

# PANAMÁ

Noviembre 2023

## PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO DE PANAMÁ:

# NOTA TÉCNICA

## ANTI-LAVADO DE ACTIVOS Y COMBATE AL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (ALD/CFT)

### Preparado por

Departamento de Mercados Monetarios y de Capital y Práctica Global de Finanzas, Competitividad e Innovación, Banco Mundial

Esta Nota Técnica fue preparada por el personal del FMI y el Banco Mundial en el contexto del Programa de Evaluación del Sector Financiero en el País, dirigido por Richard Stobo, FMI y Emile van der Does de Willebois, Banco Mundial, y supervisado por el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital, FMI, y la Práctica Global de Finanzas, Competitividad e Innovación, Grupo del Banco Mundial. La nota contiene el análisis técnico e información detallada que sustenta los hallazgos y recomendaciones del FSAP. Se puede encontrar más información sobre el programa FSAP en <http://www.imf.org/external/np/fsap/fssa.aspx>, y [www.worldbank.org/fsap](http://www.worldbank.org/fsap).



## CONTENIDO

Glossary .....	3
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>CONTEXT .....</b>	<b>10</b>
A. The Road to Compliance with International Standards .....	10
B. Panama's Corporate Sector: An Evolving Landscape .....	12
C. Money Laundering Risks in the Corporate Sector .....	16
<b>BENEFICIAL OWNERSHIP REGISTRY.....</b>	<b>17</b>
A. Legal Framework: A System Centered Around the Resident Agent.....	17
B. Onboarding: From Slow Start to Rapid Expansion.....	20
C. Verification and Enforcement Mechanisms: Ongoing Implementation .....	25
D. Access: A Private Registry with Timely albeit Restricted Access.....	27
<b>SUPERVISION OF RESIDENT AGENTS.....</b>	<b>31</b>
A. New Obligations on Resident Agents.....	31
B. Enhanced Controls over Nominee Services .....	35
C. Supervision: Implementing and Fine-tuning a Risk-Based Approach .....	37
D. Bearer Shares: Contained but not Abolished.....	39
<b>FINTECH AND VIRTUAL ASSETS .....</b>	<b>41</b>
Bibliography .....	45

## Glosario

ALD/CFT	Anti-Lavado de Dinero / Combate al Financiamiento del Terrorismo
DDC	Debida diligencia del cliente
CNA	Colegio Nacional de Abogados
CNBC	Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales
DBF	Dirección de Beneficiario Final
DS	Dirección de Supervisión
DGI	Dirección General de Ingresos (Autoridad Tributaria)
APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas
FAQ	Preguntas frecuentes
GAFI	Grupo de Acción Financiera
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
FSRB	Órgano regional estilo GAFI
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de América Latina
ICRG	Grupo de revisión de cooperación internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISNF	Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros
IO	Resultados Inmediatos
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MP	Ministerio Público
LD	Lavado de dinero
RPP	Registro Público de Panamá
SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá
SSNF	Superintendencia de Sujetos No Financieros
FT	Financiamiento del terrorismo
NT	Nota técnica
UAF	Unidad de Análisis Financiero
USD	Dólar de los Estados Unidos
VA	Activos virtuales
PSAV	Proveedores de servicios de activos virtuales
BM	Banco Mundial
ZLT	Zona libre y francas

## RESUMEN EJECUTIVO<sup>1</sup>

### *Transparencia de titularidad real*

**Panamá ha luchado para alinear su régimen contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/CFT) con las normas internacionales, lo que ha resultado en períodos de ser incluido en la "lista gris"<sup>2</sup> del organismo internacional de normalización, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).** El régimen ALD/CFT de Panamá se evaluó por última vez según las normas del GAFI en 2017. La evaluación mutua de Panamá identificó deficiencias estratégicas dentro del régimen ALD/CFT del país, en particular en la prevención del uso indebido de personas y estructuras jurídicas con fines de blanqueo de capitales. Como resultado, Panamá fue incluida en la lista gris del GAFI en junio de 2019, donde permaneció hasta octubre de 2023, más allá de expiración de los plazos de su plan de acción en enero de 2021 y la creciente presión del GAFI. Habiendo demostrado el cumplimiento de todos los elementos de su plan de acción, confirmado mediante una visita in situ que tuvo lugar en septiembre de 2023, el país salió de la lista gris en la Plenaria del GAFI de octubre de 2023.<sup>3</sup>

**Su economía dolarizada, la naturaleza abierta de su sector financiero y la disponibilidad de una amplia gama de servicios corporativos, y su condición de centro financiero regional y políticamente estable hacen que Panamá sea vulnerable a las amenazas de lavado de dinero extranjeras.** Las personas jurídicas y los arreglos legales establecidos en Panamá corren un riesgo particular de ser utilizados indebidamente para ocultar el origen, el beneficiario final o el propósito de los flujos financieros ilícitos. El sector corporativo de Panamá está dominado por sociedades, seguidas por fundaciones de interés privado, fideicomisos y compañías de responsabilidad limitada. En consonancia con su predominio, se encontró que las sociedades anónimas y fundaciones de interés privado están expuestas a un nivel alto de riesgo de lavado de activos, seguidas de los fideicomisos, expuestos a un nivel de riesgo medio-alto.

**Mejorar la transparencia de las personas y estructuras jurídicas establecidas en Panamá ha sido una de las principales prioridades del país y sigue siendo objeto de reformas en curso.** Las reformas fundamentales adoptadas por las autoridades incluyen el establecimiento de un *Registro Único de Beneficiarios Finales (RUBF)*, el fortalecimiento del marco de supervisión y la creación de una autoridad de sujetos obligados no financieros —Superintendencia de Sujetos No Financieros (SSNF)— y reformas legales adicionales destinadas a mejorar los controles sobre las personas y estructuras

<sup>1</sup> Esta Nota Técnica ha sido preparada por Francisco Figueroa, FMI, y Yasmin Almeida, Banco Mundial.

<sup>2</sup> La lista gris del GAFI identifica jurisdicciones bajo un mayor control que están trabajando activamente con el GAFI para abordar las deficiencias estratégicas en sus regímenes ALD/CFT a través de la implementación de un plan de acción con plazos determinados.

<sup>3</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>

para evaluar el cumplimiento de todos los elementos de acción, cuya confirmación llevaría a Panamá a salir de la lista gris en octubre de 2023.

jurídicas, agentes residentes y el uso de servicios nominales. La implementación de estas reformas está en curso.

**Los continuos esfuerzos de divulgación a gran escala para promover el registro en el RUBF son encomiables y deben mantenerse.** El RUBF, que proporciona un depósito central de información sobre beneficiarios finales de personas jurídicas recopilada por agentes residentes, tiene como objetivo facilitar el acceso de las autoridades competentes a dicha información. El RUBF es administrado por la SSNF y es gratuito, privado y solo accesible para un número limitado de agencias. El RUBF se lanzó formalmente en abril de 2022. Si bien la implementación fue inicialmente lenta, desde entonces ha mejorado recientemente luego de una campaña de inscripción de dos meses que tuvo lugar en marzo y abril de 2023. En este período, la cantidad de agentes residentes inscritos se quintuplicó a 3.866 (el universo total de agentes residentes se estima en más de 4.700) y la cantidad de personas jurídicas registradas aumentó un 45 por ciento a 129,321, lo que representa 65 por ciento de las personas jurídicas con inscripción activa (*vigentes*) en el *Registro Público de Panamá* (RPP).

**Si bien la implementación del RUBF es un importante paso adelante, se debe considerar ampliar el alcance y uso del registro para garantizar que continúe alineado con el panorama de riesgos en evolución.** El acceso al RUBF está restringido a las “autoridades competentes” desde noviembre de 2022, y el registro solo se puede buscar a través del nombre de la persona jurídica o el número de registro (*folio*). En el futuro, se debe considerar habilitar las búsquedas de otros puntos de datos (*por ejemplo*, nombre del beneficiario final), lo que mejoraría la utilidad del RUBF para fines de investigación y cooperación internacional. Otra consideración que se puede explorar es la apertura del RUBF a otras partes interesadas, incluidas las entidades obligadas, para promover la notificación de discrepancias, lo que a su vez mejora la calidad de la información sobre beneficiarios finales mantenida en el RUBF, y la sociedad civil.<sup>4</sup> Además, a medida que evoluciona el sector empresarial, especialmente en respuesta a estas reformas, los riesgos deben reevaluarse periódicamente, y se debe considerar la posibilidad de incluir otros tipos de personas jurídicas y arreglos en el futuro para evitar dejar “lagunas” en el sistema.

**Como resultado de esfuerzos concertados para “limpiar” el registro público, Panamá tiene actualmente una gran cantidad de personas jurídicas suspendidas (cerca de medio millón) que requieren un camino hacia la disolución.** En los últimos cinco años, ha habido una reducción dramática de personas jurídicas con *registro vigente* en el RPP, de 500,479 en mayo de 2017 a 218,806 en marzo de 2023, y un aumento significativo concomitante de empresas *suspendidas*<sup>5</sup>. Desde 2016, las autoridades competentes han realizado un esfuerzo continuo para “limpiar” el registro público mediante la suspensión de las personas jurídicas que no pagaron su tasa anual de registro, no designó agente residente, o incumplió obligaciones sancionables con la suspensión. Si bien existe una presunción legal de que las empresas suspendidas se disolverán después de un año (a menos que aborden la causa subyacente de la suspensión y se reactiven), en la práctica esto no está sucediendo.

<sup>4</sup> Se podría considerar un enfoque escalonado, donde no toda la información esté disponible para todos, para tomar en cuenta la privacidad y confidencialidad de los datos.

<sup>5</sup> Las sociedades suspendidas ya no pueden iniciar procesos judiciales, realizar negocios, disponer de sus bienes, entablar demandas o ejercer derechos, ni realizar ningún acto social vinculante para la persona jurídica.

Se debe llegar a un acuerdo a nivel de políticas y se deben desarrollar procedimientos para disolver y deshacer las sociedades suspendidas que hayan pasado el plazo de reactivación. Mientras tanto, las entidades obligadas, incluidos los bancos, se beneficiarían de la claridad sobre cómo tratar con los clientes existentes cuyo estado legal está suspendido para facilitar la identificación continua de las personas jurídicas suspendidas y evitar la disipación de activos.

**En el mediano plazo, el panorama corporativo en evolución en Panamá debe ser vigilado de cerca, y las evaluaciones de riesgo deben actualizarse para reflejar los modelos comerciales emergentes y las exposiciones potenciales a nuevas amenazas y vulnerabilidades.** Evidencia anecdótica sugiere que algunas firmas de abogados redujeron significativamente sus carteras de personas jurídicas constituidas en Panamá, mientras que los clientes existentes y potenciales están eligiendo incorporar personas jurídicas en otras jurisdicciones, en particular las Islas Vírgenes Británicas (BVI), y los bufetes de abogados establecidos y regulados en Panamá siguen desempeñando un papel importante. Algunos bufetes de abogados ahora parecen tener carteras más grandes de personas jurídicas constituidas en el extranjero que las constituidas en Panamá. No está claro si las actividades de estas personas jurídicas constituidas en el extranjero con vínculos comerciales significativos con bufetes de abogados regulados en el país como agentes residentes presentan riesgos de blanqueo de capitales, ya que actualmente no están dentro del alcance de las actividades de supervisión. La SSNF, como supervisor, debe recopilar información, evaluar este riesgo y adoptar controles apropiados y proporcionados en consecuencia.

**La SSNF ha adoptado un modelo y herramientas de supervisión basadas en riesgo e invertido en recursos técnicos y humanos para verificar e imponer el cumplimiento por parte de los agentes residentes, aunque se requerirán ajustes a medida que continúe la implementación.** Si bien la SSNF comenzó a realizar una supervisión extra situ e in situ basada en riesgo de los agentes residentes, todavía está en proceso de incorporación y calificación de riesgo de los agentes residentes. El modelo de supervisión basada en riesgo requiere algunos ajustes y calibraciones, en particular, para garantizar un plan de supervisión in situ adecuado y realista para los agentes residentes de mayor riesgo. La DGI también tiene responsabilidades de supervisión para el sector de agentes residentes; a saber, garantizar que cumplan con las obligaciones de registros contables, y ha estado realizando supervisión extra situ de agentes residentes desde 2018. Una mayor coordinación e intercambio de información entre la DGI y la SSNF mejoraría ambos procesos, y se debería considerar realizar inspecciones conjuntas.

**A pesar de los controles adoptados para evitar el uso indebido de arreglos nominales y acciones al portador, se debe hacer más en consonancia con las normas del GAFI, revisadas en marzo de 2022.** Si bien los riesgos relacionados con las acciones al portador emitidas por sociedades se han reducido en su mayoría a través de requisitos de custodia, las sociedades aún pueden emitir nuevas acciones al portador. Para eliminar todo riesgo y en cumplimiento de la Recomendación 24 del GAFI, Panamá debe garantizar que las sociedades ya no puedan emitir acciones al portador y debe exigir a los custodios que mantengan información sobre el beneficiario final. Con respecto a los arreglos nominales, también se debe considerar la posibilidad de hacer pública la condición de nominado a través del RPP.

### **Tecnologías Financieras (Fintech)**

**Existe la necesidad de que las autoridades definan claramente qué tipos de productos y servicios financieros que usan tecnología financiera en Panamá están sujetos a obligaciones ALD/CFT.** El sector Fintech en Panamá se está desarrollando lentamente. Actualmente, hay más de veinte empresas que utilizan fintech, categorizadas como empresas financieras y remitentes de dinero, que proporcionan pagos, inversiones y servicios de crédito autorizados por el *Ministerio de Comercio e Industria (MICI)* y operan dentro del sector financiero de Panamá. Bajo el proceso de autorización del MICI, solo algunas actividades financieras reguladas específicas están sujetas a requisitos adicionales y escrutinio por parte de la SBP antes de iniciar operaciones. No siempre está claro cómo se aplican las definiciones de estas actividades a los nuevos servicios que utilizan canales digitales, y esto a su vez ha limitado el desarrollo de estos servicios. Los efectos de las listas grises y el miedo a infringir las normas internacionales ALD/CFT pueden haber contribuido a un enfoque conservador en la concesión de licencias para estos servicios. Se necesitan medidas regulatorias adicionales para garantizar que los términos usados en la ley ALD se aclaren más; en particular, "emisión de medios de pago y dinero electrónico", para que quede claro qué proveedores de servicios califican como instituciones de información financiera y para que haya un proceso de autorización uniforme y coherente. Estas aclaraciones deben armonizarse con el lenguaje que se utilizará en la nueva ley de pagos. Además, las autoridades deben identificar y evaluar los posibles riesgos de LD/FT que puedan surgir de estas tecnologías nuevas y en desarrollo.

### **Activos virtuales / Proveedores de servicios de activos virtuales**

**Las autoridades deben promulgar una legislación que aborde los activos virtuales (VA) y los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) que cumpla con la Recomendación 15 del GAFI y las mejores prácticas internacionales.** Hay evidencia anecdótica que sugiere que puede haber un volumen muy limitado de transacciones digitales que involucran activos virtuales dentro de un ambiente entre iguales. Reuniones con instituciones financieras revelaron que una institución financiera ha establecido sistemas y controles adicionales, incluyendo para una diligencia debida realizada para permitir que una cantidad muy pequeña de clientes liquiden transacciones de activos virtuales realizadas en bolsas establecidas en el extranjero, a fin de recibir el producto de dichas transacciones en sus cuentas personales. Tomando en cuenta el sector financiero dinámico y en evolución de Panamá, existe la necesidad de legislación, junto con reglamentos de aplicación, para proporcionar un marco sólido para otorgar licencias y regular a los PSAV, así como mecanismos para identificar, medir, controlar y vigilar los riesgos potenciales de LD/FT que surgen de las actividades relacionadas con activos virtuales.

Las recomendaciones cruciales se resumen en la Tabla 1 a continuación.

