, el Acuerdo No. 9-2015 de 27 de 2015 de la Superintendencia Panameña de Bancos establece un “Procedimiento administrativo sancionatorio por

posibles infracciones a las disposiciones en materia de prevención de blanqueo de capitales, FT y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva aplicable a los sujetos obligados”.

CT510. La Resolución J.D./No.1/2016 por medio de la cual se aprueba el reglamento administrativo sancionatorio, por infracciones a las disposiciones en materia de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva aplicables a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Servicios Múltiples o Integrales que desarrollen la actividad de Ahorro y Crédito y cualquier otra Organización Cooperativa que realice la actividad de Intermediación Financiera establece en su Art.13 los tipos de sanciones haciendo referencia a sanciones genéricas y específicas.

CT511. Las Sanciones genéricas serán aplicables en casos que exista incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 23 de 2015, su Reglamentación General- Decreto Ejecutivo 363 de 2015, o su Reglamentación Especial- Resolución J.D/11/2015 de 2015, cuando el hecho considerado una infracción a las normas precitadas, no se encuentre descrito dentro de las sanciones específicas, que determina el presente Reglamento. En caso de sanciones genéricas, el sujeto obligado podrá ser sancionado por ese sólo hecho con multas desde cinco mil balboas (B/. 5,000.00) a un millón de balboas (B/. 1,000.000.00).

CT512. En materia de seguros y reaseguros el Acuerdo 3 de 2015, establece en el Art.47, que la Superintendencia, como organismo de supervisión, impondrá a todos los SO que violen las disposiciones que en materia de prevención de LA/FT/FPADM se encuentren vigentes, sanciones administrativas tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia del infractor, la amenaza o magnitud del daño, los indicios de intencionalidad, la duración de la conducta y los perjuicios causados a terceros.

CT513. El Art.55 del Acuerdo 3 de 2015, regula los criterios de gravedad para la imposición de sanciones específicas, entendiendo que las sanciones administrativas se calificarán de acuerdo al incumplimiento de lo establecido en la Ley 23 de 2015, su respectiva reglamentación y el Acuerdo La Superintendencia podrá suspender o cancelar las correspondientes autorizaciones otorgada por ésta para operar, tal y como se señala en el Art.44 del presente Acuerdo.

CT514. La SMV establece en el Acuerdo 6-2015 Art.38, que las violaciones o incumplimientos a la Ley 23 de 2015 y a dicho Acuerdo serán sancionados por la Superintendencia conforme a las disposiciones de los artículos 59 al 66 de la Ley 23 de 2015. En la determinación de las infracciones y la aplicación de las sanciones dispuestas en dichos artículos, se aplicará el procedimiento sancionatorio vigente adoptado por la Superintendencia. De no existir un procedimiento sancionatorio, se observará supletoriamente lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo.

CT515. En relación a APNFD, la Resolución No. JD-016-015 de la Intendencia, estableció que atendiendo a los criterios de la gravedad de la falta, reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros, está facultada para imponer sanciones administrativas o disciplinarias, pecuniarias o financieras, así como también solicitar a otras instituciones el retiro, restricción o suspensión de la licencia al sujeto obligado no financiero.

CT516. Las sanciones administrativas serán impuestas por la Intendencia, mediante resolución motivada, la cual se registrará por los principios del derecho administrativo, en especial por el debido proceso y en atención a los criterios de valoración de la conducta del sujeto obligado no financiero y de los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas por Ley y la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

CT517. Adicionalmente el Art.35 de la Resolución No. JD-016-015, establece que ante faltas graves, se podrá imponer sanciones administrativas tales como la cancelación, retiro, restricción, remoción o

suspensión de licencias, certificados de idoneidad y otras autorizaciones para el ejercicio de actividades u operaciones llevadas a cabo por los SONF y profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión, lo cual corresponderá al Organismo Regulador que la otorgó, a solicitud de la Intendencia.

CT518. *Criterio 35.2* El Art.253 del Código Penal de la República de Panamá define que “Quien, a sabiendas de su procedencia, se valga de su función, empleo, oficio o profesión para autorizar o permitir el delito de blanqueo de capitales, descrito en el Art.250 de este Código, será sancionado con prisión de cinco a ocho años”.

CT519. El Art.61 de la Ley 23 de 2015 establece que los organismos de supervisión deberán reglamentar la escala de sanciones específicas, proporcionales y disuasivas que estén disponibles para tratar a las personas naturales y jurídicas cubiertas en la presente Ley, de conformidad con las correspondientes facultades sancionatorias otorgadas por su ley constitutiva o que las crea, que incumplan con los requisitos para prevenir los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las sanciones deberán ser aplicables no solo a los SO, sino también a quienes permitan o autoricen el incumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley o de las dictadas para su aplicación por parte de los organismos de supervisión, de cada actividad”.

CT520. El Art.63, determina que a los efectos exclusivos de las sanciones y la reglamentación que adopte en su desarrollo, los actos y conductas del personal directivo, dignatario, ejecutivo, administrativo o de operaciones de los SO son imputables al sujeto obligado y a las personas que ejercen las actividades por cuya cuenta actúan. Por su parte, las personas naturales autoras de tales actos y conductas quedan sujetas a responsabilidades civiles y penales en los términos previstos en esta Ley y el Código Penal.

CT521. Por otra parte, el acuerdo No. 10-2015 sobre prevención del uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarios, establece en el Art.36 que, para los efectos exclusivos de las sanciones, los actos y conductas del personal directivo, dignatario, ejecutivo, administrativo o de operaciones de los bancos y empresas fiduciarias serán imputables a dichas entidades y a las personas que ejercen las actividades por cuya cuenta actúan. Las personas naturales autoras de tales actos y conductas, quedan sujetas a las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

CT522. Asimismo, la Resolución No. JD-016-015 sobre procedimiento sancionatorio a los SONF establece: en el Art.36 que la misma aplicará según sea el desarrollo, tanto a las personas naturales y jurídicas, por los actos y conductas del personal directivo, dignatario, ejecutivo, administrativo o de operaciones de los SO son imputables al sujeto obligado y a las personas que ejercen las actividades por cuya cuenta actúan, de manera solidaria, de conformidad con lo señalado en el Art.63 de la Ley 23 de 2015.

Ponderación y conclusión

CT523. Panamá ha desarrollado un amplio sistema sancionatorio, el cual parece ser proporcional. No obstante, se considera que las sanciones no son suficientemente disuasivas para las instituciones de mayor porte. **La Recomendación 35 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 36 - Instrumentos internacionales

CT524. *Criterio 36.1* Panamá ha ratificado los siguientes instrumentos internacionales, mismos que ha incorporado a su derecho interno por medio de las leyes mencionadas:

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada mediante Ley No. 15 de 10 de mayo de 2005.

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mediante la Ley 23 de 2004
- La Convención para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobada mediante la Ley No. 22 de 9 de mayo de 2002.
- Ley 20 de 7 de diciembre de 1993, que aprobó en todas sus partes la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Esta Convención entró en vigor para Panamá el 13 de abril de 1994.