<b>Tabla 1. Panamá: Recomendaciones cruciales</b>			
<b>Recomendaciones de integridad financiera</b>	<b>Para ser adoptadas por</b>	<b>I/CP/MP<sup>6</sup></b>	<b>Párrafos</b>
Llegar a un acuerdo a nivel de políticas y desarrollar procedimientos para disolver y deshacer las empresas suspendidas cuyo plazo de reactivación haya vencido.	Gobierno	CP	Cuadro 2
Emitir una guía que aclare las expectativas de cómo los bancos deben tratar con los clientes existentes que han sido suspendidos para facilitar la identificación y evitar la disipación de activos.	SBP	CP	Cuadro 2
Recolectar información y evaluar el riesgo que representan las personas y estructuras jurídicas extranjeras constituidas y/o administradas en el extranjero por bufetes de abogados panameños y adoptar los controles adecuados y proporcionados.	SSNF	MP	¶19
La SSNF debe calibrar más su herramienta de evaluación de riesgos y/o los ajustes a los ciclos de supervisión para permitir un enfoque más basado en riesgo, y debe continuar la coordinación y el intercambio de información con la DGI con respecto a la supervisión de agentes residentes.	SSNF, DGI	MP	¶¶50 y 62
Asegurar que las sociedades ya no puedan emitir acciones al portador y exigir arreglos de custodia que incluyan la recopilación y verificación de información sobre beneficiarios finales.	Gobierno	I	¶¶66 y 68
Aclarar los términos usados en la ley ALD para determinar qué proveedores de servicios que utilizan tecnología financiera se incluyen en la definición de institución financiera informante a los efectos de esa ley.	SBP	CP	¶73
Evaluar los riesgos de LA/FT/PF que surgen de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) e identificar medidas para mitigar estos riesgos.	SBP, SMV	CP	¶76
Regular y someter a los PSAV a supervisión o seguimiento para fines ALD/CFT en consonancia con los Estándares del GAFI.	SBP, SMV, MEF	MP	¶76

<sup>6</sup> I: inmediato (menos de un año), CP: corto plazo (entre uno y dos años), MP: mediano plazo (entre tres y cinco años)

# INTRODUCCIÓN

**1. En vista de la exposición de Panamá a los riesgos de lavado de dinero (LD) extranjero, su inclusión reciente en la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y las reformas adoptadas por el gobierno, esta Nota Técnica se enfoca en temas de integridad financiera.** La economía dolarizada de Panamá, la naturaleza abierta de su sector financiero, la disponibilidad de una amplia gama de servicios corporativos, y su condición de centro financiero regional y políticamente estable, características que hacen que el país sea atractivo para la inversión legítima, también lo hacen vulnerable a amenazas de LD extranjero. En particular, el uso de empresas panameñas y el papel de sus bufetes de abogados en complejas estructuras extraterritoriales transfronterizas fueron objeto de escrutinio internacional en abril de 2016 con la filtración de 11.5 millones de documentos del bufete de abogados panameño Mossack Fonseca. Más recientemente, como resultado de deficiencias estratégicas en su régimen anti-lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo (ALD/CFT), Panamá fue colocado en la "lista gris" del GAFI en junio de 2019, lo que sugiere desafíos persistentes para alinear su marco con las normas internacionales, donde permaneció hasta octubre de 2023.

**2. Las autoridades han adoptado una serie de reformas significativas en los últimos años para abordar estas deficiencias estratégicas; en particular para evitar el uso indebido de empresas y otras estructuras jurídicas constituidas o registradas en Panamá.** Estas reformas incluyen el establecimiento de un registro de beneficiarios finales, la adopción de controles realizados sobre servicios nominales y obligaciones adicionales para los agentes residentes (abogados o bufetes de abogados que desempeñan un papel central en la incorporación y registro de la mayoría de las personas y estructuras jurídicas) y la implementación de la supervisión basada en riesgo sobre el sector de servicios corporativos. La Nota Técnica brinda un análisis de estas reformas recientes, su estado actual de implementación y áreas para afinar y fortalecer el régimen ALD/CFT. La Nota Técnica también revisa los desarrollos recientes en tecnología financiera (Fintech) y brinda recomendaciones sobre cómo asegurar que el sector esté sujeto a obligaciones y supervisión ALD/CFT efectivas, proporcionadas y basadas en riesgo, cónsonas con las normas internacionales.

**3. Esta nota técnica es un informe conjunto del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).** Se basa en respuestas escritas a cuestionarios y materiales de apoyo proporcionados por las autoridades pertinentes, reuniones que tuvieron lugar durante la misión in situ del 24 de mayo al 6 de junio de 2023, con agencias relevantes, supervisores, autoridades competentes y representantes del sector privado,<sup>7</sup> y otras fuentes, incluyendo informes producidos en el contexto del proceso de seguimiento continuo del GAFI.

---

<sup>7</sup> La misión se reunió con la Superintendencia de Sujetos No Financieros (SSNF), la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Ministerio Comercio e Industrias (MICI), el Ministerio Público (MP) y el Departamento de Investigación Judicial de la Policía Nacional, el Registro Público de Panamá (RPP), la Dirección General de Ingresos (DGI), abogados independientes y bufetes de abogados que brindan servicios de agentes residentes, bancos, firmas fintech y el Colegio de Notarios Públicos.

**4. A los efectos de esta Nota Técnica, a menos que se especifique lo contrario, los términos se usarán según su definición del GAFI.** Específicamente, el término *persona jurídica* se refiere a “cualquier entidad que no sea una persona física que pueda establecer una relación de cliente permanente con una institución financiera o poseer bienes de otro modo”, incluyendo “sociedades, entidades corporativas, fundaciones, anstalt, sociedades o asociaciones y otras entidades similares relevantes”. *Estructuras jurídicas* se refiere a “fideicomisos expresos y otros arreglos legales similares”, incluido el *fideicomiso* (Recomendaciones del GAFI, Glosario).

## CONTEXTO

### A. Camino hacia el cumplimiento de normas internacionales

**5. Desde 2010, Panamá se ha comprometido a implementar las “normas internacionales ALD/CFT: las normas del GAFI.** Panamá es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional de América Latina (GAFILAT), un organismo regional al estilo del GAFI (FSRB), desde 2010. Su régimen ALD/CFT fue evaluado más recientemente contra las normas del GAFI en 2017 por GAFILAT, y este último adoptó un informe de evaluación mutua en diciembre del mismo año. La evaluación mutua evaluó los marcos jurídico, regulatorio, institucional y de cumplimiento ALD/CFT de Panamá para el cumplimiento técnico contra 40 Recomendaciones del GAFI, y la eficacia general de su régimen ALD/CFT para lograr 11 Resultados Inmediatos (IO), que van desde políticas, coordinación y cooperación, medidas preventivas y de supervisión, y detección, investigación, enjuiciamiento e interrupción del producto del delito.

**6. En el momento de su evaluación mutua de 2017, el régimen ALD/CFT de Panamá tenía deficiencias estratégicas,** en particular en las áreas de riesgo, política y coordinación, transparencia de las personas y estructuras jurídicas, y calidad y uso de la inteligencia financiera. Panamá fue calificado como de *bajo* nivel de efectividad en tres de los once IO del GAFI (es decir, el país no pudo demostrar el logro de los IO sobre riesgo, política y coordinación (IO.1), sobre personas y estructuras jurídicas (IO.5) y sobre inteligencia financiera (IO.6)), un nivel *moderado* de efectividad en seis IO; a saber, demostrar logros hasta cierto punto en cooperación internacional (IO.2), vigilancia (IO.3), medidas preventivas (IO.4), investigación y enjuiciamiento del LD (IO.7), decomiso (IO.8), e investigación y enjuiciamiento del financiamiento del terrorismo (FT) (IO.9), y un nivel *sustancial* de efectividad en los dos IO restantes; a saber, demuestra logros en gran medida en medidas preventivas de FT y sanciones financieras (IO.10), y sanciones financieras de financiamiento de la proliferación (FP) (IO.11).<sup>8</sup> En contraste, Panamá se desempeñó mejor en cumplimiento técnico, calificado como “cumple en gran medida” o “cumple” en 33 de 40 Recomendaciones del GAFI.

**7. Como resultado de las deficiencias estratégicas identificadas en su evaluación mutua, Panamá fue colocada en la lista gris del GAFI en junio de 2019.**<sup>9</sup> Con base en sus calificaciones de

<sup>8</sup> Panamá no demostró un *alto* nivel de efectividad en ninguna de las OI.

<sup>9</sup> Antes de ser incluido en la lista gris en 2014 y 2019, Panamá fue identificado públicamente en 2000 como un “país no cooperador” en el proceso precursor del listado gris.

efectividad,<sup>10</sup> Panamá cumplió con los criterios de referencia para el Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG) del GAFI, que es el proceso a través del cual el GAFI identifica y revisa jurisdicciones con deficiencias estratégicas ALD/CFT y vigila su progreso.<sup>11</sup> Luego de un período de observación de un año, durante el cual un país tiene la oportunidad de abordar las deficiencias estratégicas identificadas en su evaluación mutua, y al no haber demostrado suficiente progreso, Panamá fue agregado a la lista gris del GAFI en junio de 2019. Los países bajo la lista gris del GAFI están trabajando activamente con el GAFI para abordar las deficiencias estratégicas en sus régímenes ALD/CFT a través de la implementación de un plan de acción con plazos determinados. El plan de acción de Panamá acordado con el GAFI ("Plan de Acción") incluía acciones para realizar la comprensión de riesgos nacionales y sectoriales, fortalecer la supervisión y aplicación de las medidas ALD/CFT en los sectores de Actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD)<sup>12</sup>, asegurar la disponibilidad de información adecuada, precisa y actualizada sobre beneficiarios finales, evitar el uso indebido de accionistas y directores nominales, y realizar el uso de productos de inteligencia financiera.

**8.** Panamá salió de la lista gris del GAFI en octubre de 2023, habiendo completado sustancialmente su Plan de Acción. En junio de 2023, el GAFI tomó una determinación inicial de que Panamá abordó sustancialmente los elementos de acción pendientes que han impedido que el país salga de la lista gris a tiempo, recientemente garantizando una verificación adecuada de la información actualizada sobre los beneficiarios reales por parte de las entidades obligadas<sup>13</sup> y el acceso oportuno por parte de las autoridades competentes. Éste fue un acontecimiento bienvenido que siguió declaraciones más duras del GAFI tan temprano como octubre de 2021, quien expresó preocupación, instó encarecidamente a Panamá a completar rápidamente su Plan de Acción, y planteó la posibilidad de tomar más medidas. Una evaluación *in situ* realizada en septiembre de 2023 confirmó la finalización del Plan de Acción, lo que resultó en que el país saliera de la lista gris en la Plenaria del GAFI de octubre de 2023.<sup>14</sup>

**9. Mejorar la transparencia de las personas y estructuras jurídicas establecidas en Panamá sigue siendo una de las principales prioridades del país y sigue siendo objeto de reformas en curso.** En el momento de la evaluación mutua de 2017, se encontró que faltaba información adecuada, precisa y actualizada sobre beneficiarios finales de personas y estructuras jurídicas. Esta brecha significativa se atribuyó a la falta de mecanismos para asegurar dicha información, incluyendo una supervisión baja e ineficaz de los agentes residentes que juegan un papel obligatorio en mantener registros de ciertos tipos de personas jurídicas, y una ausencia de controles sobre el uso de accionistas

<sup>10</sup> En concreto, tiene un nivel de efectividad bajo o moderado en nueve o más IO, con un mínimo de dos bajos,

<sup>11</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions.html>

<sup>12</sup> Tal como se define en las normas del GAFI, las APNFD incluyen casinos, agentes de bienes raíces, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios, profesionales legales independientes, contadores y proveedores de servicios fiduciarios y societarios.

<sup>13</sup> El término "entidades obligadas" se utiliza para referirse a instituciones financieras, incluidas los PSAV y las APNFD bajo obligaciones ALD/CFT.

<sup>14</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>

y directores nominales. Por lo tanto, el informe de evaluación mutua exhortó a Panamá a fortalecer controles sobre la operación del sector de servicios corporativos, en particular realzando el seguimiento de la actividad de personas jurídicas, desarrollando mecanismos para mitigar los riesgos de LD/FT de las estructuras jurídicas, y adoptando controles para evitar el uso indebido de accionistas y directores nominales. Si bien se han logrado reformas y avances significativos a través de la implementación parcial del Plan de Acción, incluyendo establecer un Registro Único de Beneficiarios Finales (RUBF) y fortalecer la supervisión de agentes residentes, la implementación está en curso.

## B. Sector corporativo de Panamá: Un paisaje en evolución

**10. El sector corporativo de Panamá está dominado por sociedades anónimas, seguidas por fundaciones de interés privado, fideicomisos y sociedades de responsabilidad limitada.** Las sociedades anónimas son abrumadoramente la forma más común de estructura legales en Panamá. Constantemente representan más de 90 por ciento de las personas jurídicas registradas en el Registro Público de Panamá (RPP), aunque este número se acerca a 80 por ciento cuando se trata de personas jurídicas con registro vigente<sup>15</sup> y a 74 por ciento cuando se trata de personas jurídicas registradas anualmente (*consulte* la Figura 1). Otras formas de personas jurídicas que operan en Panamá incluyen sociedades colectivas, sociedades en comandita simple, sociedades en comandita por acciones, sociedades extranjeras<sup>16</sup> y organizaciones sin fines de lucro.

**11. Las sociedades deben estar registradas en el RPP para obtener personalidad jurídica.** Toda persona jurídica constituida en Panamá requiere la certificación de un notario para registrarse en el RPP, y las sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y sociedades de responsabilidad limitada (las tres formas más comunes de personas jurídicas) requieren el nombramiento de un agente residente.<sup>17</sup> Los distintos tipos de personas jurídicas tienen distintos requisitos de composición, aunque pueden estar integradas por personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, y no requieren residencia panameña, con excepción de las organizaciones sin fines de lucro. En general, las personas jurídicas no están obligadas a: (i) proporcionar la ubicación de sus operaciones o actividades comerciales, ya sea en el país o en el extranjero; (ii) declarar impuesto sobre la renta a menos que obtengan ingresos de fuentes nacionales; o (iii) abrir una cuenta bancaria en Panamá.

**12. Si las sociedades incumplen ciertas obligaciones, sus derechos corporativos pueden ser suspendidos<sup>18</sup> y finalmente disueltos.** De acuerdo con el Código Tributario,<sup>19</sup> el RPP suspenderá los derechos corporativos de una persona jurídica si se presenta alguna de las siguientes tres situaciones:

<sup>15</sup> Registro vigente se refiere al estado de registro ante el RPP y se usa en contraste con las personas jurídicas suspendidas o disueltas.

<sup>16</sup> De acuerdo con el Código de Comercio de Panamá, las sociedades extranjeras que deseen establecerse o crear sucursales en Panamá deben registrarse en el RPP proporcionando la documentación requerida (Art. 60).

<sup>17</sup> Ley 31 de 1927 para sociedades anónimas, Ley 25 de 1995 para fundaciones de interés privado y Ley 1 de 1984 para sociedades de responsabilidad limitada.

<sup>18</sup> El Decreto Ejecutivo N° 905 de 20 de septiembre de 2019 obliga al RPP a crear la condición de “suspendido” en su sistema de registro electrónico.

<sup>19</sup> Código Fiscal de Panamá, Art. 318-A, modificado por la Ley 52 de 2016, Art. 9 y la Ley 254 de 2021, Art. 30.

(i) falta de pago de la tasa única de registro anual durante tres años consecutivos resulta en suspensión por morosidad, previa notificación de la Dirección General de Ingresos (DGI) al RPP; (ii) falta de designación de un agente residente durante más de 90 días calendario posteriores a la renuncia, remoción o terminación del agente residente anterior (esta situación surge para los tipos de personas jurídicas que requieren un agente residente; a saber, sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y sociedades de responsabilidad limitada) y (iii) incumplimiento de obligaciones sancionadas con la suspensión: las autoridades competentes pueden ordenar la suspensión tres meses después de vencido el plazo para su cumplimiento.<sup>20</sup> Las sociedades suspendidas no pueden iniciar procesos judiciales, realizar negocios, disponer de sus bienes, entablar demandas o ejercer derechos, ni realizar ningún acto social vinculante para la persona jurídica.<sup>21</sup> Una vez suspendidas, las personas jurídicas tienen un año para ser reactivadas pagando una multa y atendiendo la causa de la suspensión. Vencido el plazo de un año, el RPP lo notificará a la autoridad competente que ordenó la suspensión para que ésta ordene la disolución.<sup>22</sup>

**13. En los últimos cinco años, ha habido una reducción dramática de personas jurídicas con registro vigente en el RPP, de 500,479 en mayo de 2017 a 218,806 en marzo de 2023.** La disminución de registros activos se aceleró hacia fines de 2022, cayendo en 67,754 personas jurídicas de noviembre de 2022 a marzo de 2023, con un aumento simultáneo de personas jurídicas suspendidas. La cantidad total de personas jurídicas suspendidas ha aumentado rápidamente desde 2016, cuando la DGI comenzó a hacer cumplir suspensiones por morosidad; la mayor parte de las suspensiones ocurrieron en 2016 y 2017. En diciembre de 2022, la cantidad de suspensiones aumentó por no nombrar un agente residente. A fines de enero de 2023, 519,247 personas jurídicas estaban sujetas a órdenes de suspensión, lo que dio como resultado un total de 477,544 personas jurídicas suspendidas.<sup>23</sup> Consulte la Figura 1.

---

<sup>20</sup>Por ejemplo, la SSNF puede ordenar la suspensión de una persona jurídica por falta de registro en el RUBF, según la Ley 129 de 2020, Art. 24, modificada por la Ley 254 de 2021, Art. 42.

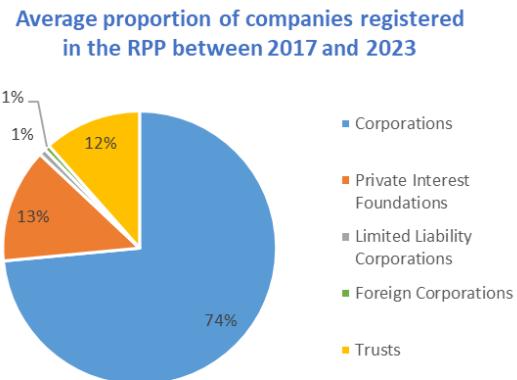
<sup>21</sup> No obstante, pueden solicitar reactivación, gestionar la defensa en los procesos iniciados contra ella y continuar los procesos judiciales iniciados antes de la fecha de la suspensión.

<sup>22</sup> Código Fiscal de Panamá, Art. 318-A, Parágrafo 6, modificado por la Ley 254 de 2021, Art. 44.

<sup>23</sup> Se emitieron algunas órdenes de suspensión contra personas jurídicas que se encontraban registradas en el RPP como disueltas, en quiebra o redomiciliadas.

### Figura 1. Panamá: Tendencias recientes en las constituciones, suspensiones y disoluciones

Las personas jurídicas de registro vigente son predominantemente sociedades anónimas.

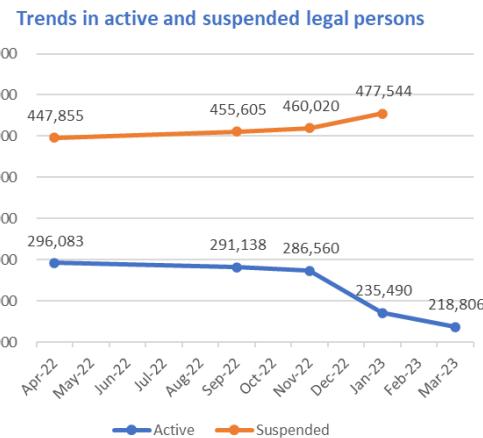


Las suspensiones han aumentado constantemente desde octubre de 2021, con un aumento en diciembre de 2022.

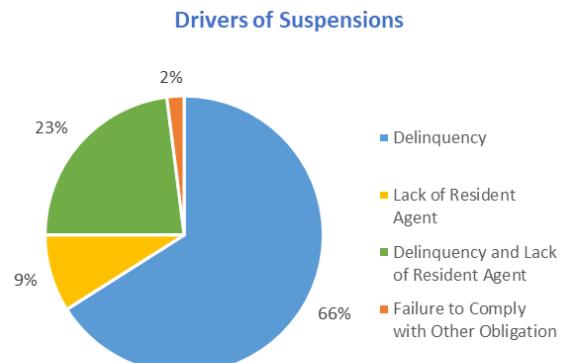


Fuente: RPP

El registro vigente de personas jurídicas disminuyó en proporción a los incrementos en las suspensiones.



El principal impulsor de la suspensión ha sido la morosidad, aunque la falta de un agente residente es un factor en 32 por ciento de las suspensiones.



**14. Los agentes residentes a menudo ofrecen servicios nominales a sus clientes.** Una evaluación de riesgo sectorial de personas y estructuras jurídicas adoptada en diciembre de 2021 (la "Evaluación de riesgo sectorial de 2021"),<sup>24</sup> basado en un estudio de muestra, descubrió que más de tres cuartas partes de los agentes residentes también ofrecían servicios similares a los de un director

<sup>24</sup> un grupo de trabajo interinstitucional liderado por la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales (CNBC) realizó una evaluación de riesgo sectorial de personas y estructuras jurídicas en diciembre de 2021, usando la metodología del Banco Mundial, que analizó datos de 2016 a 2020,

nominal, es decir, actúan como director o apoderado de una persona jurídica titular de un cargo de director.<sup>25</sup> Si bien es menos significativo, la Evaluación de riesgos sectoriales de 2021 también encontró que cerca de nueve por ciento de los agentes residentes ofrecían servicios similares a los de un accionista nominal, *es decir*, actúan como accionista de una persona jurídica.

**15. Los fideicomisos son una forma común de estructura jurídica en Panamá y juegan un papel importante en el mercado local.** Los fideicomisos solo pueden ser constituidos por un proveedor de servicios fiduciarios autorizado. Se obtiene una licencia de la Superintendencia de Bancos de Panamá para prestar servicios fiduciarios (Ley 21 de 10 de mayo de 2017, Art. 3). Los titulares de licencias incluyen bancos, sociedades fiduciarias y sociedades fiduciarias vinculadas a bufetes de abogados. Actualmente existen 63 sociedades fiduciarias registradas y licenciadas por la SBP.<sup>26</sup> Al 31 de marzo de 2023 había 174,896 contratos de fideicomiso registrados en la SBP.<sup>27</sup> La mayoría de los acuerdos fueron para fideicomisos de garantía<sup>28</sup> (más de 98 por ciento), aunque en términos de activos, los fideicomisos de garantía solo fueron la mitad de los fideicomisos; los fideicomisos de inversión, administración y otros representan aproximadamente 15 por ciento de los activos cada uno. En los últimos años, los activos de fideicomisos registrados se han mantenido más o menos constantes en términos generales. A marzo de 2023, los activos totales en poder de los fideicomisos registrados ascendían a más de US\$35 mil millones,<sup>29</sup> o el equivalente a 46 por ciento del PIB proyectado para 2023, con la mayoría de los activos concentrados en el mercado local.

**16. La mayoría de los fideicomisos se clasifican como fideicomisos de “garantía” y son administrados predominantemente por bancos y subsidiarias de bancos.** Los contratos de fideicomiso se clasifican por tipo; a saber, inversión, garantía, administración, pensión, indemnización y otros. Entre 2016 y 2020, más de 96 por ciento de los contratos de fideicomiso registrados en la SBP se caracterizaron como fideicomisos de “garantía”: fideicomisos usados como vehículos de garantía para operaciones de préstamos al consumo (por ejemplo, préstamos para carros o, en menor medida, financiamiento de hipotecas residenciales de altos ingresos), y para constituir garantías en financiamiento estructurado corporativo, y en préstamos de renta fija de mercado o sindicados.<sup>30</sup> Sin embargo, al observar el tipo de fideicomiso por valor de los activos, la proporción de activos mantenidos en fideicomisos de garantía constituye en promedio solo la mitad de los activos totales; los fideicomisos de inversión, administración y otros representan entre 12 y 16 por ciento de los activos totales.

---

<sup>25</sup> El término “director nominal” no está definido en la legislación panameña. Sin embargo, para fines de este documento, el término se usará para describir a quienes desempeñan funciones de un director nominal.

<sup>26</sup> Consulte

[https://www.superbancos.gob.pa/documentos/fiduciarias/estadisticas/otros/Listado\\_de\\_Fiduciarias\\_Dic2023.pdf](https://www.superbancos.gob.pa/documentos/fiduciarias/estadisticas/otros/Listado_de_Fiduciarias_Dic2023.pdf)

<sup>27</sup> Solo los fideicomisos que involucran bienes inmuebles deben registrarse en el RPP.

<sup>28</sup> Definidos en el párrafo 16.

<sup>29</sup> <https://www.superbancos.gob.pa/fiduciarias/estadisticas-fiduciarias>

<sup>30</sup> MER, párrafo 58.

## C. Riesgos de lavado de dinero en el sector corporativo

17. Debido a su economía dolarizada, la naturaleza abierta de su sector financiero y la disponibilidad de una amplia gama de servicios corporativos, Panamá está particularmente expuesto a amenazas extranjeras de LD. Estas características, que hacen al país atractivo para inversiones legítimas, también lo hacen vulnerable a la entrada y posterior tránsito o colocación de productos de delitos cometidos en el exterior, en particular delitos fiscales y crimen organizado. Las amenazas domésticas de LD, según lo identificado en la Evaluación Nacional de Riesgos (NRA) de 2017 del país, incluyen narcotráfico, corrupción, delitos financieros y delitos contra la propiedad intelectual. En línea con la alta amenaza externa del LD, la NRA identificó como sectores más vulnerables a aquellos que canalizan fondos, inversiones y activos del exterior, en particular, el sector bancario con su exposición significativa a flujos transfronterizos, los sectores inmobiliarios y de construcción, el sector de servicios legales y las zonas de libre comercio: *Zona Libre y Francas* (ZLF). La NRA también destacó que las personas y estructuras jurídicas establecidas en Panamá corren un riesgo particular de ser usadas indebidamente para ocultar el origen, el beneficiario final o el propósito de los flujos financieros ilícitos.

18. En consonancia con su predominio en el sector empresarial, el NRA encontró que las sociedades anónimas y fundaciones de interés privado están expuestas a un nivel alto de riesgo de lavado de activos, seguidas de los fideicomisos, expuestos a un nivel de riesgo medio-alto. Con base en el análisis de amenazas de la Evaluación de riesgos sectoriales de 2021, las tipologías de LD más comunes identificadas involucraron la emisión de acciones de sociedades a través de personas jurídicas extranjeras, el uso de estructuras jurídicas complejas, accionistas y directores nominales y testaferros, el uso de personas jurídicas nacionales y extranjeras con nombres similares, el uso de documentos falsificados para crear y registrar sociedades o para legitimar transacciones bancarias y, en algunos casos, el uso de empresas ficticias. El análisis de amenazas, junto con un análisis de vulnerabilidad, resultó en clasificaciones de riesgo asignadas por tipo de persona jurídica y arreglo (consulte la Figura 2).

Figura 2. Calificaciones de riesgo de personas y estructuras jurídicas

Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Bajo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades</li> <li>• Fundaciones de Interés Privado</li> <li>• <i>Fideicomisos (Mediano-Alto)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades de Responsabilidad Limitada</li> <li>• Corporaciones Extranjeras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades en Comandita Simple</li> <li>• Sociedades en Comandita por Acciones</li> <li>• Sociedades Colectivas</li> <li>• Organizaciones Sin Fines de Lucro</li> </ul>

19. En el mediano plazo, el panorama corporativo en evolución en Panamá debe ser vigilado de cerca, y las evaluaciones de riesgo deben actualizarse para reflejar los modelos comerciales emergentes y las exposiciones potenciales a nuevas amenazas y vulnerabilidades. Evidencia

anecdótica proveniente de discusiones con el sector privado sugiere que algunas firmas de abogados han reducido significativamente sus carteras de personas jurídicas constituidas en Panamá, mientras que los clientes existentes y potenciales están eligiendo incorporar personas jurídicas en otras jurisdicciones, en particular en las Islas Vírgenes Británicas (BVI), y los bufetes de abogados establecidos y regulados en Panamá siguen desempeñando un papel importante. Algunos bufetes de abogados ahora parecen tener carteras más grandes de personas jurídicas constituidas en el extranjero que las constituidas en Panamá. No está claro si las actividades de estas personas jurídicas constituidas en el extranjero con vínculos significativos con bufetes de abogados regulados en el país como agentes residentes presentan riesgos de blanqueo de capitales, ya que estos actualmente no están dentro del alcance de las actividades supervisadas. De acuerdo con las normas del GAFI, revisadas en febrero de 2023<sup>31</sup>, la SSNF, como supervisor, debe recopilar información, evaluar este riesgo y adoptar controles apropiados y proporcionados en consecuencia.

## REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES

### A. Marco Legal: Un sistema centrado en el agente residente

**20. Al momento de la evaluación mutua de 2017, el marco legal que rige la transparencia de las personas y estructuras jurídicas en Panamá tenía deficiencias de moderadas a importantes.** El marco legal ALD/CFT está establecido en la Ley 23 de 27 de abril de 2015 y el Decreto 363 de 13 de agosto de 2015, y proporciona el reglamento de aplicación; ambas leyes han sido enmendados desde entonces. Los marcos legales y regulatorios de Panamá se evaluaron en el momento de la evaluación mutua de 2017 y se encontró que incluían deficiencias de moderadas a importantes. En particular, para los fines de esta Nota técnica, estas deficiencias incluyen: (i) la ausencia de mecanismos para asegurar que la información sobre los accionistas y beneficiarios finales de las personas jurídicas sea precisa y actualizada, debido a las lagunas en las obligaciones ALD/CFT impuestas a los agentes residentes, así como a la limitada supervisión y aplicación de las mismas; y (ii) la ausencia de controles sobre el uso de accionistas y directores nominales.<sup>32</sup>

**21. El 17 de marzo de 2020, Panamá promulgó la Ley 129 que crea un registro único de beneficiarios finales (RUBF) para personas jurídicas.** El propósito del RUBF es proporcionar un depósito central de información sobre beneficiarios finales de personas jurídicas recopilada por agentes residentes para facilitar el acceso de las autoridades competentes<sup>33</sup> en el contexto de ALD/CFT (Art. 1). Todo abogado o bufete de abogados que ofrezca servicios de agente residente a una o más personas jurídicas constituidas o registradas en Panamá debe registrarse ante la SSNF (Art. 3),

<sup>31</sup> Los países deben evaluar los riesgos de LD/FT asociados con personas jurídicas y arreglos extranjeros que tienen "vínculos suficientes" con sus países (p. ej., relaciones comerciales significativas y en curso con instituciones financieras o APNFD). Las Notas interpretativas de la Recomendación 24 y la Recomendación 25.

<sup>32</sup> Como resultado de estas deficiencias, se determinó que Panamá no cumplía con la Recomendación 24 y cumplía parcialmente con la Recomendación 25.

<sup>33</sup> Las autoridades competentes incluyen la SSNF, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Ministerio Público (MP), el Ministerio de Economía y Finanzas, la DGI, y cualquier otra agencia gubernamental a la que se le hayan otorgado competencias en materia ALD/CFT (Ley 129 de 2020, Art. 2(2), modificada por la Ley 254 de 2021, Art. 30),

y se le emite un Código Único de Registro (CUR) intransferible, a través del cual accede al RUBF (Art. 5). El no registrarse adecuadamente como agente residente ante el RUBF dará lugar a la suspensión de la(s) persona(s) jurídica(s) por parte del RPP hasta que dicho registro esté debidamente completado, o hasta que la persona jurídica designe a otro agente residente que esté debidamente registrado (Art. 6). El RUBF, administrado por la SSNF (Art. 7), pretende ser gratuito, privado, solo accesible por una cantidad limitada de agencias y sujeto a los más altos estándares en protección de datos y privacidad (Art. 8). El RUBF no es legalmente responsable por la exactitud de la información proporcionada (Art. 9, reformado por la Ley 254 de 2021, Art. 32).

**22. Los agentes residentes están obligados a recopilar y presentar información sobre beneficiarios finales al RUBF.** La definición de beneficiario final ha sido armonizada en la legislación pertinente por la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021.<sup>34</sup> Se define como una persona(s) física(s): (i) que, en última instancia, directa o indirectamente, posea, controle y/o ejerza una influencia significativa sobre un cliente, una cuenta o una relación contractual y/o comercial; o (ii) en nombre de quien o en beneficio de quien se realiza una transacción; (iii) incluida(s) la(s) persona(s) física(s) que ejerce(n) el control final sobre una persona jurídica. Los criterios para determinar la posesión, control o influencia significativa se definen en el reglamento de implementación: Decreto Ejecutivo No. 13 de 25 de marzo de 2022 (consulte el Cuadro 1) y ha sido objeto de una guía emitida por la SSNF en octubre de 2022. Los agentes residentes deben proporcionar información sobre el beneficiario final, incluyendo nombre completo, número de identificación o pasaporte, fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio, y fecha en que se convirtió en beneficiario final de la persona jurídica, además de la información básica de la persona jurídica.<sup>35</sup> Los agentes residentes tienen quince días hábiles para proporcionar información sobre la persona jurídica y el/los beneficiario(s) final(es) luego de la constitución, registro en el RPP o nombramiento de un nuevo agente residente.<sup>36</sup> Al recibir la información, el sistema genera un certificado de registro (Ley 129 de 2020, Art. 13). La información permanece disponible en el RUBF durante el período en que la persona jurídica permanece activa, y por lo menos cinco años después de la disolución (Ley 129 de 2020, Art. 21).

#### Cuadro 1. Panamá: Beneficiario final: Criterios para identificar el beneficiario final

El artículo 10(iii) del Decreto Ejecutivo No. 13 de 2022, que reglamenta la Ley 129 de 2020, establece criterios para identificar el beneficiario final:

- Para las **sociedades**, el(los) beneficiario(s) final(es) es: (i) la(s) persona(s) física(s) que en última instancia posee o controla, directa o indirectamente, al menos 25 por ciento de las acciones, participación o derechos

<sup>34</sup> Ley 23 de 2015, Art. 4(4) y Ley 129 de 2020, Art. 2(3), enmendadas por la Ley 254 de 2021, Art. 1 y 30, respectivamente.

<sup>35</sup> La información requerida sobre la persona jurídica incluye nombre completo, número de registro en RPP, fecha de registro, domicilio, actividad principal y jurisdicción donde opera. Las empresas que cotizan en bolsa y las empresas estatales están sujetas a diferentes requisitos. Ley 129 de 2020, Art. 10, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 33.