CT525. *Criterio 36.2* De acuerdo con el Art. 4 de la Constitución Política de la República de Panamá se indica acatar las normas del Derecho Internacional. No obstante, con la finalidad de incorporar las disposiciones de las Convenciones mencionadas al derecho interno de Panamá, las siguientes leyes han adicionado o modificado disposiciones:

- Ley 34 de 2015, que modifica y adiciona artículos al Código Penal y dicta otras disposiciones
- Ley 10 de 2015, que modifica y adiciona artículos al Código Penal.
- Ley 121 de 2013, que reforma el Código Penal, Judicial y Procesal Penal y adopta medidas contra las actividades relacionadas con el delito de delincuencia organizada
- Ley 11 de 2015, que dicta disposiciones sobre asistencia jurídica internacional en materia penal
- Ley 35 de 2013, que dicta disposiciones en materia de extradición
- Ley 23 de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones
- Decreto Ejecutivo No. 363 de 2015, que reglamenta la Ley 23 de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el FT y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones.

Ponderación y conclusión

CT526. **La Recomendación 36 se califica como Cumplida.**

Recomendación 37 - Asistencia legal mutua

CT527. *Criterio 37.1* Panamá ha firmado una gama de instrumentos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, en materia de asistencia jurídica internacional en materia penal, los cuales establece los términos en los cuales se habrá de brindar la asistencia.

CT528. En adición a lo anterior, la Ley 11 de 2015 en materia de asistencia jurídica internacional en materia penal establece la posibilidad y lineamientos generales para brindar dicha asistencia. El Art. 4 del señalado ordenamiento se establece que cuando se haga una solicitud no basada en un convenio bilateral o multilateral, la autoridad que recibirá y remitirá solicitudes a las autoridades extranjeras competentes será el MIRE. Con lo anterior, Panamá está en capacidad de proveer amplia cooperación en materia de asistencia legal mutua.

CT529. Sin embargo, la ausencia de tipificación del delito fiscal impide que los órganos investigativos para puedan identificar este tipo de casos y limita la posibilidad de asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional. Así, en la hipótesis de la existencia de un caso en el exterior por delito fiscal que necesite cooperación en Panamá, el país legalmente no dispone de las herramientas para proceder una adecuada cooperación ya que en Panamá la conducta no es delictiva. La situación se agrava en los casos en que se necesite medidas intrusivas, ya que Panamá no podría proceder a ejecutar la solicitud por ausencia de doble incriminación.

CT530. *Criterio 37.2* El Art. 3 de la Ley 11 de 2015 define “autoridad central” como “autoridad designada en los convenios o tratados bilaterales o multilaterales por la República de Panamá, encargada de enviar, recibir y dar trámite a las solicitudes de asistencia jurídica”.

CT531. Como se mencionó en el análisis sobre el Criterio 37.1, aquellas solicitudes que no se basen en un instrumento bilateral o multilateral serán centralizadas por el MIRE. Adicionalmente, la PGN es la autoridad central para la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. El MP cuenta con una unidad especial destinada a cumplir funciones en materia de cooperación internacional, que realiza un proceso de priorización y monitorea las solicitudes de asistencia con el objetivo de que sean respondidas oportunamente. A las autoridades anteriormente, se suma la Dirección Nacional para la Ejecución de Tratados de Asistencia legal y Cooperación Internacional del MINGOB, como autoridad centra para los tratados bilaterales, así como de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

CT532. *Criterio 37.3* El Art. 1 de la Ley 11 de 2015 señala que las autoridades panameñas habrán de facilitar asistencia jurídica recíproca en investigaciones, procesos y actuaciones en los delitos previstos en la legislación panameña. Asimismo, no se encontró evidencia de que existan disposiciones indebidamente restrictivas en el marco legal panameño o en los instrumentos, tanto bilaterales como multilaterales, de los que son parte.

CT533. *Criterio 37.4* El Art. 111 del Decreto Ley No. 9 de 1998 establece que la confidencialidad bancaria no se aplica en el caso de información requerida por autoridad o remitida con base en las obligaciones en materia de LA/FT/FPADM. Los únicos SO en que se aplica un secreto bancario son a las entidades supervisadas por la SBP, los demás SO no tienen un secreto bancario, por tanto, no es necesario levantarlo. En los términos del Art.40 de la Ley No. 21 de 2017, el secreto bancario podrá ser suspendido por requerimiento de la autoridad competente.

CT534. Panamá no se tienen tipificados los delitos fiscales, por lo que los procesos penales son de naturaleza distinta que los procesos por violaciones a las leyes fiscales. En este sentido, Panamá no estaría en posibilidad de proporcionar información para procesos por delitos fiscales, con base en las condiciones de los instrumentos que indican que el delito debe estar tipificado en Panamá.

CT535. *Criterio 37.5* La Ley 11 de 2015 señala que las solicitudes de asistencia jurídica se registrarán con base en el principio de confidencialidad, el cual comprende, con base en el Art. 5 de dicha Ley:

- La reserva del requerimiento de asistencia, salvo que su levantamiento sea necesario para ejecutarlo. Si para el cumplimiento o ejecución del requerimiento fuera necesario el levantamiento de la reserva, se solicitará su aprobación al Estado requirente.
- La confidencialidad de las pruebas e información proporcionada por el Estado requirente, en virtud de la presente Ley, salvo que su levantamiento sea necesario para la investigación o procedimientos descritos en el requerimiento”.

CT536. *Criterio 37.6* El Art. 1 de la Ley 11 de 2015 señala que las autoridades panameñas facilitarán toda asistencia en investigaciones, procesos y actuaciones en delitos que se encuentren en la legislación panameña, en consistencia con los instrumentos internacionales vigentes para Panamá; en caso de que no se cuente con instrumentos acorde, se utilizará el principio de reciprocidad. En adición a lo anterior, no se encontraron en la legislación panameña disposiciones que requieran la doble incriminación para proporcionar asistencia en medidas no coercitivas.

CT537. *Criterio 37.7* De acuerdo con la Convención de Mérida, la cual se aprobó e incorporó al derecho panameño por medio de la Ley 15 de 2005, el requisito de doble incriminación se considerará cubierto si el delito está tipificado como tal en ambas legislaciones, independientemente de si se tenga considerado dentro de la misma categoría de delitos o si el nombre es el mismo. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, debido a que Panamá no tiene tipificados delitos fiscales, no está en posibilidad de proporcionar asistencia.