<sup>36</sup> Ley 129 de 2020, Art. 11, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 34. El representante legal de una persona jurídica tiene la obligación de proporcionar a su agente residente la información requerida para identificar al beneficiario final y notificar al agente residente cualquier cambio dentro de los quince días hábiles. El agente residente tiene cinco días hábiles a partir de la fecha de recepción de la información para actualizar la información en el RUBF (Art. 12).

de voto, con la excepción de las empresas que cotizan en bolsa y empresas estatales; y (ii) la(s) persona(s) física(s) que ejerza(n) el control por otros medios. Si no se identifica a ninguna persona física con base en estos criterios, el agente residente deberá identificar a la persona física que ocupe el cargo administrativo más alto o ejerza control efectivo sobre la persona jurídica.

- Para las **fundaciones de interés privado**, el (los) beneficiario(s) final(es) es (son) la(s) persona(s) física(s) que recibe(n) los beneficios económicos, directa o indirectamente, y cualquier otra persona física que ejerza el control efectivo final.
- Para los **fideicomisos**, los beneficiarios finales son el fideicomitente, el fideicomisario, el protector (cuando lo haya), los beneficiarios, y cualquier otra persona física que ejerza el control efectivo final. Para otras formas de estructuras legales, los beneficiarios finales son personas físicas que ocupan posiciones equivalentes.<sup>i</sup>
- En el caso de una persona jurídica en **liquidación o quiebra**, la persona física designada como liquidador o curador de la persona jurídica.
- En el caso de un accionista de una persona jurídica que calificó como beneficiario final pero que posteriormente falleció, la persona física que actúa como albacea o representante personal de la herencia del difunto.
- En cualquier otra situación, la(s) persona(s) física(s) que ejerza(n) el control final, efectivo y definitivo por cualquier otro medio sobre la gestión de una persona jurídica, incluyendo que tiene la capacidad de tomar decisiones relevantes sobre la persona jurídica.

<sup>i</sup> Los fideicomisos no requieren un agente residente por ley, aunque parece que la mayoría lo tiene. Como tal, estos agentes residentes pueden registrar estos fideicomisos en el RUBF. La definición se aplica a los agentes residentes de fideicomisos que registran fideicomisos en el RUBF.

**23. El acceso directo al RUBF está estrictamente limitado a los agentes residentes y funcionarios designados autorizados por la SSNF (Ley 129 de 2020).** El acceso de los agentes residentes está limitado a la información relativa a la(s) persona(s) jurídica(s) a la(s) que prestan servicios, y este acceso se revoca por renuncia del agente residente (Art. 14 y 19).<sup>37</sup> Los funcionarios designados por la SSNF en función del riesgo también tienen acceso al RUBF con el exclusivo propósito de poner a disposición de las autoridades competentes, previa solicitud, la información necesaria, así como para cumplir con las obligaciones de cooperación internacional (Art. 14, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 36). La información debe ser proporcionada por los funcionarios designados a las autoridades competentes dentro de los siete días hábiles siguientes a

<sup>37</sup> Un agente residente recién designado no tiene acceso a la información ingresada por un agente residente anterior, aunque la información permanece en el sistema y accesible para las autoridades competentes (Art. 20)

la solicitud (Art. 17). Los funcionarios designados deben ser ciudadanos panameños, tener al menos 35 años de edad, poseer un título universitario relevante<sup>38</sup> y/o antecedentes profesionales relacionados, con al menos cinco años de experiencia en gestión de riesgos y/o ALD, no tener condenas penales, no estar relacionado por consanguinidad<sup>39</sup> o afinidad<sup>40</sup> con el presidente de la República o ministros de Estado, y no poseer directa o indirectamente la mayoría de las acciones de una APNFD (Art. 15). Ninguna acción legal podrá ser ejercida por terceros, distintos de las autoridades competentes autorizadas por la ley, para acceder a la información del RUBF (Art. 9). Toda información presentada a la SSNF debe ser mantenida en secreto so pena de US\$200,000 (Art. 17).

**24. El RUBF no incluye información sobre personas jurídicas que no requieren la designación de un agente residente, ni fideicomisos, lo que representa una laguna potencial en el futuro.** La Ley 129 de 2020 define a las personas jurídicas para los efectos del RUBF como personas jurídicas con registro vigente, excluyendo las personas jurídicas suspendidas o disueltas, que requieren los servicios de un agente residente (Art. 2(5)) (a saber, sociedades, fundaciones de interés privado y sociedades de responsabilidad limitada) y el RUBF cuenta con agentes residentes para recopilar y presentar información. Otras formas de personas jurídicas<sup>41</sup> no están obligadas a designar un agente residente, aunque pueden optar por hacerlo: no está claro hasta qué punto los agentes residentes están legalmente obligados a registrar estas otras formas de personas jurídicas. Si bien el alcance actual del RUBF está ampliamente alineado con el riesgo (las personas jurídicas que no requieren un agente residente representan una proporción muy pequeña de las personas jurídicas constituidas en Panamá, y todas fueron calificadas como de bajo riesgo para propósitos de LD en la Evaluación de Riesgo Sectorial de 2021, a excepción de las empresas extranjeras calificadas como de riesgo medio), su exclusión del RUBF crea una laguna potencial en el sistema que podría ser aprovechada en el futuro. Surgen preocupaciones similares en el caso de los fideicomisos, que son más frecuentes en Panamá, en términos de números y activos, y se encontró que presentan un riesgo de LD entre medio y alto, lo que hace que su exclusión del RUBF sea una laguna potencialmente más significativa.

## B. Incorporación: Desde un comienzo lento hasta una expansión rápida

**25. El RUBF se lanzó formalmente en abril de 2022.** La SSNF, junto con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), comenzó a trabajar en el desarrollo del RUBF en noviembre de 2021, y el lanzamiento formal del sistema tuvo lugar en abril de 2022. Se estableció la Dirección de Beneficiario Final (DBF) dentro de la SSNF, con responsabilidades para realizar la captación, verificación, gestión y difusión de información sobre beneficiarios finales de conformidad con la Ley 129 de 2020. La DBF está compuesta por cuatro unidades: (i) una unidad administrativa; (ii) una unidad operativa / funcional, que incluye relaciones con clientes, procesos y legales; (iii) una unidad de inteligencia de datos, dotada de analistas de datos; y (iv) una unidad de tecnología, que incluye apoyo

<sup>38</sup> Los títulos relevantes incluyen banca, finanzas, derecho, ciencias políticas y negocios / administración,

<sup>39</sup> Incluye padres, hijos, hermanos, abuelos, nietos, tíos, tías, sobrinos, sobrinas y primos.

<sup>40</sup> Incluye a cónyuges y sus padres, hijos, abuelos y hermanos.

<sup>41</sup> Las personas jurídicas que no requieren un agente residente incluyen asociaciones generales, sociedades limitadas simples, sociedades limitadas por acciones, corporaciones extranjeras y organizaciones sin fines de lucro.

técnico, desarrollo y ciberseguridad. Si bien aún no se han cubierto todos los puestos, a marzo de 2023 diez funcionarios habían sido contratados para la DBF, con recursos asignados para la contratación de diez funcionarios adicionales.<sup>42</sup>

**26. La implementación del RUBF fue inicialmente lenta debido a desafíos técnicos, pero desde entonces se ha recuperado.** Cuando lanzaron el RUBF en abril de 2022, la SSNF adoptó una estrategia de registro basada en riesgo, centrándose primero en inscribir bufetes de abogados considerados de alto o medio riesgo, para luego pasar a los demás bufetes de abogados y abogados independientes. Sin embargo, a finales de diciembre de 2022, el progreso en la inscripción de bufetes de abogados más pequeños y abogados independientes aún estaba rezagado. El proceso inicial de inscripción de agentes residentes fue largo y demasiado engorroso desde una perspectiva técnica, creando una barrera para la inscripción de bufetes de abogados más pequeños y abogados independientes. Además, la contratación de personal calificado para la DBF también fue más larga de lo previsto. Ambos factores resultaron en una inscripción lenta de agentes residentes y registro de personas jurídicas en el RUBF en 2022. En respuesta a estos desafíos, la SSNF simplificó el proceso de inscripción desde una perspectiva técnica,<sup>43</sup> tomó medidas iniciales para mejorar la dotación de personal en la DBF, y está llevando a cabo ambiciosas campañas de sensibilización y de inscripción y registro, que hasta ahora han logrado resultados concretos. También se creó una unidad de acercamiento y apoyo dentro de la SSNF para desarrollar estrategias, contenido y recursos de extensión para los agentes residentes, incluyendo una biblioteca de recursos en línea, preguntas frecuentes en línea (FAQ) y cursos de cumplimiento generales y específicos del sector.

**27. Las campañas de inscripción y registro de la SSNF implementadas en el primer trimestre de 2023 han arrojado resultados impresionantes.** En respuesta a los desafíos encontrados tras el lanzamiento del RUBF, la SSNF adoptó tres campañas principales de inscripción y registro: (i) a través de alianzas con el *Colegio Nacional de Abogados* (CNA) y la *Asociación de Abogados Internacionales*, y asociaciones de cumplimiento (ASOCUPA y World Compliance) para sensibilizar y promover la inscripción, en particular a través de sesiones de registro con miembros de asociaciones profesionales; (ii) la Campaña de inscripción masiva a gran escala de sesenta días de marzo a abril de 2023, donde los agentes residentes recibieron apoyo y asistencia técnica en persona en la inscripción en el RUBF, la plataforma de la SSNF, la plataforma de la UAF y la carga de datos de cuarenta empleados capacitados de diferentes agencias; y (iii) las sesiones de inscripción nacional de abril a mayo de 2023 en las principales provincias de Panamá para apoyar a las pequeñas firmas locales y abogados independientes. Como resultado de estos esfuerzos, y en particular de la Campaña de inscripción masiva que tuvo lugar en marzo y abril de 2023, la cantidad de agentes residentes inscritos se

---

<sup>42</sup> Se espera que cinco sean contratados durante la primera mitad de 2023 y los cinco restantes en la segunda mitad de 2023, incluidos dos programadores, un procesador de datos, un analista de procesos, un analista de datos, tres personal de apoyo técnico y dos abogados.

<sup>43</sup> Desde depender de una dirección de protocolo de Internet (IP) fija hasta un proceso de verificación de dos pasos, según la Resolución No. S-016-2022 adoptada el 22 de noviembre de 2022, que reemplazó a la Resolución No. S-011-2022 adoptada el 5 de julio de 2022.

quintuplicó (de 721 a 3,866), y las personas jurídicas registradas en el RUBF aumentaron 45 por ciento (de 88,972 a 129,321) en el mismo período.

**28. Los procedimientos para el registro de agentes residentes y el registro inicial de personas jurídicas se establecen en la Resolución N° S-016-2022 adoptada el 22 de noviembre de 2022, por la SSNF.** Según los procedimientos, la SSNF envía un enlace y una instrucción de registro a la dirección de correo electrónico registrada del agente residente. A los agentes residentes se les otorgan cinco días hábiles, con una posible prórroga de cinco días, para crear un perfil en el sistema y proporcionar la información necesaria, después de lo cual los agentes residentes reciben su CUR. Una vez completado el registro, los agentes residentes tienen un plazo para cargar información en el RUBF sobre las personas jurídicas a las que prestan servicios, entre treinta y noventa días naturales según el número de personas jurídicas<sup>44</sup> (la "fase de carga"). Para personas jurídicas recién establecidas o registradas, o agentes residentes recién nombrados, el plazo para inscribir a la persona jurídica ante el RUBF es de quince días hábiles. Una vez que se completa la fase de carga, el sistema RUBF genera certificados de registro, que deben conservarse como prueba de cumplimiento. Luego, la SSNF valida la información cargada para garantizar que los datos no estén incompletos, imprecisos o desactualizados. La SSNF podrá solicitar al agente residente rectificar, aclarar y/o ampliar la información proporcionada, según corresponda, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la solicitud (la "fase de validación"). Las autoridades competentes están obligadas a poner en conocimiento de la SSNF toda información o documentación imprecisa, desactualizada o falsa, para que la SSNF pueda tomar las acciones correspondientes. Los agentes residentes tienen la obligación continua de mantener actualizada la información y documentación del RUBF.

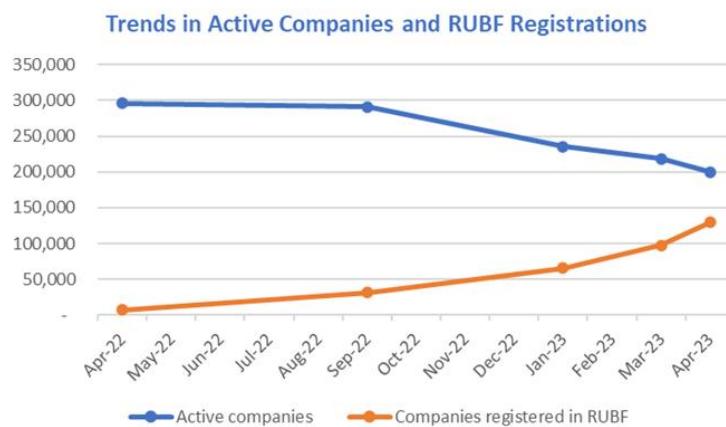
**29. Si bien la inscripción de personas jurídicas en el RUBF se ha acelerado constantemente, la cantidad total de personas jurídicas con registro vigente ha ido disminuyendo.** A abril de 2023 se encontraban registradas en el RUBF 129,321 personas jurídicas, contra un total de 200,182 sociedades activas.<sup>45</sup> La proporción de personas jurídicas activas registradas en el RUBF alcanzó 65% en abril de 2023, frente a 45% y 28% en marzo y enero de 2023, respectivamente, lo que refleja una combinación de estas tendencias convergentes. La disminución de personas jurídicas con registro activo ha sido impulsada por un aumento de empresas suspendidas como se indica en el párrafo 13 y la Figura 1, cuyas implicaciones se analizan más detalladamente en el Cuadro 2. Sin embargo, la tasa de aumento en la inscripción de personas jurídicas en el RUBF entre enero y abril de 2023 ha superado significativamente la tasa de disminución de las empresas activas en el mismo período; un aumento de 96.5% en comparación con una disminución de 15% (consulte la Figura 3).

---

<sup>44</sup> La información debe cargarse dentro de treinta, sesenta y noventa días naturales, para los agentes residentes que brindan servicios a 1-30, 51-500 o más de 501 personas jurídicas, respectivamente. Las extensiones están disponibles por dificultades técnicas fuera del control del agente residente.

<sup>45</sup> Las últimas cifras de mayo de 2023 indican que más de 140,000 personas jurídicas ya están registradas en el RUBF.

Figura 3. Tendencias en empresas activas y registro RUBF



**Cuadro 2. Panamá: Tendencias e implicaciones de las empresas *suspendidas* para el registro de beneficiarios finales**

**En los últimos cinco años, ha habido una reducción dramática de personas jurídicas con registro vigente en el RPP, de 500,479 en mayo de 2017 a 218,806 en marzo de 2023.** La disminución de registros vigentes refleja un aumento simultáneo de empresas *suspendidas*. El estado de una empresa suspendida se refleja en el RPP, que está abierto al público y puede ser buscado por terceros; aunque se requiere registrarse, el acceso se otorga automáticamente. La suspensión también se reflejará en cualquier certificado de vigencia que solicite y emita el RPP. Un registro vigente con el RPP es a menudo un requisito de licencia y, por lo tanto, la suspensión del registro de la persona jurídica con el RPP a menudo también resultará en una suspensión de la licencia. La incorporación de los requisitos de debida diligencia del cliente (DDC) en las entidades obligadas también debería imposibilitar que las empresas suspendidas abran una cuenta o entablen una relación comercial con estos sectores regulados, aunque sigue sin estar claro cómo las personas obligadas identifican a las personas jurídicas suspendidas entre sus clientes existentes de manera oportuna para asegurarse de que no

puedan mover o disipar sus activos. Tampoco está claro si las instituciones financieras extranjeras verifican constantemente el RPP para determinar el estado de inscripción de un cliente potencial o existente, durante la incorporación o siempre que se solicite una transferencia, dejando abierta la posibilidad de que las empresas suspendidas accedan y transfieran sus activos a pesar de las limitaciones legales de su condición de inscripción en Panamá.

**Este aumento significativo de personas jurídicas suspendidas es el resultado de un esfuerzo continuo por parte de las autoridades competentes para “limpiar” el registro público y los esfuerzos simultáneos realizados por los agentes residentes en respuesta a un mayor escrutinio y controles.** Si bien la suspensión por morosidad está tipificada desde hace muchos años, la DGI comenzó a aplicar esta regla en 2016, casi al mismo tiempo que se introdujo la suspensión por falta de agente residente. La mayoría de las órdenes de suspensión emitidas han sido por morosidad y se concentraron en 2016 y 2017. Desde entonces, la cantidad total de empresas suspendidas ha ido en constante aumento, impulsado más recientemente por la falta de nombramiento de un agente residente, que representó 21% de las órdenes de suspensión a partir de enero de 2023.<sup>i</sup> La mayoría de las empresas morosas tampoco pagan los honorarios de los agentes residentes. De acuerdo con información anecdótica, si bien los agentes residentes se sentían cómodos en el pasado renunciando a sus honorarios con la expectativa de negocios futuros, el mayor costo de cumplimiento y escrutinio ha llevado a muchos agentes residentes a revisar sus carteras de clientes y renunciar a personas jurídicas que no estaban pagando sus honorarios. Si bien es menos frecuente, parece que los agentes residentes también han renunciado cuando sus clientes no cooperaron con los nuevos requisitos; por ejemplo, con respecto a beneficiarios finales o registros contables.