CT538. *Criterio 37.8* El Art. 7 de la Ley 11 de 2015 señala que las autoridades extranjeras podrán solicitar asistencia para:

- Recibir testimonios o tomar declaraciones a personas.
- Remitir documentos legales.
- Examinar documentos, objetos y lugares.
- Facilitar información, elementos de pruebas y evaluaciones periciales.
- Entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria o financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades.
- Identificar o localizar el producto del delito, los bienes o activos lavados, procedentes de los instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo o para la financiación del terrorismo, bienes de valor equivalente u otros elementos con fines probatorios.
- Facilitar la comparecencia voluntaria de las personas al Estado requirente.
- La autorización de la presencia, durante la ejecución de una solicitud, de las autoridades competentes de la Parte requirente o de sus delegados oficiales.
- La aprehensión, incautación, embargo o comiso de bienes muebles e inmuebles, dineros, títulos, valores, bienes o activos producto del delito, procedentes de instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo o para la financiación del terrorismo, y bienes de valor equivalente.
- La realización de Videoconferencia con fines probatorios.
- La entrega de antecedentes penales.
- Búsqueda y localización de personas.
- Técnicas especiales de investigación: operaciones encubiertas, interceptación de comunicaciones, acceso a sistemas informáticos y entregas controladas.
- Cualquier otra forma de asistencia legal de conformidad con lo fines de esta Ley, siempre y cuando no sea incompatible con las leyes nacionales.

Ponderación y conclusión

CT539. En líneas generales el país cuenta con la base jurídica y los mecanismos específicos para prestar asistencia legal mutua. Sin embargo, las limitaciones en la prestación de cooperación en materia fiscal es una limitante de la capacidad de prestar asistencia de Panamá. **La Recomendación 37 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 38 - Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso

CT540. *Criterio 38.1* El Art. 7 de la Ley 11 de 2015 señala de manera expresa que la asistencia podrá solicitarse para la “[...] aprehensión, incautación, embargo o comiso de bienes muebles e inmuebles, dineros, títulos, valores, bienes o activos producto del delito, procedente de instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo o para la financiación del terrorismo y bienes de valor equivalente”. En cuanto a la cobertura del instrumento del delito (incisos c y d) del tenor literal del artículo se extrae que se cubren los bienes o producto del delito que “proceden” de instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo.

CT541. Sin embargo, a pesar de la previsión general, la imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal por ausencia de la tipificación influye de forma determinante en la capacidad legal de prestar asistencia en medidas que requieran medidas de incautación y decomiso. Además, impide la adopción de medidas legales para la incautación y decomiso de activos producto de ilícitos fiscales cometidos en el exterior y limita la posibilidad de asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional vinculados con este delito determinante.

CT542. *Criterio 38.2* Las medidas de cooperación de la Ley 11 son amplias y debería in tesis abarcar la posibilidad de solicitudes de asistencia sobre la base de un procedimiento de decomiso sin condena criminal.

CT543. *Criterio 38.3* A pesar de no existir acuerdos de coordinación específicos de acciones de incautación y decomiso, Panamá puede realizarla por medio de los instrumentos internacionales o la base general provista por la Ley 11 de 2015. La Ley 34 de 2010 (aplicable a los casos que se rigen aun por el procedimiento inquisitivo) determina en su Art. 29 que serán aprehendidos provisionalmente por el agente instructor los instrumentos, los bienes muebles e inmuebles, los valores y los productos derivados o relacionados con a la comisión de los delitos contra la Administración Pública, de blanqueo de capitales, financieros, de terrorismo, de narcotráfico y delitos conexos y quedarán a órdenes del MEF. De la misma forma, la Ley 121 de 2013 y el Código Procesal Penal determina que las aprehensiones provisionales quedarán a órdenes del MEF.

CT544. Asimismo, el Art. 253 del Código Procesal Penal determina que el dinero, títulos, valores mientras dure la aprehensión provisional se mantendrán depositados en el banco o la entidad financiera de valores o fiduciaria donde se hallen y continuarán devengando los intereses pactados. Por otra parte, a los bienes aprehendidos y comisados por delitos descritos en la Ley 57 del 2013 les corresponde su mantenimiento y preservación a la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del MEF. El referido Ministerio dispone de competencia legal para llevar a cabo los remates y adjudicaciones de los activos.

CT545. El Art. 12 de la Ley 11 de 2015 señala que cuando un Estado así lo requiera, la autoridad central designada para tales efectos podrá transferir el producto o instrumentos aprehendidos o cautelados en Panamá, ya sea total o parcialmente, requiriendo una copia de la orden de comiso emitida por la autoridad competente de dicho Estado.

CT546. De acuerdo con lo establecido por el Art. 6 de la Ley 34 de 2010, los fiscales especializados en delitos relacionados con drogas y aquellos especializados en delitos contra la seguridad colectiva deberán interponer un recurso para tomar una decisión anticipada sobre los bienes aprehendidos provisionalmente en casos de flagrancia en delitos de LA, relacionados con drogas, terrorismo y delitos conexos.

CT547. *Criterio 38.4* El Art. 12 de la Ley 11 de 2015 señala que cuando un Estado así lo requiera, la autoridad central designada para tales efectos podrá transferir el producto o instrumentos aprehendidos o cautelados en Panamá, ya sea total o parcialmente, requiriendo una copia de la orden de comiso emitida por la autoridad competente de dicho Estado.

Ponderación y conclusión

CT548. En líneas generales, el país cuenta con la base jurídica y los mecanismos específicos para prestar asistencia legal mutua en materia de incautación y decomiso, Sin embargo, la imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal por ausencia de la tipificación influye de forma significativa en la capacidad legal de prestar asistencia, limitando la posibilidad de asistencia en pedidos

de cooperación jurídica internacional vinculados con este delito determinante. **La Recomendación 38 se califica como Mayoritariamente Cumplida**

Recomendación 39 – Extradición

CT549. *Criterio 39.1* El Art. 517 del Código Procesal Penal de Panamá señala que el Órgano Ejecutivo podrá, a título de reciprocidad, conceder la extradición de personas procesadas por otro Estado y que se encuentren en territorio panameño, la cual será otorgada si el delito es punible en ambos países con prisión, u otro tipo de privación de libertad de un año o un periodo mayor al momento de la infracción; no se requiere que los delitos se encuentren bajo la misma categoría de delitos o que se denominen de la misma manera en ambos países. La única excepción que se señala en el marco legal panameño corresponde a los delitos políticos, en cuyo caso, de acuerdo con el Art. 24 de la Constitución Política, no podrá concederse la extradición. El procedimiento de extradición en Panamá está regulado por los tratados en la materia de los que el país sea parte; en caso de ausencia de tratado bilateral o multilateral, el Título IX “Extradición” del Código Procesal Penal será la norma aplicable, esto en términos del Art. 516 del señalado ordenamiento jurídico. El delito de LA y FT son delitos extraditables.

CT550. A pesar de la previsión general, la imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal por ausencia de la tipificación influye de forma determinante en la capacidad legal extraditar por delitos fiscales determinantes cometidos en el exterior.

CT551. Según lo establece el Art. 521 del propio Código Procesal Penal, la solicitud de extradición es recibida por el MIRE, a través del correspondiente agente diplomático o consular, acompañada de lo siguiente:

- Cuando se tenga sentencia condenatoria, copia de la sentencia ejecutoriada y los elementos que prueban en qué se fundamenta la solicitud, o en su defecto una declaración del hecho de que la condena es aplicable y el grado en que la condena debe aún cumplirse.
- En caso de un imputado, copia de la orden de arresto y del auto de enjuiciamiento o de prisión preventiva, así como los elementos de prueba en que se basan dichas decisiones.
- Una relación precisa de los hechos constitutivos del delito imputado que incluya una descripción de los actos u omisiones que constituyen dicho delito, incluyendo una indicación del momento y lugar de su comisión, así como el grado de participación por parte de la persona buscada.
- Texto de las disposiciones legales que establezcan la jurisdicción del Estado solicitante sobre la conducta delictiva, acompañada de una descripción de los elementos constitutivos del delito, así como copia de las normas referentes a la prescripción de la acción penal y de la pena.
- Evidencia que pudiera constituir base razonable y probable para creer que el delito fue cometido.
- Datos especiales que permitan establecer la identidad, nacionalidad y posible ubicación del reclamado.
- En los casos en que la pena de muerte es aplicable, una certificación de no ejecución de la pena.

CT552. La solicitud de extradición podrá ser negada, en términos del Art. 518 del Código Procesal Penal, que no presentan razones restrictivas, irrazonables o indebidas:

- Que la persona solicitada sea panameña
- Que los tribunales panameños sean competentes para juzgar a la persona cuya extradición se solicite por el delito en que se funde el requerimiento
- Que, a juicio del Órgano Ejecutivo, la persona pueda ser juzgada en el Estado requirente por un delito distinto del que se solicita la extradición o por un Tribunal de excepción o ad hoc, en cuyo caso el Estado solicitante podrá dar garantías que se consideren suficientes de que el juicio será realizado por una corte normalmente competente en materia penal
- Que, con las mismas condiciones, hubiera sido negada anteriormente

- Que la persona reclamada haya cumplido la sanción correspondiente o haya sido indultada o amnistiada por el delito que motivó la solicitud de extradición
- Que, de acuerdo con la legislación panameña o la del Estado requirente, la acción penal o la pena impuesta a la persona reclamada haya prescrito antes de la solicitud
- Que se trate de personas que, a juicio del Órgano Ejecutivo, sean perseguidas por delitos políticos o cuya extradición se solicite obedeciendo a móviles políticos
- Que el delito tenga señalada pena de muerte en el Estado requirente, salvo con formal compromiso de aplicar a la persona reclamada una sanción menos severa
- Que la persona reclamada esté sometida a proceso o cumpliendo una sanción en Panamá, en cuyo caso la extradición podrá ser concedida de manera diferida hasta que termine el proceso penal, salvo aquellos casos previstos como entrega temporal
- Que la persona reclamada haya sido juzgada en Panamá por el delito en que se funda la solicitud de extradición
- Que el delito por el cual se solicita la extradición esté tipificado por la ley militar y no constituya delito según la ley penal ordinaria
- Que así lo disponga el Órgano Ejecutivo panameño en forma razonada.

CT553. *Criterio 39.2* Como se señaló anteriormente, el Art. 518 establece que no se dará en extradición a personas de nacionalidad panameña. No obstante, El Art. 2506 del Código Judicial establece que, en los casos en los que se niega la extradición la persona se juzgará dentro de Panamá como si el delito imputado se hubiese cometido dentro del país; en adición a lo anterior, el Código Procesal Penal establece en su Art. 519 que si la extradición se llegara a negar por causa de la nacionalidad, entre otras, el expediente se remitirá a la autoridad competente para efectos de enjuiciamiento, considerando el delito como si se hubiera cometido en Panamá.

CT554. *Criterio 39.3* Con base en el Art. 2500 del Código Judicial, para que la extradición proceda es necesario que los delitos por los cuales se reclama a la persona en extradición se hayan ejecutado en la jurisdicción del Estado que lo requiere y que en ambos países estén sujetos a una pena de privación de la libertad. El Art. 517 del Código Procesal Penal señala que para cubrir con el requisito de doble incriminación “[...] no será necesario que los delitos por los cuales sea reclamada una persona estén bajo la misma categoría de delitos en la legislación penal nacional o que se denominen, definan o caractericen de la misma”. Como se ha mencionado anteriormente, la falta de tipificación de los delitos fiscales tiene un impacto sobre la ponderación del presente criterio.

CT555. *Criterio 39.4* El Art. 537 del Código Procesal Penal establece expresamente el procedimiento simplificado de entrega, el cual aplicará en el caso de que la persona requerida exprese su consentimiento para ser extraditado por procedimiento simplificado. La persona es informada sobre sus derechos y sobre las consecuencias legales del proceso simplificado, en cuyo caso podrá consentir la extradición o renunciar a la regla de especialidad, que en caso de ser expresados serán de carácter irrevocable.

CT556. El Art. 539 del Código señala lo relacionado con la orden de entrega simplificada, la cual se dispondrá por orden de un Juez con información de la persona entregada, una referencia de Estado que solicita la extradición, el motivo de la entrega al Estado y la renuncia a la regla de especialidad, de ser el caso.

Ponderación y conclusión

CT557. El país cuenta con la base jurídica y los mecanismos específicos para extradición. prestar asistencia legal mutua en materia de incautación y decomiso, Sin embargo, a pesar de la previsión general, la imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal por ausencia de la tipificación

influye de forma determinante en la capacidad legal extraditar por delitos fiscales determinantes cometidos en el exterior. **La Recomendación 39 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Recomendación 40 - Otras formas de cooperación internacional

CT558. *Criterios 40.1 (Mayoritariamente Cumplido)*) En adición a la cooperación internacional en materia de asistencia legal mutua y extradición, misma que se regula por medio de la Ley 11 de 2015, Panamá cuenta con los siguientes instrumentos para proveer cooperación internacional:

- Protocolo de procedimiento de cooperación e intercambio de información aduanera entre las autoridades aduaneras de la República de Panamá y la República de Colombia, firmado 31 de octubre 2006.
- MDE entre diversas aduanas a través de los tratados de libres de comercios.
- MDE entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica/Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFISUD/GAFILAT).
- MDE Regional para la Lucha Contra el LA y la Financiación del Terrorismo entre Unidades de Inteligencia Financiera
- Adhesión a la Carta y a los Principios del Grupo Egmont, el cual fue ratificado por Panamá en 1998
- MDE entre la UAF y sus homólogas con los países que se enlistan en la tabla a continuación.