**Actualmente no está claro cómo la gran cantidad de personas jurídicas suspendidas (cerca de medio millón) que no proceden con la reactivación eventualmente serán disueltas y desmanteladas.** Una vez suspendidas, las personas jurídicas tienen un año para ser reactivadas pagando una multa y atendiendo la causa de la suspensión.<sup>ii</sup> Si vence el plazo de un año, las reformas puestas en marcha por la Ley 254 de 2021 disponen que el RPP notificará a la autoridad competente que ordenó la suspensión para que ésta ordene la disolución de la persona jurídica.<sup>iii</sup> Sin embargo, las sociedades actualmente suspendidas no han sido objeto de órdenes de disolución forzosa, ya que los interesados pertinentes (incluidos el RPP, la DGI y la SSNF) aún no han acordado un procedimiento y una política para disolver y revertir las personas jurídicas suspendidas.<sup>iv</sup> Además, ya que las personas jurídicas suspendidas no pueden registrar actos ante el RPP, sólo las personas jurídicas reactivadas pueden optar por disolverse voluntariamente, luego de haber cumplido con los requisitos de reactivación. Se debe llegar a un acuerdo a nivel de políticas y se deben desarrollar procedimientos para disolver y deshacer las sociedades suspendidas que hayan excedido el plazo de reactivación.

<sup>i</sup> Este porcentaje excluye las órdenes de suspensión dictadas contra disueltos, liquidados, redomiciliados y transformados.

<sup>ii</sup> De los cientos de miles de personas jurídicas suspendidas por morosidad, sólo 18,120 han sido reactivadas.

<sup>iii</sup> Código Fiscal de Panamá, Art. 318-A, Parágrafo 6, modificado por la Ley 254 de 2021, Art. 44.

<sup>iv</sup> Si cerca de 79% de las personas jurídicas suspendidas están sujetas a órdenes de suspensión por morosidad, lo que supone que adeudan por lo menos tres años de cuotas anuales de por lo menos US\$300 y una multa de US\$1,000 por reactivación, y al 31 de enero de 2023 había 477,544 personas jurídicas suspendidas inscritas en el RPP, significa que se adeuda a la DGI como mínimo US\$716,793,544. En la medida en que las personas jurídicas suspendidas posean activos o fondos, un proceso de disolución debe explorar la liquidación de los activos para cumplir con los pasivos de las personas jurídicas.

## C. Mecanismos de verificación y ejecución: Implementación en curso

**30. El RUBF se basa en múltiples niveles de verificación para asegurar que la información sobre beneficiarios finales sea precisa, completa y actualizada, comenzando por el nivel del agente residente.** El primer nivel de verificación recae en los agentes residentes, quienes están obligados por ley a identificar a los beneficiarios finales de las personas jurídicas a las que prestan servicios, y a tomar medidas razonables basadas en riesgo para verificar la información y los documentos de respaldo.<sup>46</sup> El no cargar la información sobre los beneficiarios finales de una persona jurídica en el RUBF o no mantenerla actualizada da lugar a sanciones contra el agente residente que oscilan entre US\$1,000 y US\$50,000, dependiendo de la gravedad de la falla, la magnitud del daño, el tamaño del agente residente y el nivel de reincidencia.<sup>47</sup> La evidencia de declaración falsa por parte del agente residente resulta en sanciones agravadas.<sup>48</sup> Se han impuesto cuatro sanciones en 2022 y 2023 bajo la Ley 129 de 2020, todas por falta de registro en el RUBF y con multa de US\$5,000, de las cuales solo una ha sido ejecutada hasta el momento.<sup>49</sup> Además, el RUBF también se basa en la verificación de la identidad y la buena reputación<sup>50</sup> de los agentes residentes para garantizar la confiabilidad de la fuente de información sobre los beneficiarios finales.

**31. El siguiente nivel de verificación tiene como objetivo validar puntos de datos esenciales a través de la interoperabilidad del RUBF con otras bases de datos oficiales, aunque los**

<sup>46</sup> Ley 23 de 2015, Art. 26-A, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 8 y Art. 27.

<sup>47</sup> Ley 129 de 2020, Art. 23, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 41.

<sup>48</sup> Ley 129 de 2020, Art. 25.

<sup>49</sup> La SSNF publicó una lista de sanciones disponible a través de su sitio web en <https://ssnf.gob.pa/index.php/sanciones/>.

<sup>50</sup> Los agentes residentes, como abogados, se rigen por la Ley 9 de 18 de abril de 1984 y la Ley 8 de 16 de abril de 1993, en virtud de las cuales se les exige un certificado de solvencia expedido por la Corte Suprema de Justicia para ejercer la profesión. Además, los agentes residentes deben estar registrados en la SSNF en virtud de la Ley 124 de 2020, Art. 44, y la SSNF actualmente está implementando el registro CUR para cada agente residente, que se espera que sea obligatorio en la segunda mitad de 2023.

**esfuerzos para hacer operativo este paso, aún están en curso.** La implementación del RUBF se ve como una oportunidad para agregar coherencia a las bases de datos oficiales al verificar la información y asegurar la coherencia. Para tal efecto, el 21 de noviembre de 2022 se firmó un acuerdo interinstitucional de interoperabilidad, por representantes de la SSNF, el RPP, la AIG, la UAF, la DGI y el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). Establece que la AIG desarrollará módulos para asegurar la interoperabilidad entre las bases de datos administradas por las partes del acuerdo, y especifica los tipos de datos que serán objeto de validación con el RUBF. Además, la SSNF está obligada en virtud del Decreto SSNF-13 de 25 de marzo de 2022 a comparar la información cargada en el RUBF con las listas de sanciones internacionales y nacionales, y buscar en fuentes abiertas y otras bases de datos para identificar a personas potencialmente involucradas en actividades ilícitas (Art. 12, enmendado por el Decreto 15 de 30 de mayo de 2022, Art. 1), pero aún no lo ha hecho.

**32. Este segundo nivel de verificación se está implementando y automatizando actualmente.** En 2023, la SSNF está automatizando la interoperabilidad con el Registro Civil adscrito al Tribunal Electoral, el cual utiliza para validar la identidad de las personas físicas que son agentes residentes o representan a un agente residente (en el caso de un bufete de abogados),<sup>51</sup> y con el RPP, para validar el número de registro (folio) de las personas jurídicas, aunque no está claro si también se coteja otra información contenida en ambas bases de datos. Una vez que CUR esté completamente implementado, la expectativa es validarla también contra el RPP. La SSNF espera expandir la interoperabilidad con otras bases de datos, con planes para hacerlo en 2024 con bases de datos administradas por: (i) la UAF, para validar la identidad y registro de los agentes residentes; (ii) la DGI, para validar la información de las personas jurídicas que operan fuera de Panamá; y (iii) el MICI, para validar el tipo de actividad de la persona jurídica.<sup>52</sup> La SSNF también espera comenzar a comparar la información cargada en el RUBF con las listas de sanciones más adelante en 2023.

**33. El último nivel de verificación es a través de las inspecciones in situ basadas en riesgo de la SSNF.** La Resolución N° S-014-B de 7 de noviembre de 2022 establece los procedimientos de verificación basados en riesgo de la SSNF. La *Dirección de Supervisión* (DS) de la SSNF es responsable de verificar y validar la información registrada en el RUBF a través de la supervisión in situ de los agentes residentes, en coordinación con la DBF, para asegurar que la información sea suficiente, precisa y actualizada. La resolución crea una unidad de trabajo dentro de la DS compuesta por al menos cuatro supervisores, encargados de realizar inspecciones in situ temáticas de beneficiarios finales de los agentes residentes.<sup>53</sup> La unidad de trabajo de la DS desarrolla y ejecuta planes de

---

<sup>51</sup> Actualmente no lo usa para validar la identidad de beneficiarios finales de nacionalidad panameña, pero podría hacerlo en el futuro.

<sup>52</sup> El RUBF usa la misma lista desplegable de “actividades” que la que usa el MICI para facilitar futuras verificaciones cruzadas.

<sup>53</sup> La unidad tiene cuatro supervisores, y actualmente se están reclutando dos supervisores adicionales.

supervisión basados en riesgo, informados por informes estadísticos producidos y compartidos por la DBF, para verificar la información de beneficiarios finales registrada en el RUBF.<sup>54</sup>

**34. Se selecciona una muestra de personas jurídicas de mayor riesgo para inspección in situ con base en los informes estadísticos producidos por la DBF.** Estos informes se extraen periódicamente del RUBF en base a parámetros fijos. Actualmente, estos incluyen: (i) la naturaleza de las actividades económicas; (ii) si la persona jurídica realiza operaciones locales o extraterritoriales; y (iii) país o jurisdicción donde opera (*p. ej.*, las listas grises o negras del GAFI; la lista del Departamento de Estado de los EE. UU. de los principales países que lavan dinero o patrocinadores estatales del terrorismo; el puntaje y clasificación en el Índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional; etc.). La intención de la SSNF es ajustar y revisar estos parámetros según lo considere apropiado, con un plan específico para agregar un parámetro sobre el uso de servicios nominales en la segunda mitad de 2023.<sup>55</sup> Estos informes proporcionan listados de personas jurídicas registradas en el RUBF clasificadas como de bajo, medio o alto riesgo, y la unidad de trabajo de la DS selecciona una muestra de 500 personas jurídicas de alto riesgo para desarrollar su plan mensual de supervisión de agentes residentes: la mayoría de las inspecciones involucran a múltiples personas jurídicas por agente residente.

**35. La unidad de trabajo de la DS de SSNF inició inspecciones temáticas in situ de los agentes residentes para verificar la información de beneficiarios finales registrada en el RUBF en noviembre de 2022, aunque el proceso de verificación tiene sus límites.** Desde noviembre de 2022 hasta marzo de 2023 se han realizado 71 inspecciones in situ temáticas a agentes residentes, que representan a 1,353 personas jurídicas de alto riesgo. La SSNF indicó que la unidad de trabajo de la DS verifica la información sobre beneficiarios finales en el RUBF contra fuentes independientes, incluidas fuentes abiertas, antes de la visita in situ. Durante la visita in situ, los supervisores verifican la información sobre beneficiarios finales contra los documentos de respaldo que tiene el agente residente. Hasta ahora, las inspecciones in situ encontraron que solo para una pequeña cantidad de personas jurídicas, la información sobre beneficiarios finales en poder del agente residente y cargada en el RUBF no coincidía, y estos casos fueron remitidos para ser sancionados. Dado este hallazgo, no está claro hasta qué punto la verificación independiente de la información sobre beneficiarios finales se lleva a cabo sistemáticamente en la práctica, más allá de verificar que la información en poder del RUBF y la información en poder del agente residente sean consecuentes, lo que puede no permitir que la SSNF verifique estructuras complejas diseñadas para ocultar el verdadero beneficiario final.

#### **D. Acceso: Un registro privado con acceso oportuno, aunque restringido**

**36. El acceso al RUBF está limitado a las autoridades competentes en materia ALD/CFT,** tal como se define en la Ley 129 de 2020 (Art. 2(2)), enmendada por la Ley 254 de 2021 (Art. 30). Estas incluyen expresamente a la SSNF, la UAF, el MP y la DGI, y cualquier otro organismo con mandato

---

<sup>54</sup> Estos planes de supervisión para verificar la información sobre beneficiarios finales son diferentes del plan de supervisión anual de la SSNF para verificar el cumplimiento de las APNFD, incluidos los agentes residentes, con sus obligaciones ALD/CFT.

<sup>55</sup> Esta información actualmente se verifica manualmente, ya que la mantiene la SSNF pero no dentro del RUBF.

ALD/CFT (*consulte* la nota a pie de página 27). No obstante, únicamente la SSNF tiene acceso directo al RUBF a través de funcionarios designados que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 15 de la Ley 129 de 2020 (*consulte* el párrafo 22) y que están específicamente autorizados a poner información a disposición de otras autoridades competentes previa solicitud (Art. 14 de la Ley 129 de 2020, reformado por el Art. 36 de la Ley 254 de 2021). Actualmente, se ha designado un funcionario de la SSNF para este propósito. Las demás autoridades competentes deberán presentar una solicitud de acceso al funcionario designado de la SSNF, la cual estos últimos deberán tramitar con celeridad, de conformidad con el Decreto SSNF N° 13 de 2022 (Art. 16). A su vez, las autoridades competentes están obligadas a notificar a la SSNF la existencia de información o documentos contenidos en el RUBF que sean imprecisos, desactualizados o falsos (Decreto SSNF N° 13 de 2022, Art. 17).

**37. Desde noviembre de 2022, la información sobre beneficiarios finales se pone a disposición de las autoridades competentes de manera oportuna, principalmente para fines de investigaciones nacionales y cooperación internacional.** Las autoridades competentes recibieron capacitación sobre cómo acceder a la información del RUBF el 9 de noviembre de 2022,<sup>56</sup> y han tenido acceso desde el 21 de noviembre de 2022, antes de lo previsto. Cada autoridad competente es responsable de establecer procedimientos internos para solicitar acceso al RUBF y designar funcionarios autorizados para inscribirse en el RUBF según sus propios criterios. La mayoría tiene uno o dos funcionarios autorizados inscritos. A noviembre de 2022, la UAF, la DGI, el MP y la SBP han solicitado y se les ha otorgado acceso a la información sobre beneficiarios finales sobre personas jurídicas específicas en el marco de investigaciones internas o solicitudes de cooperación internacional, y en el caso de la SBP, en el marco de la supervisión. Las solicitudes de acceso de las autoridades competentes suelen incluir el fundamento de derecho de la solicitud y una breve descripción del propósito, así como el nombre de la persona jurídica y el folio. Se espera que el acceso se otorgue dentro de las 24 horas y, en la práctica, a menudo se ha otorgado dentro de una hora. La autoridad competente puede entonces acceder a la información solicitada durante un período de tiempo específico (*por ejemplo*, 45 minutos), durante el cual puede imprimir la información.<sup>57</sup>

**38. A partir de mayo de 2023, las autoridades competentes han obtenido acceso al RUBF en respuesta a más de 134 solicitudes; todas las solicitudes han sido concedidas hasta el momento.** La SSNF informó una tasa de éxito de 91 por ciento de las solicitudes de información, reflejando la cantidad de solicitudes para las cuales la información de beneficiarios finales se había cargado en el RUBF. Cuando la información aún no se ha cargado al RUBF, ya que la incorporación está en curso, las autoridades competentes la han obtenido del agente residente u otra entidad obligada. Las autoridades competentes a menudo buscarán información de más de una fuente, especialmente porque sus necesidades de información para investigaciones nacionales o solicitudes de cooperación internacional rara vez se limitan a beneficiarios finales, y a menudo utilizarán el RUBF como una herramienta complementaria para validar la información sobre beneficiarios finales, en consonancia

---

<sup>56</sup> Específicamente sobre funcionalidad del módulo de autoridad competente, creación de usuarios, proceso de solicitud de información, cobros y preguntas frecuentes.

<sup>57</sup> Una vez vencido el tiempo, la autoridad competente debe presentar una nueva solicitud de acceso si requiere tiempo adicional con la información.

con el enfoque múltiple para la información sobre beneficiarios finales según los estándares del GAFI. Si bien el acceso al RUBF es todavía relativamente nuevo, en general, las autoridades competentes informaron estar satisfechas con la calidad, utilidad e integridad de la información mantenida en el RUBF hasta el momento, y cuando responden a solicitudes internacionales, no han recibido solicitudes de información de seguimiento. *Consulte el Cuadro 3 para acceso al RUBF por parte de autoridades competentes.*

### **Cuadro 3. Panamá: Acceso al RUBF por parte de autoridades competentes.**

**MP:** Desde que se le otorgó acceso al RUBF, el MP solicitó acceso 23 veces, 16 en el contexto de investigaciones internas y siete en el contexto de solicitudes de cooperación internacional, y recibió resultados positivos en 20 de las solicitudes. Las tres solicitudes para las cuales la información sobre beneficiarios finales no estaba disponible a través del RUBF fueron de diciembre de 2022 y enero de 2023, cuando la incorporación todavía estaba rezagada, y el MP obtuvo la información directamente de los agentes residentes. El MP ha usado el RUBF tanto para identificar a los beneficiarios finales de una persona jurídica como para validar la información sobre beneficiarios finales obtenida de otras fuentes (por ejemplo, de una institución financiera). El RUBF también ha hecho posible que el MP priorice las solicitudes de información sobre beneficiarios finales y responda a las solicitudes de cooperación internacional de manera más oportuna.