	País		País		País
1	Albania	28	Estados Unidos de América	55	Nicaragua
2	Alemania	29	Francia	56	Nigeria
3	Antillas Holandesas	30	Georgia	57	Paraguay
4	Argentina	31	Ghana	58	República Checa
5	Armenia	32	Gibraltar	59	Perú
6	Aruba	33	Guatemala	60	Polonia
7	Australia	34	Haití	61	Portugal
8	Bahamas	35	Grecia	62	Reino Unido
9	Bangladesh	36	Honduras	63	República Dominicana
10	Barbados	37	Hong Kong	64	Rumania
11	Bélgica	38	Hungría	65	Rusia
12	Bermuda	39	Isla Caimán	66	San Marino
13	Bolivia	40	Tailandia	67	San Martín
14	Brasil	41	Isla de Man	68	San Vicente y Granadinas
15	Bulgaria	42	Israel	69	Santa Lucía
16	Canadá	43	Italia	70	Serbia
17	Chile	44	Japón	71	Seychelles
18	Colombia	45	Kazajistán	72	Sri Lanka
19	Costa Rica	46	Letonia	73	Sudáfrica
20	Croacia	47	Líbano	74	Suecia
21	Curasao	48	Liechtenstein	75	Taiwán
22	Dinamarca	49	Luxemburgo	76	Togo
23	Ecuador	50	Malta	77	Túnez
24	Egipto	51	México	78	Ucrania
25	El Salvador	52	Mónaco	79	Venezuela
26	Eslovenia	53	Montenegro	80	El Vaticano
27	España	54	Países Bajos	81	Guinea Ecuatorial

CT559. En cuanto a las autoridades de policía de Panamá, éstas forman parte de los siguientes instrumentos y/u organismos:

- Sistema de Integración Centroamericana (S.I.C.A): El 13 de diciembre de 1991 se constituyó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1962.
- Comunidad de Policías de América (A.M.E.R.I.P.O.L): El 17 de abril de 2008, en la Ciudad de Bogotá D.C, Colombia, se llevó a cabo la inauguración de la Sede de la Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL. Durante la celebración de la I Cumbre los días 25 y 26 de abril del 2008, se integra la República de Panamá.
- Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL): La República de Panamá, es miembro a partir del 15 de septiembre de 1958.
- La Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policía (C.L.A.C.I.P.): El 18 de febrero de 2004, en el marco de la Celebración de la IV Cumbre de la Comunidad Andina de Inteligencia Policial, la República de Panamá se adhiere a esta comunidad.

CT560. En adición a los acuerdos bilaterales y multilaterales de los que forma parte Panamá, la Ley 23 de 2015 señala en su Art. 11 como una de las facultades de la UAF la de intercambiar con unidades homólogas información que pudiera estar vinculada con delitos de LA/FT/FPADM, intercambiar información de inteligencia financiera e información relacionada con el cumplimiento de la Resolución 1373 del CSNU. Se establecen dos supuestos en los que se podrá intercambiar información con otras UIF, que son aquellas con las que se haya firmado un MDE y aquellas que formen parte del Grupo Egmont.

CT561. El Art. 20 del mismo ordenamiento establece como atribuciones de los organismos de supervisión la suscripción de acuerdos de cooperación con homólogas y entidades del Estado, con el fin de facilitar las funciones de supervisión. Asimismo, el Art. 70 del mismo ordenamiento reforma el Art. 30 de la Ley 67 de 2011, para establecer que la Superintendencia estará en posibilidad de celebrar acuerdos de entendimiento y cooperación con autoridades o entes supervisores extranjeros para facilitar la supervisión efectiva y la investigación internacional, por medio del intercambio de información necesaria para el ejercicio de las funciones de supervisión e investigación. También se señala que la Superintendencia podrá establecer normas, procedimientos y requisitos pertinentes a esta facultad. Disposiciones en el mismo tenor se encuentran expresadas en los Arts. 16 y 65 de la Ley Bancaria, y en el Art. 30 de la Ley 1 de 1999 “Texto Único de la Ley del Mercado de Valores”.

CT562. Con respecto a los canales seguros y claros para el intercambio de información se reportó el uso de diversos sistemas electrónicos para la transmisión de datos, entre los que se destacan la Red Segura del Grupo Egmont (ESW por sus siglas en inglés), para información de UIF; la Red Segura Regional derivada del MDE Regional para la Lucha contra el LA y la Financiación del Terrorismo; la Plataforma de la RRAG, en la cual se intercambia información con policías y fiscalías de los países miembros de GAFILAT; el canal seguro de intercambio de información de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y; la Red iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), que conjunta a puntos de contacto de fiscalías, ministerios públicos y poderes judiciales de los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones⁴³.

CT563. La Policía Nacional tiene las atribuciones, de acuerdo con el Art. 2 de la Ley 69 de 2007, de representar al país ante INTERPOL. Adicionalmente, el Art. 14 de la Resolución 093-R-49 de 2008, con la aprobación del Reglamento Interno de la DIJ de la Policía Nacional, señala que la Oficina Central Nacional de INTERPOL-Panamá tendrá la finalidad de obtener y desarrollar la más amplia asistencia

⁴³ Los países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones son: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

recíproca de las autoridades de policía criminal para la prevención y represión de las infracciones de derecho común; otras funciones que indica el ordenamiento en su Art. 16 incluyen:

- Coordinar el intercambio de información operativa policial a nivel nacional, regional e internacional, con miras a desarrollar investigaciones de casos que traspasan nuestras fronteras.
- Cooperar con las autoridades de policía criminal o de investigación de los países, cuando se trate de descubrir el paradero de los delincuentes que llegan a territorio nacional, perseguidos por la justicia.
- Coadyuvar en las investigaciones internacionales relacionadas con el tráfico de drogas, falsificación de monedas, hurto de vehículos y cualesquiera otros delitos que por su naturaleza hacen necesario unificar esfuerzos para controlar y erradicar el crimen organizado.
- Tramitar las diferentes difusiones (boletines, retratos hablados, fotografías), enviadas y recibidas del extranjero.

CT564. No obstante lo anterior, la falta de tipificación de los delitos fiscales como determinantes de LA impiden prestar el más amplio rango de cooperación internacional, como indica el criterio.

CT565. *Criterio 40.2* Con la finalidad de priorizar adecuadamente las solicitudes que reciben las distintas autoridades panameñas con atribuciones para intercambiar información y cooperar con sus homólogas, la UAF cuenta con procedimientos, establecidos en manuales para la gestión de documentos recibidos y enviados a través de la ESW, así como para la atención a requerimientos internacionales.

CT566. La salvaguarda de la información que es intercambiada entre supervisores y de la UAF con sus homólogos se encuentra regulada por el Art. 55 de la Ley 23 de 2015, en la cual se establece que la información que obtengan estas autoridades deberá mantenerse bajo estricta confidencialidad y solo podrá ser revelada al MP, agentes con funciones de investigación penal y autoridades jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales vigentes, a su vez que incorpora al derecho nacional la Carta del Grupo Egmont, haciendo obligatorias sus disposiciones sobre seguridad y haciendo hincapié en que la violación de dichas disposiciones hará que el país se sujete al Proceso de Apoyo y Cumplimiento de dicho organismo.