**UAF:** La UAF ha solicitado acceso al RUBF once veces desde noviembre de 2022 hasta abril de 2023, respecto a información de beneficiarios finales de 35 personas jurídicas: nueve de ellas relacionadas con solicitudes de cooperación internacional y dos relacionadas con necesidades de análisis interno. Obtuvo resultados positivos para 26 personas jurídicas y obtuvo información de beneficiarios finales para las nueve restantes directamente del agente residente. La UAF cuenta con otros mecanismos para obtener información y no depende exclusivamente del RUBF (por ejemplo, cuando se suspende a una persona jurídica, es poco probable que la información esté disponible a través del RUBF), aunque el RUBF es tratado por la UAF como la primera opción de acceso a información de beneficiarios finales. La UAF ha asignado el acceso a tres funcionarios, dos para solicitudes de cooperación internacional y uno para necesidades de análisis interno, pero de acuerdo con los procedimientos internos, todas las solicitudes requieren la firma del director de la UAF.

**DGI:** La DGI ha solicitado acceso dos veces en marzo y abril de 2023, para información de beneficiarios finales de siete personas jurídicas, todas en relación con solicitudes de cooperación internacional. Solicitan información simultáneamente al agente residente y usan el RUBF para verificar la información. La información estaba disponible a través del RUBF para seis de las siete personas jurídicas. La DGI también puede solicitar acceso a información del RUBF en relación con investigaciones de delitos fiscales, pero todavía no lo ha hecho, ya que tiene otras herramientas a su

disposición. El Director General de la DGI tiene acceso y ha asignado acceso a dos funcionarios dentro de la DGI, uno para solicitudes de cooperación internacional y otro para solicitudes relacionadas con investigaciones internas.

**SBP:** La SBP ha accedido al RUBF para verificar información de beneficiarios finales obtenida de las inspecciones especiales a bancos realizadas para respaldar una investigación del MP, así como a través de verificaciones aleatorias de información sobre beneficiarios finales no relacionadas con investigaciones. La SBP realizó quince de estas verificaciones contra el RUBF en marzo de 2023 y 92 verificaciones en abril de 2023, y descubrió que la información recopilada por los bancos coincidía con la información contenida en el RUBF en la mayoría de los casos; las excepciones involucran información sobre beneficiarios finales de personas jurídicas que aún no se había cargado en el RUBF, que a abril de 2023 incluía solo 65 por ciento de las personas jurídicas en estado activo.

**39. Actualmente, el RUBF solo permite búsquedas por parte de las autoridades competentes a través del nombre de la persona jurídica y el folio.** Sin el nombre de la persona jurídica y su folio (este último se puede obtener a través del RPP utilizando el primero), las autoridades competentes no pueden acceder a la información del RUBF. Ya que el RUBF contiene muchos otros campos, incluso sobre la persona jurídica (*por ejemplo*, fecha de registro, gestión, etc.), y el (los) beneficiario(s) final(es) (es decir, nombre, número de identificación, fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio, etc.), sería técnicamente posible habilitar búsquedas usando otros campos. Hasta qué punto conviene habilitar búsquedas por campos que no sean el nombre de la persona jurídica y el folio puede sopesarse frente a la preocupación de evitar "expediciones de pesca". Como mínimo, habilitar búsquedas a través del nombre del (de los) beneficiario(s) final(es), u otros identificadores solos o en conjunto (*por ejemplo*, número de identificación, fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio, etc.) sin duda mejoraría la utilidad del RUBF para las autoridades competentes, sin necesariamente abrir la puerta a búsquedas infundadas o frívolas.

**40. Tanto el RUBF como el RPP deben considerar la posibilidad de permitir búsquedas con alcance más amplio, en consonancia con las mejores prácticas internacionales.** La Guía del GAFI sobre beneficiarios finales de personas jurídicas, publicada en marzo de 2023,<sup>58</sup> invita a los países a considerar permitir que las autoridades competentes busquen en los registros de beneficiarios finales "de una manera que satisfaga sus necesidades adecuadamente". por ejemplo, por nombre de beneficiario final (¶88(g)), y adoptar funciones de búsqueda que admitan búsquedas por múltiples campos (¶89(ix)). The Puppet Masters, publicado por el Banco Mundial en 2011,<sup>59</sup> incluyó entre sus recomendaciones la necesidad de registros de empresas, que pueden extenderse a los registros de beneficiarios finales para ampliar la capacidad de búsqueda y realzar el valor añadido de estos

<sup>58</sup> GAFI (2023), *Guía sobre la titularidad real de las personas jurídicas*, GAFI, París, <http://www.fatf-gafi.org/publications/FATFrecommendations/guidance-beneficial-ownership-legalpersons.html>

<sup>59</sup> van der Does de Willebois, Emile; Halter, Emily M.; Harrison, Robert A.; Park, Ji Won; Sharman, J. C.. 2011. The Puppet Masters : Cómo los corruptos usan estructuras legales para ocultar activos robados y qué hacer al respecto. © Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/2363> Licencia: [CC BY 3.0 IGO](http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/).

registros, en particular habilitando búsquedas Booleanas<sup>60</sup> y permitiendo consultas por persona física (por nombre o apellido), secretario de la empresa, domicilio social o agente, accionistas, domicilio, actividad comercial, país de registro, fecha de registro y fecha de constitución.

**41. Además, otras jurisdicciones han optado por ampliar el acceso a los registros de beneficiarios finales más allá de las autoridades competentes.** En particular, la Guía del GAIFI sobre la titularidad real de las personas jurídicas destaca los beneficios de otorgar acceso a la información sobre titularidad real: (i) a autoridades públicas en el contexto de la adjudicación de contratos públicos para el acceso oportuno a información básica y sobre beneficiarios finales de las personas jurídicas que licitan en contratos públicos y se les adjudican contratos públicos; (ii) a entidades obligadas para complementar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de DDC y la identificación de información sobre beneficiarios finales, y permitir la notificación de discrepancias, lo que a su vez mejoraría la calidad de la información disponible a través del RUBF; y (iii) a la sociedad civil, u otras partes interesadas, quienes podrían cotejar la información y, a su vez, mejorar la calidad de la información disponible a través del RUBF. Se podría considerar un enfoque escalonado, donde no toda la información esté disponible para todos, para tomar en cuenta consideraciones de privacidad y confidencialidad de los datos.<sup>61</sup>

## SUPERVISIÓN DE AGENTES RESIDENTES

### A. Nuevas obligaciones de los agentes residentes

**42. Los abogados que brindan servicios de agentes residentes han estado sujetos a obligaciones ALD/CFT, incluidas obligaciones de información y supervisión desde 2015.** La Ley 23 de 2015, enmendada por la Ley 254 de 2021, proporciona el fundamento de derecho para el marco ALD/CFT de Panamá, que incluye identificar las APNFD sujetas al régimen ALD/CFT (sujetos obligados no financieros)<sup>62</sup> y establecer obligaciones ALD/CFT, en particular de DDC, mantenimiento de registros, controles internos y vigilancia continua, e informe de transacciones sospechosas. Se incluyen entre las APNFD a los abogados cuando presten determinados servicios en el ejercicio de sus actividades profesionales en nombre de o para un cliente. Los servicios especificados incluyen, entre otros: (i) servicios de agente residente; (ii) servicios nominales<sup>63</sup>; (iii) servicios que impliquen la creación, operación o administración de personas o estructuras jurídicas, incluida la organización de

<sup>60</sup> Búsquedas que permiten la entrada de consultas de búsqueda combinadas usando Y / O / NO para triangular mejor la información.

<sup>61</sup> Por ejemplo, ampliar el acceso a entidades obligadas con licencia, donde estas últimas solo podrían solicitar acceso a la información para clientes existentes o potenciales, con el consentimiento por escrito del cliente.

<sup>62</sup> Según la Ley 23 de 2015, Art. 23, enmendada por la Ley 254 de 2021, que establece que las APNFD se definen en la Ley 124 de 2020, Art. 40.

<sup>63</sup> Si bien la legislación no incluye el término “nominado”, los servicios descritos en la Ley 124 de 2020, Art. 40(11)(g) e (i): acuerdo para que una persona actúe como director o accionista de una persona jurídica, corresponden con la definición del GAIFI, a saber, “una persona física o jurídica instruida por otra persona física o jurídica [...] para actuar en su nombre en una determinada capacidad con respecto a una persona jurídica”. Para facilitar la referencia, el término director nominal y accionista se usará para referirse a las actividades descritas en la Ley 124 de 2020, Art. 40(11)(g) e (i).

contribuciones financieras y la compra y venta de personas o estructuras jurídicas; (iv) proporcionar una dirección registrada, una dirección comercial o física, o una dirección postal o administrativa a una persona o estructura jurídica; y (v) actuar como partícipe de un fideicomiso expreso.<sup>64</sup>

**43. La SSNF fue creada por la Ley 124 de 7 de enero de 2020, asumiendo el mandato de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros (ISNF) para la supervisión de las APNFD, incluidos los agentes residentes.**<sup>65</sup> La SSNF es una agencia gubernamental autónoma, con presupuesto propio e independencia administrativa (Art.1). Su mandato es supervisar a todos los sectores APNFD en materia ALD/CFT, adoptando un enfoque basado en riesgo para: (i) asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales ALD/CFT e imponer sanciones por incumplimiento; (ii) emitir directivas, normas, directrices y retroalimentación, incluyendo procedimientos para la adecuada identificación de los beneficiarios finales de las personas y estructuras jurídicas; (iii) mantener estadísticas actualizadas sobre la implementación y efectividad de la ley; y (iv) realizar actividades de acercamiento y promover el desarrollo continuo de capacidades de las APNFD (Art.3). También puede ordenar la suspensión de una persona jurídica por incumplimiento de las obligaciones ALD/CFT por parte de un agente residente (Art. 2(11), enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 24). La SSNF está compuesta por tres direcciones: una dirección de supervisión (DS) y una dirección de regulación, establecidas en la Ley 124 de 2020 (Art. 4), y una dirección de beneficiarios finales (DBF),<sup>66</sup> establecida para implementar la Ley 129 de 2020.

**44. Para efectos de realizar la supervisión basada en riesgo, la SSNF puede solicitar a los agentes residentes la información que considere necesaria (Ley 124 de 2020, Art. 3).** Más específicamente, la SSNF tiene la facultad de solicitar a los agentes residentes información y documentos de respaldo relacionados con sus operaciones, actividades, productos, servicios, manuales de cumplimiento, entre otros que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones de supervisión, o pertinentes para la adopción de medidas preventivas ALD/CFT (Art. 43). La SSNF puede imponer sanciones, según lo dispone la Ley 23 de 2015, por incumplimiento de las obligaciones de la Ley 124 de 2020 (Art. 48). Además, las personas jurídicas deberán aportar registros contables y documentos justificativos cuando así lo solicite una autoridad competente (definido como la DGI, el MP o la UAF)<sup>67</sup> dentro del plazo establecido en la solicitud.<sup>68</sup> Las autoridades competentes también podrán solicitar registros contables y documentos de respaldo, o copias de los mismos, al agente residente.<sup>69</sup>

**45. De conformidad con la Ley 23 de 2015, los agentes residentes están obligados a realizar DDC en función del riesgo, tomando en cuenta los tipos de clientes, servicios y productos ofrecidos, canales de distribución, y ubicación geográfica de sus oficinas y la de sus clientes y**

<sup>64</sup> Ley 124 de 2020, Art. 40(11), enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 26.

<sup>65</sup> La Ley 124 de 2020, Art. 52 modificó la Ley 23 de 2015, Art.19, enumerando los órganos de supervisión ALD/CFT.

<sup>66</sup> Consulte el párrafo 25

<sup>67</sup> Ley 52 de 2016, Art. 6(1), enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 22.

<sup>68</sup> Ley 52 de 2016, Art. 1, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 17.

<sup>69</sup> Ley 52 de 2016, Art. 4, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 22.

**beneficiarios finales (Art. 26 y 26A).** Además, los agentes residentes deben asegurar que los documentos, datos e información recopilados a través del proceso de DDC se mantengan actualizados y se actualicen con mayor frecuencia para los clientes de mayor riesgo (Art. 26), y que los registros se mantengan por lo menos durante cinco años (Ley 23 de 2015, Art. 29). Cuando un cliente no coopera con las medidas de DDC, los agentes residentes están obligados a no abrir la cuenta, entablar la relación comercial o procesar la transacción, y deben reportar la transacción sospechosa a la UAF (Art. 36).

**46. Los agentes residentes están obligados a identificar y verificar a los beneficiarios finales<sup>70</sup> de sus clientes y la naturaleza de sus actividades comerciales.** De conformidad con la Ley 23 de 2015, la DDC básica incluye identificar beneficiarios finales de una persona o estructura jurídica (o detrás de un cliente que es una persona física (Art. 27(4))), y tomar medidas razonables para verificar al beneficiario final usando información relevante obtenida a través de fuentes confiables (Art. 28(2)-(3)). Otras medidas básicas de DDC requeridas para personas o estructuras jurídicas incluyen solicitar los certificados necesarios de constitución y buena reputación, identificar a sus funcionarios, directores, representantes legales y signatarios, y comprender la naturaleza del negocio del cliente y la estructura de posesión y control (Art. 28(1); (4)). Los agentes residentes también deben recopilar y verificar, según corresponda, información sobre sus clientes para determinar la naturaleza de sus actividades comerciales (Art. 38, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 10), y obtener información y documentos relacionados con el perfil financiero y transaccional de sus clientes guardando proporción con el riesgo (Art. 26B). Los agentes residentes deben realizar un seguimiento continuo de las operaciones realizadas a través de sus servicios para asegurar que éstas sean consecuentes con el perfil profesional, comercial, financiero y transaccional del cliente, y deben adoptar procedimientos para actualizar periódicamente la información de DDC (Art. 39, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 11).

**47. A partir de 2021, las personas jurídicas que operen exclusivamente fuera de Panamá o cuya única actividad sea la tenencia de activos, deberán proporcionar registros contables a sus agentes residentes anualmente.** Las personas jurídicas que no lleven a cabo operaciones realizadas o que tengan efectos dentro de Panamá, o cuya única actividad sea la tenencia de activos, dentro o fuera de Panamá, están obligadas a llevar registros contables y mantener documentos de respaldo en las oficinas de su agente residente dentro de Panamá,<sup>71</sup> o en cualquier otro lugar dentro o fuera de Panamá, por un período mínimo de cinco años.<sup>72</sup> Si los registros y documentos no se conservan en las oficinas del agente residente, la persona jurídica deberá proporcionar al agente residente, por escrito, información relativa a la dirección física donde se guardan los registros y documentos, y el

---

<sup>70</sup> La definición de beneficiario final se ha armonizado en la ley ALD/CFT: Ley 23 de 2015 (Art. 4(4)), y la ley RUBF: Ley 129 de 2020, Art. 2(3), mediante la Ley 254 de 2021, Art. 1 y 30, respectivamente. Consulte el párrafo 22 anterior para obtener más información.

<sup>71</sup> Los registros contables se definen como aquellos que incluyen de forma clara y precisa las operaciones de la persona jurídica, sus activos, pasivos y patrimonio, y permiten determinar la situación financiera de la persona jurídica y preparar estados financieros (Art. 6(5)). Los documentos de respaldo incluyen contratos, facturas, recibos o cualquier otra documentación necesaria para corroborar las transacciones realizadas por la persona jurídica (Art.6(2)).

<sup>72</sup> Ley 52 de 27 de octubre de 2016, Art. 1, enmendada por la Ley 254 de 2021, Art. 17.

nombre e información de contacto del custodio. Además, estas personas jurídicas están obligadas a proporcionar a sus agentes residentes, anualmente el 30 de abril, sus registros contables, o copia de ellos, del período fiscal que finaliza el 31 de diciembre del año anterior.<sup>73</sup>

**48. El cumplimiento de las obligaciones de registros contables es exigido por la DGI y se requiere que las personas jurídicas mantengan la condición de registro vigente en el RPP.** Bajo la Ley 52 de 2016, los agentes residentes están obligados a presentar declaraciones juradas ante la DGI anualmente el 15 de julio, que contengan una lista de sus personas jurídicas e indiquen cuáles mantienen registros contables y documentos de respaldo en las oficinas del agente residente en Panamá, cuáles mantienen los originales fuera de Panamá y copias e información sobre la ubicación de los originales con el agente residente, y cuáles no cumplen con ninguno de los dos. La DGI puede aplicar sanciones a las personas jurídicas de la tercera categoría (Art. 3, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 19), o más ampliamente contra personas jurídicas y agentes residentes por incumplimiento de las obligaciones impuestas en la Ley 52 de 2016: las multas oscilan entre US\$5,000 y US\$5 millones según la gravedad de la falla, la magnitud del impacto y la reincidencia. Cuando una persona jurídica no cumpla con las obligaciones que le impone la ley, la DGI ordenará al RPP suspenderla (Art. 7, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 23).