CT567. Si bien el marco legal es bastante amplio, como se ha señalado en el análisis de otras Recomendaciones, con la posibilidad de brindar cooperación por solicitud o de manera espontánea, la falta de tipificación de los delitos fiscales como autónomos y como determinantes de LA limitan el marco de cooperación que el país puede brindar.

CT568. *Criterio 40.3* Es importante señalar que el Art 11 de la Ley 23 de 2015 da la facultad a la UAF de intercambiar información, previa la firma de memorandos de entendimiento con sus homólogos extranjeros, aunque también se establece la posibilidad de intercambiar información con países con los que no se cuente con un MDE, siempre y cuando sean miembros del Grupo Egmont. El Art. 20 de la misma Ley 23 de 2015 les otorga a los organismos de supervisión la facultad de suscribir acuerdos de cooperación con homólogas extranjeras, para facilitar sus labores de supervisión.

CT569. *Criterio 40.4* Las disposiciones legales no evidencian ninguna restricción a proporcionar retroalimentación oportunamente sobre el uso y utilidad de la información.

CT570. *Criterio 40.5* Panamá no tiene incorporados los delitos fiscales como delito autónomo ni precedente de LA. A pesar de que se pudo constatar una visión constructiva de la cooperación internacional, que busca ampliar el análisis de los delitos involucrados en las solicitudes de cooperación que pudiesen estar asociados al delito fiscal, vinculándolo con otros delitos o con el intercambio de información entre las autoridades tributarias por medio de la DGI, las limitaciones afectan la cooperación y la posibilidad de utilización de la información para fines de identificación de activos ilícitos,

incautaciones, decomisos y extradiciones. Con relación a los criterios b-d no se verifican limitaciones para prestar cooperación.

CT571. *Criterios 40.6* La salvaguarda de la información que es intercambiada se encuentra regulada por el Art. 55 de la Ley 23 de 2015, en la cual se establece que la información que obtengan estas autoridades deberá mantenerse bajo estricta confidencialidad y solo podrá ser revelada al MP, agentes con funciones de investigación penal y autoridades jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales vigentes. Además, la utilización de la información solamente podrá darse en razón de las razones de la solicitud, salvo requerimiento específico. Las informaciones se mantienen protegidas por los mismos medios disponibles para el resguardo y confidencialidad de las informaciones nacionales semejantes.

CT572. *Criterio 40.7* Como señala el Criterio 40.6, el Art. 55 de la Ley 23 de 2015 establece la salvaguarda de la información y su tratamiento con las mismas disposiciones de confidencialidad que la información de fuentes nacionales.

CT573. *Criterio 40.8* El marco legal permite que se realice investigaciones o búsquedas a nombre de contrapartes extranjeras para efectos de intercambio de información.

CT574. *Criterios 40.9* Como se ha mencionado anteriormente, la Ley 23 de 2015 faculta a la UAF como un centro nacional para la recepción y análisis de inteligencia financiera en materia de LA/FT/FPADM. El Art. 11 de la citada Ley, en sus numerales 8, 9 y 10, también le da la facultad de intercambiar información de inteligencia financiera con unidades homólogas de otros países, previa la firma de memorandos de entendimiento, con unidades de inteligencia financiera pertenecientes al Grupo Egmont, o cooperación relevante al cumplimiento de la Resolución 1373 del CSNU.

CT575. *Criterios 40.10* No se perciben en el marco legal panameño limitaciones a proporcionar retroalimentación a los países con los que se intercambia información, cuando éstas la soliciten.

CT576. *Criterio 40.11* El Art. 11 de Ley 23 de 2015, en sus numerales 8, 9 y 10, faculta a la UAF para intercambiar información de inteligencia financiera con unidades homólogas de otros países, previa la firma de memorandos de entendimiento, con unidades de inteligencia financiera pertenecientes al Grupo Egmont, o cooperación relevante al cumplimiento de la Resolución 1373 del CSNU

CT577. *Criterios 40.12* La Ley 23 de 2015 establece el marco para que los organismos de supervisión puedan establecer las medidas de cooperación internacional, esto en términos de su Art. 1; al Art. 20 de dicha Ley faculta a los organismos de supervisión, entre otras acciones, a suscribir acuerdos de cooperación con entidades del Estado panameño y otras homólogas extranjeras para facilitar las funciones de supervisión. Adicionalmente, el Art. 70 de dicha Ley modifica el Art. 30 de la Ley 67 de 2011, estableciendo que la SMV celebrará acuerdos de entendimiento y cooperación con autoridades y entes supervisores en el extranjero, con el fin de facilitar la supervisión efectiva e investigación, mediante el intercambio de información para el desarrollo de funciones de supervisión e investigación. La cooperación estará basada en los principios de bilateralidad y reciprocidad, cooperación mutua, confidencialidad de la información, pertinencia del requerimiento para supervisión e investigación o sanción, así como cualquier otro principio que se considere conveniente para fines de supervisión. Con el fin de realizar dicha cooperación, la SMV tiene firmados los siguientes convenios sobre consulta y asistencia técnica con entidades homólogas:

País	Regulador
Ucrania	Comisión de Valores y Bolsa del Estado de Ucrania
Colombia	Superintendencia Financiera de Colombia
Colombia	Autorregulador del Mercado de Valores de Colombia
República Dominicana	Superintendencia de Valores de la República Dominicana (SIV)

México	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
Honduras	Comisión Nacional de Bancos y Seguros de la República de Honduras (CNBS)
Puerto Rico	
España	Comisión Nacional del Mercado de Valores del Reino de España
El Salvador	Superintendencia del Sistema Financiero
Costa Rica	Superintendencia General de Valores
Argentina	Comisión Nacional de Valores
Chile	Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (SVS)
Centroamérica y República Dominicana	Memorando de Entendimiento Multilateral
Guatemala	Registro de Valores y Mercancías de Guatemala
Nicaragua	Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras de Nicaragua

CT578. Por su parte, la Ley Bancaria dispone que, entre las atribuciones del Superintendente (de Bancos) se encuentra el establecimiento de vínculos de cooperación con entes supervisores extranjeros para, entre otras acciones, intercambiar información de utilidad para el ejercicio de la función de supervisión (Art. 16, numeral 20). Asimismo, la SBP podrá tener entendimientos con supervisores extranjeros, tanto de manera bilateral como multilateral, para facilitar supervisión consolidada y transfronteriza, así como evaluación global de instituciones y grupos bancarios, dentro de los cuales se especificarán los criterios aplicables para tales efectos.

CT579. *Criterio 40.13* La Ley 23 de 2015 establece el marco para que los organismos de supervisión puedan establecer las medidas de cooperación internacional, esto en términos de su Art. 1; al Art. 20 de dicha Ley faculta a los organismos de supervisión, entre otras acciones, a suscribir acuerdos de cooperación con entidades del Estado panameño y otras homólogas extranjeras para facilitar las funciones de supervisión.