**49. Los cambios en el estado de agente residente o de registro requieren el cumplimiento de las obligaciones de registros contables.** Bajo la Ley 52 de 2016, en situaciones de cambio de agente residente, la persona jurídica debe proporcionar al agente residente entrante, antes de registrar la designación en el RPP, sus registros contables y sus comprobantes o copias de ellos, para ser conservados en las oficinas del agente residente en Panamá. En caso de disolución de la persona jurídica, los registros contables y documentos de respaldo, o copias de ellos, correspondientes a los cinco años anteriores, deben ser conservados por el agente residente. El RPP requerirá declaraciones expresas del cumplimiento de estos requisitos para registrar de un nuevo agente o la disolución de la persona jurídica (Art. 2, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 18). Una persona jurídica que sea suspendida deberá proporcionar a su agente residente sus registros contables, o copia de ellos, para ser conservados en las oficinas del agente residente en Panamá, para poder tramitar su reactivación (Art. 1, enmendado por la Ley 254 de 2021, Art. 17).

**50. En la práctica, la supervisión de los agentes residentes por parte de la DGI ha sido exclusivamente extra situ y no basada en riesgo.** La DGI comenzó a realizar la supervisión de agentes residentes en 2018 y actualmente realiza cuatro ciclos de inspecciones extra situ por año. Para cada inspección extra situ, la DGI selecciona una muestra aleatoria de 25 a 30 agentes residentes de los registrados en su sistema eTax; las selecciones de la muestra incluyen a agentes residentes que han recibido solicitudes de información en el pasado, así como a los que no, como forma de educación y sensibilización. La DGI emite carta a los agentes residentes seleccionados solicitando información

---

<sup>73</sup> Con excepción de las sociedades que cotizan en bolsa, sociedades de propiedad pública y armadores o fletadores de naves registrados exclusivamente bajo servicio internacional en Panamá. Las personas jurídicas sin actividades comerciales deben proporcionar información que demuestre el valor de sus activos, así como los ingresos y pasivos relacionados con estos activos. Las personas jurídicas con actividades comerciales deben presentar un diario o libro mayor, o en situaciones específicas, un balance de situación.

sobre cinco personas jurídicas, incluidas solicitudes de titularidad real, registro de acciones y contabilidad, y por lo general otorga un plazo de respuesta de quince días hábiles. Luego, la DGI revisa las respuestas y hace un seguimiento si falta información. Los hallazgos de incumplimiento se comunican a la SSNF y se alinean y coordinan planes de supervisión. No obstante, se necesita más cooperación, especialmente en evaluar el riesgo de los agentes residentes y en adoptar un enfoque basado en riesgo para las inspecciones de la DGI.

## B. Controles realizados sobre servicios nominales

**51. Los arreglos nominales imponen mayores riesgos de LD, ya que agregan una capa a la estructura de titularidad o control de una persona jurídica y, por lo tanto, requieren controles adicionales.** El uso de directores nominales, especialmente en Panamá, ocupó un lugar destacado en la cobertura de los documentos filtrados del bufete de abogados panameño Mossack Fonseca.<sup>74</sup> En reconocimiento de estos mayores riesgos de LD, las normas del GAFI exigen que los países tomen medidas para "prevenir y mitigar el riesgo de uso indebido de accionistas nominales y directores nominales". Estas medidas incluyen prohibir arreglos nominales o adoptar diferentes combinaciones de requisitos de licencia y divulgación, mediante los cuales la información sobre el estado del accionista o director nominal y sobre la identidad del nominador es registrada por una autoridad pública o un mecanismo alternativo.<sup>75</sup>

**52. Como parte de su supervisión extra situ, la SSNF ha estado solicitando a los agentes residentes información sobre los servicios nominales, incluyendo los nombres de las personas jurídicas para las que actúan como directores o accionistas nominales, desde 2018.** Con la adopción del Acuerdo JD-01-2020 de 25 de junio de 2020, los abogados y contadores públicos autorizados, entre los que se incluyen los agentes residentes, deben divulgar en el curso de las inspecciones in situ por parte de la SSNF, los nombres de las personas jurídicas para las que prestan servicios como director nominal (Art. 9), y facilitar acceso a la información y documentos que sustenten los servicios prestados y/o relación comercial, así como contratos, convenios, actas u otros, en cuyo defecto deberá aportar declaración firmada (Art. 4). La SSNF comenzó a supervisar y hacer cumplir este acuerdo en 2021.

**53. Desde 2022, los agentes residentes deben proporcionar declaraciones juradas anuales a la SSNF que contengan información sobre los servicios nominales que brindan.** El Acuerdo JD-02-2022 de 28 de julio de 2022 reemplaza al Acuerdo JD-01-2020 (Art. 19). En particular, el artículo 11 exige que los abogados y contadores públicos autorizados presenten declaraciones juradas anuales a la SSNF el 15 de julio que contengan información sobre: (i) el nombre, número de cédula,

---

<sup>74</sup> Como se señaló en una publicación reciente del Banco Mundial sobre directores nominales, un empleado panameño de la firma de abogados Mossack Fonseca se desempeñó como director nominal para decenas de miles de empresas, sin "ningún vínculo con los beneficiarios finales ni ninguna experiencia gerencial corporativa", y parece que a la fecha de publicación, continuaba apareciendo como miembro activo de la administración de más de 16,000 empresas en Panamá. "Nielson, Daniel Lafayette; Sharman, Jason Campbell. 2022. Firmas en venta: Cómo se abusa de los servicios nominales de empresas ficticias para ocultar a los beneficiarios finales. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/37335> Licencia: [CC BY 3.0 IGQ](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/)."

<sup>75</sup> Recomendación GAFI 24, Nota Interpretativa 13

ocupación o profesión, nacionalidad y domicilio de quienes hayan sido designados como directores o accionistas nominales, así como la persona física para quien o en cuyo nombre se prestan los servicios, directa o indirectamente; (ii) el nombre y registro de las personas jurídicas a las cuales se prestan servicios nominales; y (iii) cualquier otra información adicional solicitada en relación con la prestación de estos servicios. Los agentes residentes de personas jurídicas constituidas o registradas en Panamá también están obligados a proporcionar esta información al RUBF en relación con las personas jurídicas a las que prestan servicios nominales. Con base en las declaraciones juradas recibidas, la SSNF identificó a más de 800 agentes residentes que también brindan servicios nominales. Estas declaraciones juradas se usan para informar el plan de supervisión in situ de la SSNF para 2023, que incluye inspecciones temáticas de servicios nominales.

**54. El Reglamento JD-02-2022 establece controles adicionales sobre los directores y accionistas nominales.** Los clientes que requieren servicios de un representante se consideran de mayor riesgo y, por lo tanto, deben estar sujetos a una debida diligencia reforzada (Art. 6(b)). Los abogados y contadores públicos autorizados deben adoptar medidas efectivas que permitan comprender adecuadamente el propósito de los servicios nominales y verificar que éstos sean legítimos (Art. 10). Para este propósito, están obligados a: (i) llevar a cabo la debida diligencia basada en riesgo de los nominados; (ii) haber suscrito contratos, convenios o similares con su cliente, identificando a la persona física a favor de la cual se presta el servicio y en cuyo nombre actúa el nominado, directa o indirectamente; (iii) documentar la aceptación expresa del nominado por cada persona jurídica para quien actúa, y su comprensión del propósito del arreglo y la naturaleza de los negocios y actividades; y (iv) proporcionar por lo menos ocho horas de capacitación ALD/CFT a quienes desempeñarán el papel de nominados, seguidas de actualizaciones anuales. Los abogados y contadores públicos autorizados deben mantener documentos de respaldo adecuados, precisos y actualizados para cada una de estas medidas (Art. 12).

**55. En términos más generales, los abogados y contadores públicos autorizados deben conocer la naturaleza de los negocios de sus clientes.** Bajo el artículo 13 del Reglamento JD-02-2022, esto incluye la estructura accionaria y de control, el origen de los fondos o riqueza del cliente y beneficiario final, es decir, el origen y fuente nacional o extranjera. Los agentes residentes también necesitan conocer esta información sobre la(s) persona(s) jurídica(s) a la(s) que prestan servicios, incluido el propósito de la estructura jurídica. Los abogados y contadores públicos autorizados deben verificar a través de fuentes independientes y confiables las actividades declaradas cuando el cliente y/o beneficiario final se considere de alto riesgo, cuando las transacciones no sean consecuentes con las actividades declaradas, o cuando identifiquen transacciones inusuales según la Ley 23 de 2015.

**56. Además de estos controles integrales, también se debe considerar la posibilidad de hacer público la condición de nominado a través del RPP.** Cuando se permiten directores y accionistas nominales, las normas del GAFI piden a los países que apliquen requisitos de transparencia, requisitos de licencia o ambos. En Panamá, si bien los abogados y contadores públicos autorizados son sujetos obligados al prestar servicios nominales, no hay nada en la Ley 23 de 2015 que exija expresamente que los nominados estén autorizados (es decir, que alguien que no tiene licencia de abogado o contador público autorizado puede prestar estos servicios), en cuyo caso, los

requisitos de licencia no se cumplirían por completo. Si no está claro bajo la legislación actual, las autoridades deben considerar adoptar requisitos de licencia para los servicios nominales, y/o exigir que se divulgue públicamente la condición de nominado; por ejemplo, a través del RPP, que ya incluye información pública sobre la junta directiva.

## C. Supervisión: Implementación y perfeccionamiento de un enfoque basado en riesgo

**57. Como sujetos obligados, los agentes residentes deben registrarse ante la SSNF de conformidad con el artículo 44 de la Ley 124 de 2020.** La SSNF puede<sup>76</sup> y tiene la intención de publicar una lista de todas las entidades obligadas registradas, incluida una lista de agentes residentes registrados, en su sitio web para finales de 2023. Anteriormente, las entidades obligadas debían completar un formulario disponible en el sitio web del antecesor de la SSNF. La Resolución No. S-010-2021 de 2 de diciembre de 2021 creó la *SSNF en Línea*, a través de la cual las entidades obligadas, incluidos los agentes residentes, pueden registrarse directamente en línea. Los nuevos agentes residentes o agentes residentes no registrados previamente en la SSNF tenían quince días hábiles para hacerlo a través de la plataforma SSNF en línea, pero la inscripción de nuevos agentes residentes aún está en curso. Para los agentes residentes previamente registrados en la SSNF o su antecesor, el proceso de registro en SSNF en línea se ha escalonado, empezando con la inscripción de bufetes de abogados considerados de alto o mediano riesgo, para luego inscribir el resto de los bufetes de abogados y los abogados independientes.

**58. Si bien la cantidad total de agentes residentes en Panamá está cambiando actualmente, la SSNF espera que el universo completo esté registrado para fin de año.** Tomando en cuenta la base de datos del predecesor de la SSNF, que se transpuso electrónicamente en 2016, y las inscripciones a través de SSNF en línea, hay un total de 4,798 agentes residentes registrados con la SSNF, no todos los cuales brindan activamente servicios de agentes residentes.<sup>77</sup> A través de campañas de inscripción a gran escala, en particular las realizadas en conjunto con el RUBF, a abril de 2023, 3,670 de estos agentes residentes están registrados a través de la plataforma SSNF en línea y con el RUBF. A estos agentes residentes se les ha asignado un CUR, que a partir de junio de 2023, los notarios estarán obligados a verificar al momento de inscribir a las personas jurídicas en el RPP. La expectativa es hacer que el CUR sea obligatorio para la inscripción en el RPP más adelante en el año, a través de la validación automática, una vez que se hayan completado las campañas de divulgación e inscripción.

**59. Para comprender y evaluar los riesgos del sector, la SSNF usa herramientas de supervisión extra situ desde 2018 y, hasta el momento, ha asignado calificaciones de riesgo a**

---

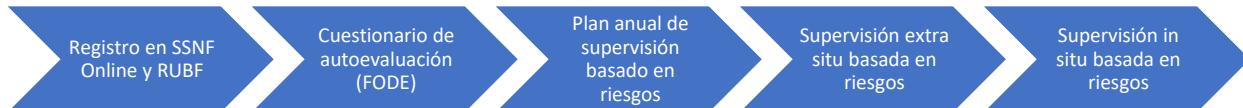
<sup>76</sup> Ley 124 de 2020, Art. 45.

<sup>77</sup> El RPP también tiene una cantidad de agentes residentes basado en registros de personas jurídicas, que es mayor que la cantidad que tiene la SSNF. Sin embargo, el entendimiento de la SSNF es que esta cifra incluye muchos agentes "contados varias veces", ya que un agente residente puede aparecer bajo numerosas variaciones del mismo nombre. La adopción y aplicación del CUR a nivel de RUBF, UAF, SSNF y RPP, permitirá consolidar esta información y que haya coherencia en el futuro.

**1,585 agentes residentes.** La SSNF ha estado aumentando la supervisión extra situ de las APNFD en los últimos años, alcanzando un total de 3,064 entidades obligadas en todos los sectores en 2022, comparado con 379 en 2021, 90 por ciento de los cuales son de sectores profesionales, incluidos los agentes residentes. La creación y puesta en marcha de la plataforma SSNF en línea, a través de la cual ahora se envían formularios de supervisión extra situ a las APNFD, habilitó este aumento significativo. Para los agentes residentes, los formularios de supervisión extra situ solicitan información sobre la cartera de clientes, la lista de personas jurídicas bajo un agente residente, los servicios prestados y el número y ubicación geográfica de los beneficiarios finales. Con base en esta información recopilada a través de la supervisión extra situ de 2018 a 2022, la SSNF ha clasificado hasta ahora a 1585 agentes residentes como de riesgo alto, medio y bajo, con un total de 410 agentes residentes clasificados como de alto riesgo, de los cuales 118 son bufetes de abogados y 292 son abogados independientes.

**60. Con el aumento de agentes residentes ahora registrados a través de la plataforma SSNF en línea, la SSNF está introduciendo una herramienta de autoevaluación para ayudar a informar un enfoque basado en riesgo para la supervisión extra situ.** La herramienta de autoevaluación, el *Formulario de Datos Extra Situ* (FODE), incluye 114 preguntas que cubren una serie de factores, tales como tamaño y tipo de persona jurídica, años de operación, base de clientes, ubicación geográfica, productos y servicios, y mecanismos de entrega. Este insumo inicial está destinado a generar una calificación de riesgo automatizada, que se usará para diseñar un plan de supervisión basada en riesgo para el año, comenzando con un plan de supervisión extra situ. Los hallazgos de la supervisión extra situ a su vez informarán el plan de supervisión in situ. Consulte la Figura 4 para ver una ilustración del

Figura 4. Panamá: Ciclo de Supervisión SSNF



ciclo de supervisión de la SSNF luego de lanzar la herramienta de autoevaluación.

**61. La SSNF lleva a cabo inspecciones in situ basadas en riesgo a los agentes residentes, informadas por la supervisión extra situ.** La supervisión in situ tiene como objetivo revisar la efectividad del proceso de identificación y verificación de beneficiarios finales del agente residente, con especial atención al tratamiento de clientes, actividades y jurisdicciones de alto riesgo, y personas jurídicas a las que se prestan servicios nominales. Para este propósito, la SSNF se basa en entrevistas y revisa muestras de archivos de clientes, tanto en forma digital como física. Los agentes residentes deben completar una plantilla que proporciona información sobre beneficiarios finales para una muestra de clientes. Esto incluye información sobre los controles implementados por el agente residente para identificar y verificar al beneficiario final de una persona jurídica, otras medidas adoptadas para mitigar los riesgos de LD/FT identificados, y el cuestionario usado para identificar y verificar al beneficiario final. La inspección in situ luego verifica los documentos que evidencian la identificación y verificación del beneficiario final (por ejemplo, documento de identidad, certificado de acciones, certificación o declaraciones juradas, etc.). También valida la información recibida del agente residente a través de otras fuentes, tales como documentos que evidencien los servicios prestados (por ejemplo, facturas, correos electrónicos, contratos). Finalmente, los supervisores

también revisan evidencia de los controles implementados, como el listado de las Naciones Unidas, World Check, la Oficina de control de activos extranjeros de los EE. UU. (OFAC), entre otros.

**62. La supervisión in situ de los agentes residentes ha aumentado constantemente desde 2019, aunque el marco de supervisión basado en riesgo debe ajustarse para asegurar que los agentes residentes de mayor riesgo estén sujetos a inspecciones con mayor frecuencia.** Las inspecciones in situ de agentes residentes pasaron de 17 y 18 inspecciones en 2019 y 2020, respectivamente, a 46 en 2021 y 90 en 2022. Estas cifras corresponden a la cantidad de agentes residentes, y representan una mayor cantidad de personas jurídicas. Por ejemplo, en 2022, los 90 agentes residentes sujetos a inspecciones in situ representaban un total de 111,116 personas jurídicas, de las cuales 1,790 archivos de muestra fueron revisados por la SSNF. El plan para 2023 es realizar cien inspecciones in situ. A pesar del aumento constante, está significativamente por debajo de los 410 agentes residentes actualmente calificados como de alto riesgo, que de acuerdo con el borrador del manual de supervisión de mayo de 2023,<sup>78</sup> deben estar sujetos a inspecciones in situ anuales. En lugar de usar una muestra de agentes residentes calificados como de alto riesgo según los parámetros actuales, la SSNF debería considerar afinar sus herramientas de supervisión basada en riesgo. Por ejemplo, se podría considerar calibrar más los parámetros de riesgo para identificar un conjunto más reducido de agentes residentes de mayor riesgo, y/o extender el ciclo de supervisión a agentes residentes de alto riesgo de un año a 18 meses. La SSNF informó que actualmente está considerando ajustes a los criterios del ciclo de supervisión.

**63. Las sanciones también han aumentado en su mayoría desde 2019, y la SSNF ha observado mayores niveles de cumplimiento en el sector.** De los 90 agentes residentes sujetos a inspecciones in situ en 2022, se encontró que la mayoría tenía controles y procesos adecuados para identificar a los beneficiarios finales (84 por ciento), mientras que los demás agentes residentes fueron sujetos a planes de acción correctiva y supervisión de seguimiento, o fueron remitidos a procedimientos sancionatorios por incumplimiento. Las sanciones pasaron de una en 2019, a cinco y cuatro en 2020 y 2021, respectivamente, y llegaron a 23 en 2022. Hasta el momento, se han impuesto nueve sanciones por incumplimiento de las obligaciones ALD/CFT en 2023.

## D. Acciones al portador: Contenido, pero no abolido

**64. A pesar de las reformas que adoptaron requisitos de custodia, las sociedades anónimas panameñas aún pueden emitir acciones al portador.**<sup>79</sup> La Ley 47 de 6 de agosto de 2013 establece un régimen de custodia de las acciones emitidas al portador con el fin de inmovilizarlas. Requiere que los titulares de acciones al portador designen un custodio autorizado para que mantenga custodia de los certificados de acciones (Art. 3). La sociedad emisora deberá autorizar el régimen de custodia de las acciones al portador, el cual deberá reflejarse como tal en el RPP, y el titular de las acciones al

<sup>78</sup> La SSNF está en proceso de aprobar el manual de supervisión actualizado.

<sup>79</sup> Según la definición del GAFI, "El término *acciones al portador* se refiere a instrumentos negociables que otorgan la titularidad de una persona jurídica a la persona que posee el certificado físico de acciones al portador y cualquier otro instrumento similar sin trazabilidad. No se refiere a formas desmaterializadas y/o nominativas de certificados de acciones cuyo titular pueda ser identificado" (Glosario del GAFI).

portador debe proporcionar a la sociedad emisora el nombre, domicilio y punto de contacto del custodio autorizado (Art. 5, enmendado por el Art. 2 de la Ley 18 de 23 de abril de 2015).<sup>80</sup> La falta de entrega del certificado de acciones al portador a un custodio autorizado dentro de los plazos establecidos en la ley, tendrá como consecuencia la incapacidad del titular para ejercer sus derechos políticos y económicos ante la sociedad emisora (Art. 21). De conformidad con la Ley 18 de 2015, las acciones al portador emitidas antes de la entrada en vigor de la Ley 47 de 2013 deben ser puestas en custodia o convertidas en acciones nominales antes de 31 de diciembre de 2015 (Art. 4).

**65. La Ley 47 de 2013 exige que los certificados de acciones al portador estén en manos de custodios autorizados.** Los custodios locales autorizados deben ser un banco de licencia general o sociedades fiduciarias autorizadas por la SBP, una casa de bolsa autorizado por la Superintendencia del Mercado de Valores, o un abogado en buen estado con la Corte Suprema de Justicia (Art. 6). Los custodios extranjeros autorizados incluyen bancos, sociedades fiduciarias e intermediarios financieros debidamente autorizados en jurisdicciones que son miembros del GAFI o FSRB y registrados en la SBP (Art. 7).<sup>81</sup> Los custodios autorizados deben mantener registros de todos los documentos relacionados con el acuerdo de custodia durante un período de por lo menos cinco años, y poner esta información a disposición de las autoridades competentes o del agente residente de la sociedad emisora que lo solicite (Art. 10-11).

**66. Los titulares de acciones al portador deben proporcionar a los custodios autorizados una declaración jurada que contenga información específica, aunque no se requiere información sobre beneficiarios finales.** La declaración jurada deberá incluir información sobre la identidad del titular de las acciones: específicamente, nombre completo, nacionalidad o país de constitución, número de cédula o número de registro, domicilio, teléfono, correo electrónico y fax, y del agente residente de la sociedad emisora (Art. 8-9). Con base en estos requisitos, un titular declarado de las acciones al portador podría ser una persona jurídica, y por lo tanto no existe el requisito de identificar al beneficiario final de las acciones como parte de la declaración jurada. No obstante, la SSNF informó que asegura que los agentes residentes identifiquen y verifiquen a los beneficiarios finales de las personas jurídicas que utilizan acciones al portador como parte de su supervisión in situ.

**67. Las acciones al portador siguen siendo una característica del panorama empresarial de Panamá, y la SSNF está recopilando información para obtener una imagen más clara.** De acuerdo con la evaluación mutua de Panamá, al 31 de marzo de 2017 se informó que 2,282 empresas solicitaron la custodia de acciones al portador. Panamá no cuenta actualmente con información sobre

---

<sup>80</sup> De no hacerlo dentro de los plazos establecidos, la sociedad emisora cancelará las acciones al portador.

<sup>81</sup> Si bien los reguladores relevantes deben mantener listas públicas actualizadas de custodios autorizados, parece que estos pueden no estar actualizados:

actualmente existen tres custodios autorizados locales y uno extranjero registrados ante la SBP, pero los listados no se actualizan desde 2018 y 2019, respectivamente. Consulte <https://www.superbanicos.gob.pa/en/custodians/list> Además, actualmente hay 312 custodios autorizados registrados ante la Corte Suprema de Justicia, aunque la lista no se actualiza desde 2018. Consulte [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/uploads/2017/08/Lista-de-Abogados-y-Firmas-registradas-como-Custodios-de-Acciones-emitidas-al-Portador.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2017/08/Lista-de-Abogados-y-Firmas-registradas-como-Custodios-de-Acciones-emitidas-al-Portador.pdf)

la cantidad total de acciones al portador en circulación. A partir de 2023, la SSNF está recaudando a través de supervisión extra situ y verificando a través de supervisión in situ basada en riesgo, información sobre el número y nombres de los agentes residentes registrados como custodios autorizados ante la Corte Suprema de Justicia, una lista de sociedades anónimas panameñas con acciones al portador, los números de los certificados de acciones, cantidad de acciones y valor de las acciones.

**68. Panamá debe garantizar que las sociedades ya no puedan emitir acciones al portador y debe exigir a los custodios que mantengan información sobre beneficiarios finales, en consonancia con las normas internacionales.** Según las normas del GAFI enmendadas en marzo de 2022, los países no deben permitir que las personas jurídicas emitan nuevas acciones al portador, y deben adoptar medidas para impedir el mal uso de las existentes (Recomendación 24). Para las acciones al portador existentes, las normas del GAFI piden a los países que las conviertan en acciones nominativas o las inmovilicen, exigiendo que estén en poder de una institución financiera regulada o intermediario profesional y asegurando que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la información (Nota Interpretativa 12). La Guía del GAFI sobre la titularidad real de las personas jurídicas, publicada en marzo de 2023, aclara que, en el contexto de la inmovilización de acciones al portador, los custodios regulados deben emprender la “identificación completa del portador para poder registrar la información relevante para las autoridades competentes” (¶119).

## FINTECH Y ACTIVOS VIRTUALES

### A. Tecnologías financieras

**69. Las empresas de tecnología financiera (denominadas “instituciones fintech”) que operan en Panamá reciben un aviso de operación del Ministerio de Comercio e Industria (MICI) antes de iniciar operaciones.** El MICI es la autoridad responsable de emitir avisos de operación a cualquier empresa que realice actividades comerciales o industriales dentro del territorio panameño, incluidas las instituciones fintech que brindan servicios y/o productos financieros. El proceso de autorización de operación se limita al cumplimiento de todos los requisitos técnicos establecidos en la Ley N° 42 de 23 de julio de 2001, aplicable a las sociedades financieras; y la Ley N° 48 de 23 de junio de 2003, aplicable a los remitentes de dinero, ambas consideradas instituciones financieras bajo la Ley ALD/CFT de Panamá (Ley N° 23 de 2015), según las define la norma del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). A todas las fintech al momento de la misión se les otorgaron permisos de operación como subsidiarias de sociedades financieras y/o remitentes de dinero.

**70. El proceso para registrar una nueva empresa, incluso para instituciones fintech, y obtener el aviso de operación del MICI se ha automatizado por completo.** El proceso está regulado por la Ley N° 5 de noviembre de 2007 que obliga a todos los solicitantes (personas físicas o jurídicas) a obtener un aviso de operación para realizar cualquier actividad comercial o industrial,

incluidas actividades reguladas<sup>82</sup> específicas según lo define la Ley N° 5. Usando una plataforma basada en la web, "Panamá Emprende", todos los solicitantes cargan la información legal y técnica necesaria, incluyendo nombre de la empresa, información personal sobre los propietarios, directores y accionistas de la empresa, actividad(es) anticipada(s) a realizar (es decir, fabricación, construcción, comercio minorista, comercio mayorista, etc.), ubicación física de las operaciones, número de identificación fiscal, etc. Sin embargo, no se envía información sobre el beneficiario final como parte del proceso de solicitud basado en Internet.

**71. El otorgamiento de un permiso de operación incluye una cantidad limitada de medidas**

**ALD/CFT.** Las autoridades indicaron que todas las solicitudes de permisos de operación incluyen una evaluación general / de alto nivel de asuntos ALD/CFT, principalmente basada en cumplimiento. En el caso de actividades reguladas, según lo descrito en la Ley No. 5 de 2007, estas están sujetas a requisitos adicionales, revisión y aprobación por parte de la autoridad específica del sector. Por ejemplo, si la actividad regulada divulgada incluye o está relacionada con el sector bancario o bursátil, no se emitirá el aviso de operación hasta que el solicitante obtenga la aprobación (mediante Resolución de junta directiva) emitida por la SBP o la SMV, respectivamente.

**72. Existen inconsecuencias en la determinación de qué instituciones fintech que brindan servicios relacionados con pago, inversión y crédito deben estar sujetas a revisiones adicionales y obligaciones ALD/CFT.**

Al momento de la misión, había veinte instituciones fintech operando dentro del sector financiero de Panamá y sujetas a obligaciones ALD/CFT (Ley No. 23 de 2015). Trece de estas fintech tenían permisos de operación otorgados por el MICI y Resoluciones de la SBP, ya que estaban realizando actividades reguladas, según la Ley N° 5 de 2007. También hubo siete instituciones fintech adicionales que por iniciativa propia se acercaron a la SBP para realizar una revisión de sus actividades para determinar si deben someterse a las obligaciones ALD/CFT y la supervisión de la SBP sobre ellas. Las autoridades indicaron que, luego de revisar las actividades divulgadas por estas instituciones fintech, se determinó que las actividades se consideran reguladas y sujetas a los requisitos de la Ley N° 5 de 2007, la Ley N° 23 de 2015 y a la supervisión de las obligaciones ALD/CFT por parte de la SBP. Las autoridades también indicaron que existen otras instituciones que realizan actividades similares en Panamá que no han sido revisadas ni otorgadas una Resolución. Con estos antecedentes, es posible que otras fintechs puedan estar realizando actividades reguladas usando canales digitales y nuevas tecnologías sin estar sujetas a obligaciones ALD/CFT y supervisión por parte de la SBP.

**73. Los términos y definiciones usados en la Ley N° 23 de 2015 (Ley ALD/CFT) necesitan más aclaración.**

El artículo 22 de la Ley ALD/CFT establece la lista de sujetos obligados en Panamá. Bajo 22(g), las entidades obligadas sujetas a obligaciones ALD/CFT incluyen las entidades emisoras de medios de pago y dinero electrónico, mientras que el artículo (22)(1)(f) limita la cobertura de los "procesadores" a aquellos que procesan tarjetas de crédito o débito. En el caso de Panamá, estas instituciones están bajo la supervisión de la SBP, incluyendo las "instituciones fintech" que entregan

---

<sup>82</sup> Según el Artículo 2(4), las actividades reguladas que requieren aprobación previa incluyen: banca, fideicomisos, seguros, reaseguros, bienes raíces, casas de empeño, remitentes de dinero, compañías financieras, firmas de corretaje, asesores de inversiones y bolsas de valores.

estos productos y/o servicios financieros. Sin embargo, dada la interpretación restringida del concepto de "emisión de medios de pago y dinero electrónico" tal como se aplica en Panamá, y la falta de mayor aclaración u orientación, es probable que haya otras instituciones fintech que queden fuera de los conceptos establecidos en los artículos 22(1)(f) y 22(g), que no están sujetas a un proceso de autorización uniforme y consecuente, a obligaciones ALD/CFT y supervisión por parte de una autoridad competente designada como la SBP o la SMV.

## **B. Activos Virtuales / Proveedores de Servicios de Activos Virtuales**

**74. La evidencia anecdótica sugiere que una cantidad muy limitada de clientes está realizando transacciones digitales (los llamados "activos virtuales") en Panamá.** Estas transacciones involucran la venta de activos digitales procesados a través de intercambios en el extranjero, y los ingresos se depositan en la cuenta personal del cliente en una institución financiera local. Reuniones con la institución financiera que brinda estos servicios financieros a sus clientes revelaron que se aplican medidas adicionales de diligencia debida realizada del cliente a los pocos clientes autorizados para realizar estas transacciones, incluyendo proporcionar la naturaleza de la(s) transacción(es) y el país de origen del (de los) proveedor(es) de servicios (los llamados intercambios) antes de aceptar una transacción de depósito. No se permitían transacciones que involucraran la compra de activos digitales.

**75. Panamá no cuenta actualmente con un marco jurídico vigente que cubra las actividades de activos virtuales y/o proveedores de servicios de activos virtuales (AV/PSAV).** Dos proyectos de ley anteriores fueron debatidos y aprobados por la Asamblea Legislativa en 2022 y 2023, respectivamente, pero ambos fueron vetados por el Presidente de la República de Panamá debido a muchas preocupaciones, incluyendo aspectos operativos, regulatorios y de supervisión, problemas de gestión de riesgos y preocupaciones ALD/CFT. Además, el Gobierno de Panamá no consideró adecuados ni oportunos los proyectos de ley AV/PSAV propuestos según los aprobó la Asamblea, considerando la prolongada inclusión de Panamá en la lista gris por parte del GAFI / ICRG como jurisdicción con deficiencias estratégicas en su régimen ALD/CFT. Tras el último voto, el proyecto de ley fue enviado a la Corte Suprema para su consideración.

**76. Las políticas y medidas ALD/CFT deben revisarse y actualizarse para asegurar que sean eficaces y respondan a los riesgos emergentes.** Las autoridades deben evaluar los posibles riesgos de LD/FT/FP que surgen de los AV y PSAV e identificar medidas para impedir o mitigar estos riesgos. Los resultados de dicha evaluación deben proporcionar la base para regular y supervisar los AV y PSAV en consonancia con la Recomendación 15 del GAFI.<sup>83</sup> El contenido y momento del marco normativo deben coordinarse con reformas más amplias del marco jurídico para los proveedores de servicios de pago (consulte la nota técnica separada) y en línea con las aclaraciones necesarias en la Ley ALD (Ley 23) como se mencionó anteriormente.

---

<sup>83</sup> En consonancia con y conforme a lo establecen los principios legales y el proceso legislativo de la República de Panamá.



## Bibliografía

Berkhout, Richard y Fernando, Francisca, eds. 2022. *Desenmascarando el control: Una guía para la transparencia de la titularidad real*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

GAFI (2012-2023), *Normas internacionales para combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, GAFI, París, Francia, [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html)

GAFI (2023), *Guía sobre la titularidad real de las personas jurídicas*, GAFI, París, <http://www.fatf-gafi.org/publications/FATFrecommendations/guidance-beneficial-ownership-legalpersons.html>

GAFILAT (2018) – Informe de evaluación mutua de la cuarta ronda – República de Panamá <http://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/panama/evaluaciones-mutuas-12/MERPanama-FourthRound.pdf>

Nielson, Daniel Lafayette; Sharman, Jason Campbell. 2022. Firmas en venta: Cómo se abusa de los servicios nominales de empresas ficticias para ocultar a los beneficiarios finales. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/37335> Licencia: [CC BY 3.0 IGO](#).

van der Does de Willebois, Emile; Halter, Emily M.; Harrison, Robert A.; Park, Ji Won; Sharman, J. C.. 2011. The Puppet Masters : Cómo los corruptos usan estructuras legales para ocultar activos robados y qué hacer al respecto. © Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/2363> Licencia: [CC BY 3.0 IGO](#).