CT580. *Criterio 40.14* El Art. 70 de la Ley 23 de 2015 modifica el Art. 30 de la Ley 67 de 2011, estableciendo que la SMV celebrará acuerdos de entendimiento y cooperación con autoridades y entes supervisores en el extranjero, con el fin de facilitar la supervisión efectiva e investigación, mediante el intercambio de información para el desarrollo de funciones de supervisión e investigación. La cooperación estará basada en los principios de bilateralidad y reciprocidad, cooperación mutua, confidencialidad de la información, pertinencia del requerimiento para supervisión e investigación o sanción, así como cualquier otro principio que se considere conveniente para fines de supervisión.

CT581. *Criterio 40.15* El marco legal panameño en materia de cooperación para supervisión establece la posibilidad de realizar intercambio para fines de supervisión e investigación.

CT582. *Criterio 40.16* El marco legal establece la posibilidad de realizar intercambio con cualquier fin, incluyendo investigación y sanción.

CT583. *Criterios 40.17(Cumplido)*, , y Para efectos de investigación e intercambio de información relacionada con LA/FT/FPADM, Panamá cuenta con los siguientes acuerdos, mismos que tienen rango de constitucional para efectos de su cumplimiento:

- Convenio multilateral sobre cooperación y asistencia mutua entre las direcciones nacionales de aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP), del 11 de septiembre de 1981.
- Protocolo de procedimiento de cooperación e intercambio de información aduanera entre las autoridades aduaneras de la República de Panamá y la República de Colombia, firmado 31 de octubre 2006.

CT584. Adicionalmente, la autoridad aduanera de Panamá ha firmado memorandos de entendimiento con diversos países, como parte de los tratados de libre comercio que ha suscrito.

CT585. En materia policial, Panamá es integrante de diversos sistemas internacionales a través de los cuales puede obtener información de sus contrapartes y llevar a cabo actividades conjuntamente. Dichos sistemas incluyen los siguientes:

- Sistema de Integración Centroamericana (SICA), constituido el 13 de diciembre de 1991 con la firma del Protocolo de Tegucigalpa;
- Comunidad Latinoamericana y del Caribe de inteligencia Policial, a la que Panamá se adhirió en el marco de la IV Cumbre, el 18 de febrero de 2004;
- Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), a la cual se integra Panamá en la I Cumbre, celebrada los días 25 y 26 de abril de 2008;
- Organización Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL), de la cual Panamá es miembro desde el 15 de septiembre de 1958.

CT586. Es especialmente importante hacer mención a la pertenencia de Panamá a la INTERPOL, toda vez que, en el marco del establecimiento de la Oficina Central Nacional de INTERPOL-Panamá, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 093-R-49, “Reglamento Interno de la DIJ de la Policía Nacional”, se señala que una de las funciones de dicha oficina será la de coordinar el intercambio de información operativa a nivel regional e internacional para el desarrollo de investigaciones internacionales, así como coadyuvar en investigaciones internacionales relacionadas con delitos que, por su naturaleza, hacen necesario unir esfuerzos, como lo son LA/FT/FPADM.

CT587. Otros canales seguros que son utilizados por parte de las autoridades panameñas en el intercambio de información incluyen la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG) y la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed).

CT588. *Criterio 40.18* Según se indicó en el análisis de la Recomendación 37, las autoridades extranjeras podrán solicitar el uso de técnicas especiales de investigación para efectos de cooperación internacional.

CT589. *Criterio 40.19* Panamá es integrante de diversos sistemas internacionales a través de los cuales puede obtener información de sus contrapartes y llevar a cabo actividades conjuntamente, según se señala en el análisis del Criterio 40.17.

CT590. *Criterio 40.20* El marco legal panameño no establece restricciones al intercambio de información indirecto.

Ponderación y conclusión

CT591. En líneas generales el país cuenta con otras formas de cooperaciones disponibles y reguladas, destacándose las cooperaciones realizadas en el marco de los supervisores, por la UAF (por medio de la plataforma del Grupo Egmont o Memorandos), colaboración policial (por medio de acuerdos específicos e Interpol) y en materia tributaria por medio de la DGI. Sin embargo, la ausencia de incorporación en la legislación penal de delitos fiscales afecta las posibilidades y calidad de la cooperación, además de limitar la utilización de la información para fines de incautaciones, decomisos y extradiciones. **La Recomendación 40 se califica como Mayoritariamente Cumplida.**

Resumen del Cumplimiento Técnico - Deficiencias Principales

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Clasificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo	MC	- La ENR no considera la recepción de fondos u otros activos vinculados con delitos fiscales cometidos en el exterior, que es uno de sus principales riesgos en materia de LA. - La ENR no profundiza suficientemente en el análisis de los distintos sectores de actividades identificados como vulnerables (abogados, zonas francas, inmobiliaria, etc.)
2. Cooperación y coordinación nacional	MC	Las medidas de la Estrategia Nacional en materia de LA/FT no atienden de manera satisfactoria a todos los riesgos enfrentados por el país.
3. Delito de lavado de activos	PC	Los delitos fiscales no están tipificados como delitos determinantes al LA. Según el análisis del equipo evaluador esta omisión impacta en uno de los principales riesgos identificados que es la colocación de activos provenientes de ilícitos cometidos en el exterior.
4. Decomiso y medidas provisionales	C	
5. Delito de financiamiento del terrorismo	MC	No es totalmente claro que las disposiciones sobre prohibición de provisión de fondos o beneficio a los terroristas individuales o grupos se extienda a la realización de viajes o provisión de entrenamiento con fines terroristas.
6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo	MC	- Las obligaciones de implementación de las sanciones financieras dirigidas no son aplicables a todas las personas y entidades en el país y se limitan a los SO. - No se cuenta con legislación o reglamentación explícita que prohíba a individuos o entidades suministrar fondos, activos u otros bienes a personas naturales y/o jurídicas designadas.
7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación	MC	- Las obligaciones de implementación de las sanciones financieras dirigidas no son aplicables a todas las personas y entidades en el país y se limitan a los SO. - No se cuenta con legislación o reglamentación explícita que prohíba a individuos o entidades suministrar fondos, activos u otros bienes a personas naturales y/o jurídicas designadas.
8. Organizaciones sin fines de lucro	MC	Las autoridades no han desarrollado mejores prácticas en coordinación con los sectores relevantes para abordar sus riesgos y vulnerabilidades en materia de FT.
9. Leyes sobre el secreto de las IF	C	
10. Debita diligencia del Cliente	MC	- No existe una prohibición expresa para la apertura de cuentas bajo nombres ficticios. - No se brinda la posibilidad de no realizar DDC para no alertar a posibles clientes con indicios de LA/FT, en los términos del Criterio 10.20

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Clasificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
11.Mantenimiento de registros	MC	No se especifican los plazos en los cuales la información deberá ser entregada a las autoridades relevantes, específicamente a la UAF, por lo que no es posible determinar si la misma se pone a disposición “rápidamente”.
12.Personas expuestas políticamente	C	
13.Banca corresponsal	C	
14.Servicios de transferencia de dinero o valores	PC	- No se establece en la legislación que los agentes deban realizar la aplicación de las medidas ALA/CFT o se extienda a ellos el programa de cumplimiento. - Las remesadoras o casas de cambio no están sujetas al requisito de estar registradas o contar con licencia.
15.Nuevas tecnologías	C	
16.Transferencias electrónicas	MC	- Aún no se ha regulado adecuadamente al sector de remesas por parte de su nuevo supervisor, la SBP - No hay claridad sobre la obligación de bancos beneficiarios de tomar acciones de seguimiento al detectar transferencias sin información completa.
17.Dependencia en terceros	MC	Si bien las normas acogen a “tercero” que se encuentre en el país, no señala que se pueda obtener la información inmediatamente y sin demora.
18.Controles internos y sucursales y filiales extranjeras	C	
19.Países de mayor riesgo	PC	- No se establece un mecanismo por medio del cual se informe a los SO sobre los países que deberán considerar de alto riesgo, limitándose a enunciar que serán aquellos que se identifiquen como tal por parte del GAFI. - Las disposiciones se limitan a instruir una DDA, pero no señalan la implementación de contramedidas relacionadas con aquellos países con deficiencias estratégicas, según se identifican por el GAFI.
20.Reporte de operaciones sospechosas	PC	- El plazo para enviar el ROS en el plazo de quince días contados de la detección del hecho no se ajusta al criterio de prontitud definido en el Estándar. - No se hace referencia explícita a la obligatoriedad de reportar los intentos de realizar una operación.
21.Revelación (tipping-off) y confidencialidad	C	
22.APNFD: Debita diligencia del Cliente	MC	No se establecen tiempos en los cuales la información y documentación deba ser puesta a disposición de las autoridades.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Clasificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
23.APNFD: Otras medidas	MC	En el caso de APNFD no se define acuerdos de manejo del cumplimiento (incluido el nombramiento de un funcionario de cumplimiento en el nivel gerencial).
24.Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas	NC	- No se establece ninguna obligación de control preventivo de parte del agente residente ni de las autoridades panameñas con respecto a los registros contables, que permita evaluar los riesgos de la actividad que desarrolla una determinada sociedad y la adopción de medidas para evitar su uso indebido. - En el caso de las sociedades anónimas, no se establece expresamente que la información deba estar disponible en el país. - Tampoco se establece claramente que los agentes residentes deben mantener sobre todos los accionistas o miembros de una sociedad, ya que la obligación se establece expresamente para aquellos que poseen el 25 % o más de participación en la propiedad de la sociedad. - La información requerida por el criterio 24.4, no se incorpora al registro sino que puede ser mantenida por las sociedades y no hay un mecanismo específico que permita a las autoridades o al agente residente asegurar su actualización. - Una vez que la relación profesional con el cliente ya se ha iniciado, el agente residente no tiene una obligación legal de realizar un seguimiento permanente de la actividad del cliente que le permita detectar cambios en el beneficiario final. - la Ley 23 de 2015, no es clara en cuanto a la obligación del agente residente de realizar un seguimiento posterior de la actividad de los clientes. - La normativa panameña no prohíbe la existencia de accionistas y directores nominales y tampoco establece ninguna disposición específica de control sobre esta actividad. - No se ha informado sobre la aplicación de un mecanismo específico para monitorear la calidad de la asistencia recibida de otras naciones.
25.Transparencia y beneficiario final de las estructuras jurídicas	PC	- No se ha evaluado el riesgo de que la información disponible sobre BF sea precisa o actualizada. - No se han aplicado sanciones relacionadas con la falta información de BF
26.Regulación y supervisión de IF	MC	Existen deficiencias en la definición legales sobre el tratamiento de los Grupos Financieros en la mayoría de los criterios.
27.Facultades de los supervisores	MC	Respecto de la facultad de la SSRP, la SMV y el IPACOO no queda claro que pueda exigirse la información pertinente al monitoreo del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Clasificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
28.Regulación y supervisión de las APNFD	MC	La Intendencia, como supervisor de las APNFD no tiene la potestad para otorgar autorización de funcionamiento de sus regulados y dichas actividades son realizadas por otras autoridades, no tiene sustento legal para impedir que los delinquentes puedan ser socios de una APNFD.
29.Unidades de Inteligencia Financiera	C	
30.Responsabilidades de las autoridades del orden público e investigativas	PC	- El marco legal panameño no establece explícitamente la posibilidad de llevar investigaciones financieras paralelas.
31.Facultades de las autoridades del orden público e investigativas	MC	Las autoridades competentes no podrán tener acceso a información y documentación durante la investigación, las acusaciones y acciones relacionadas cuales el delito determinante de LA sea un delito fiscal, de la misma manera que no podrán hacer uso de técnicas especiales de investigación.
32.Transporte de efectivo	MC	- No hay disposición u ordenamiento que expresamente otorgue facultades para solicitar u obtener más información a las personas que realicen trasiego de dinero en efectivo o instrumentos negociables. - No hay acuerdos de colaboración, directrices, decretos u otro tipo de documentos en los cuales se establezca la cooperación entre autoridades nacionales. Asimismo, no se tiene información con respecto a equipos similares desplegados en las fronteras terrestres o puestos marítimos. - El alcance de las medidas sobre declaraciones no cubre todos los medios de transporte de divisas señalados por el estándar, enunciativamente correo y transporte de carga. - La legislación no faculta a las autoridades para obtener más información en los casos que así se requiera.
33.Estadísticas	PC	El país no elabora estadísticas completas sobre el sistema de prevención ALA/CFT aunque recientemente se designó a la UAF como organismo encargado de elaborarlas en el futuro
34.Guía y retroalimentación	C	
35.Sanciones	MC	Las sanciones aplicables no se consideran suficientemente disuasivas para las instituciones de mayor tamaño dentro de Panamá
36.Instrumentos internacionales	C	
37.Asistencia legal mutua	MC	La ausencia de tipificación del delito fiscal impide que los órganos investigativos para puedan identificar este tipo de casos y limita la posibilidad de asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Clasificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
38.Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso	MC	La imposibilidad de perseguir el delito de LA proveniente de delito fiscal por ausencia de la tipificación influye de forma determinante en la capacidad legal de prestar asistencia en medidas que requieran medidas de incautación y decomiso. Además, impide la adopción de medidas legales para la incautación y decomiso de activos producto de ilícitos fiscales cometidos en el exterior y limita la posibilidad de asistencia en pedidos de cooperación jurídica internacional vinculados con este delito determinante.
39.Extradición	MC	Las deficiencias en la tipificación del delito fiscal como determinante de LA limitan las capacidades de Panamá de cooperar en materia de extradición con otros países.
40.Otras formas de cooperación internacional	MC	La ausencia de incorporación en la legislación penal de delitos fiscales afecta las posibilidades y calidad de la cooperación, además de limitar la utilización de la información para fines de incautaciones, decomisos y extradiciones.



El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América de Norte para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros