

**Informe de avance de Evaluación Mutua de Panamá  
Informe de seguimiento intensificado**

**I. Presentación**

De acuerdo a los procedimientos de GAFILAT se estableció un proceso de “Seguimiento Intensificado” debido a que Recomendaciones claves del GAFI se encontraron calificadas con un Parcialmente Cumplido o un No Cumplido. En el caso de Panamá, el XXX Pleno de Representantes de GAFILAT, decidió que Panamá entrara en el proceso de seguimiento intensificado como resultado de la evaluación realizada por el Fondo Monetario Internacional, con el reporte emitido en febrero de 2014, considerando el mismo como organismo evaluador y teniendo en cuenta las calificaciones otorgadas a Panamá en dicho proceso.

Razones para la referencia inicial al proceso de seguimiento intensificado: calificaciones de PC/NC en 6 de las 6 Recomendaciones Claves.

<b>Rec.</b>	1	5	10	13	II	IV
<b>Calificación</b>	PC	PC	PC	PC	PC	NC

**Fecha del Informe del Fondo Monetario Internacional: Febrero de 2013.**

**Fecha de la visita de evaluación mutua: 15 al 29 de octubre de 2012.**

**Fecha de los informes de seguimiento presentados anteriormente: NA.**

**II. Principales deficiencias**

**Recomendación 1**

El informe establece ciertos factores como determinantes para no tener la **Recomendación 1** completamente cumplida:

*Detalle de los factores de calificación*

- Algunas de las categorías del GAFI de delitos no están incluidas como delitos determinantes de lavado de activos: la falsificación de la moneda, el contrabando, la falsificación y la piratería. Asociación ilícita y el tráfico de bienes robados tienen un alcance limitado.
- El delito de lavado de activos no se aplica a las personas que hayan cometido el delito determinante con respecto a la conducta de la ocultación y la disimulación regulada bajo la Sección 255 del Código Penal.
- Falta de estadísticas adecuadas sobre lavado de activos para monitorear y evaluar la aplicación efectiva de esta Recomendación.

**Recomendación 5**

El informe establece ciertos factores como determinantes para no tener la **Recomendación 5** completamente cumplida:

#### *Detalle de los factores de calificación*

- Limitaciones sistémicas en el alcance de aplicación del régimen ALA: la legislación ALA no se aplica a, entre otros, las compañías de seguros y sus intermediarios, emisores/gerentes de medios de pago, el arrendamiento financiero y factoraje, de servicios múltiples cooperativas financieras de ahorro y préstamo, Banco Hipotecario Nacional, y las entidades que proporcionan la salvaguarda/custodia de efectivo y otros activos.
- Muchos de los requisitos de DDC que deben estar en la ley/regulación están en los otros medios coercitivos (OMC).
- No existe un requisito de DDC al efectuar transacciones ocasionales que son transferencias electrónicas (C.5.2).
- Requisitos de DDC para las personas jurídicas no se aplican claramente a los fideicomisos y clientes de fundaciones. (C.5.4)
- Requisitos de identificación de los beneficiarios finales son insuficientes para las personas jurídicas y estructuras jurídicas. El requisito de identificar al beneficiario final de una cuenta está en la ley sólo para las personas jurídicas (empresas) y no para los clientes que sean personas físicas. (C.5.5)
- La falta de medidas para prevenir el abuso de acciones al portador limita la capacidad para llevar a cabo DDC continua. (C.5.1)
- Falta el requisito legal de debida diligencia continua de la relación comercial (actualmente sólo se requiere en OMC para los bancos y entidades de valores) (C.5.7).
- No todas las partes de un fideicomiso como cliente (y fundaciones privadas) se les requiere ser identificada (c.5.5.1)
- No se exige como requisito el entender la propiedad y estructura de control de un cliente, por ejemplo, una empresa que es de propiedad a través de otra empresa, fideicomisos, fundaciones privadas, ya sean nacionales o extranjeras (c.5.5.2 )
- No hay requisitos de debida diligencia intensificada para las categorías de alto riesgo de los clientes, ejemplo, los no residentes (relevantes para los negocios internacionales/offshore ), banca privada, los clientes que representan personas jurídicas o estructuras (particularmente aquellas entidades que tienen acciones al portador ), y los clientes que utilizan cuentas numerados o codificados (c.5.8 )
- Entidades de valores están autorizados para llevar a cabo la reducción de la DDC en ciertas circunstancias en ausencia de directrices apropiadas (c.5.10, 5.11, 5,12)
- No hay normativa completa de DDC de alto riesgo de casas de cambio sin regular por MICI.
- Falta de regulación del MICI para compañías financieras y de envío de dinero que contemple toda la gama de requisitos establecidos en la Recomendación 5.
- Falta de regulaciones completa de DDC para cooperativas de ahorro y préstamo

#### **Recomendación 10:**

El informe establece ciertos factores como determinantes para no tener la **Recomendación 10** completamente cumplida:

#### *Detalle de los factores de calificación*

- Limitación en el Alcance: La ley ALA no se aplica a las compañías de seguros y sus intermediarios, emisores/gerentes de medios de pago, el arrendamiento financiero y factoraje, las cooperativas financieras de servicios múltiples, asociaciones de ahorro y préstamo, el Banco Hipotecario Nacional (BHN), y entidades que proporcionan salvaguarda/custodia de efectivo y otros activos. Tal limitación afecta negativamente el cumplimiento de la Recomendación.
- Las casas de cambio no están reguladas ni supervisados para asegurar el cumplimiento del marco ALA/CFT.
- No está especificado en la ley a partir de cuándo debe aplicarse el período de cinco años de mantenimiento registros, tanto para las transacciones y de los clientes (cinco años después de la finalización de la transacción y la terminación de una relación de cuenta o de negocios o más si así lo solicita la autoridad competente).
- No hay obligación en ley o reglamento para las IF para mantener los registros de transacciones nacionales e internacionales.
- No hay obligación para las IF de mantener archivos de cuentas y correspondencia comercial.
- No hay obligación de que las IF para asegurar que todos los registros y la información de los clientes y las transacciones estén disponibles a tiempo para las autoridades competentes locales con la autorización correspondiente.

#### **Recomendación 13:**

El informe establece ciertos factores como determinantes para no tener la **Recomendación 13** completamente cumplida:

##### *Detalle de los factores de calificación*

- No todas las entidades sujetas a requisitos de reporte.
- Las bases del reporte son estrechas dada la deficiencia identificada en la definición del delito de LA (alcance de los delitos determinantes )
- No hay obligación en la ley ALD para reportar sospechas de FT.
- El plazo de 60 días para informar una transacción sospechosa, una vez descubierto por las entidades reportantes (salvo las compañías de seguros) es demasiado largo.
- Énfasis excesivo en la presentación de informes CTR disminuye la atención en los ROS.

#### **Recomendación Especial II**

El informe establece ciertos factores como determinantes para no tener la **Recomendación 13** completamente cumplida:

##### *Detalle de los factores de calificación*

- El delito de financiamiento del terrorismo no se extiende a toda persona que voluntariamente recauda fondos para el terrorismo.
- El delito de financiamiento del terrorismo no cubre la financiación de una organización terrorista y un terrorista individual
- La prestación indirecta de fondos no está cubierta explícitamente por la ley.

- No todos los delitos establecidos en los convenios y protocolos enumerados en el Anexo de la Convención TF están cubiertos explícitamente bajo el delito de financiamiento del terrorismo.
- No todas las hipótesis definidas en el párrafo 2 del Convenio TF están cubiertos explícitamente bajo el delito de financiamiento del terrorismo.
- Se requiere que el autor deba haber utilizado algunos de los instrumentos mencionados en la ley con el fin de cometer cualquiera de los actos terroristas.
- No hay sanciones penales, civiles o administrativos paralelos claros y procedimientos aplicables cuando una persona jurídica sea condenado por financiación del terrorismo.

**Recomendación RE.IV:**

El informe establece ciertos factores como determinantes para no tener la **Recomendación RE.IV** completamente cumplida:

*Detalle de los factores de calificación*

- No hay obligación de reporte de operaciones de FT en la Ley ALA.

## III. Medidas y plazos propuestos.

**Recomendación 1**

Panamá aprobó el 31 de marzo de 2015 la Ley 10, que en su artículo 2 modifica el artículo 254 del Código Penal, que tipifica el lavado de activos de la siguiente manera:

“Artículo 254. Quien, personalmente o por interpuesta persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros, previendo razonablemente que proceden de actividades relacionadas con el soborno internacional, los delitos contra el Derecho de Autor y Derechos Conexos, delitos contra los Derechos de la Propiedad Industrial, Tráfico Ilícito de Migrantes, Trata de Personas, tráfico de órganos, delitos contra el Ambiente, delitos de explotación sexual comercial, delitos contra la Personalidad Jurídica del Estado, delitos contra la Seguridad Jurídica de los Medios Electrónicos, estafa calificada, Robo, Delitos Financieros, secuestro, extorsión, homicidio por precio o recompensa, Peculado, Corrupción de Servidores Públicos, Enriquecimiento Injustificado, pornografía y Corrupción de Personas Menores de Edad, robo o tráfico internacional de vehículos, sus piezas y componentes, Falsificación de Documentos en General, omisión o falsedad de la declaración aduanera del viajero respecto a dineros, valores o documentos negociables, falsificación de moneda y otros valores, delitos contra el Patrimonio Histórico de la Nación, delitos contra la Seguridad Colectiva, Terrorismo y Financiamiento del Terrorismo, delitos Relacionados con Drogas, Piratería, Delincuencia Organizada, Asociación Ilícita, Pandillerismo, Posesión y Tráfico de Armas y Explosivos y Apropiación y sustracción Violenta de Material Ilícito, con el objeto de ocultar, encubrir o disimular su origen ilícito, o ayude a eludir las consecuencias jurídicas de tales hechos punibles, será sancionado con pena de prisión de cinco a doce años”.

Con esta modificación, se incluyen como delitos precedentes la falsificación de documentos en general, falsificación de monedas y otros valores, robo y violación de los derechos de autor,

contrabando, tráfico y receptación de cosas provenientes del delito, entre otros. Además, se cubrió una gama más amplia de delitos. La Ley penaliza el “autolavado”, así como las conductas de ocultación y encubrimiento.

### **Recomendación 5**

Panamá aprobó el 27 de abril del 2015 la Ley 23, que aborda las principales deficiencias detectadas en esta Recomendación.

En su Título IV, Capítulo I, artículo 22; Capítulo II, artículo 23; Capítulo III, artículo 24, La Ley establece nuevos sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.

Respecto a las deficiencias en materia de debida diligencia, la Ley 23, en su Título V, Capítulo I, establece las medidas de la debida diligencia, en cuanto a identificación adecuada, verificación razonable y documentación. Además, la Ley establece el mantenimiento actualizado de todos los registros de la información y documentación de la debida diligencia aplicada, tanto para persona natural como para jurídicas. Por otro lado, establece la obligación de resguardo de los registros de las operaciones realizadas por un periodo mínimo de cinco años, contados a partir de la terminación de la relación. Sin embargo, los artículos 27 y 28 de la mencionada Ley que establecen las medidas básicas de debida diligencia del cliente para personas naturales y jurídicas respectivamente indican que para los sujetos no financieros (entre los que se encuentran remesadoras, transportadoras de valores, casas de empeño, sociedades anónimas administradoras de ahorro y vivienda y casas de cambio, instituciones financieras definidas por el GAFI) las medidas básicas de debida diligencia se limitarán a los indicados en los numerales 2, 3 y 4, del artículo 27 y a los numerales 1, 2, 3 y 8 del artículo 28, dejando por fuera las obligaciones de: obtener información sobre el propósito y carácter que se le pretende dar a la relación comercial o profesional, tomar medidas para que sustenten el origen de fondos, establecer perfil y evaluación de riesgo en toda nueva relación o contrato, entender la naturaleza del negocio del cliente, estructura accionaria y de control, abstenerse de iniciar o continuar la relación de negocio o efectuar la transacción cuando no se haya podido identificar el beneficiario final o cuando persista la duda sobre la identidad del cliente. Esta ausencia de estos requisitos para instituciones financieras no parece ser consistente con los Estándares del GAFI.

El artículo 46 de la Ley 23 establece que, en cuanto a transferencias electrónicas, los sujetos obligados financieros deberán asegurar que la información de las transferencias electrónicas incluyan los datos siguientes:

1. El nombre del originador.
2. El nombre del beneficiario.
3. Un número de cuenta para cada uno o un único número de referencia de la transacción.
4. Cualquier otra información que se requiera sobre el originador y del beneficiario y que sea precisa.

Dicha información deberá permanecer a lo largo de toda la cadena de pago y deberá estar disponible para las autoridades competentes judiciales, los organismos de supervisión y la Unidad de Análisis Financiero.

El artículo 30 de la Ley 23 establece la obligación de políticas y procedimientos a las empresas fiduciarias, mientras que el artículo 31 de la citada ley, adopta las medidas de la debida diligencia para fideicomisos. Dicho artículo establece que “la empresa fiduciaria deberá asegurarse de conocer, identificar y verificar la identidad del fideicomitente y del beneficiario final de un fideicomiso. La debida diligencia se extenderá hasta conocer la persona natural que es el beneficiario final. Adicionalmente, las empresas fiduciarias deberán aplicar la debida diligencia sobre los clientes de otras actividades distintas al negocio fiduciario que esta realice.”

El artículo 28, de la Ley 23, establece medidas básicas de debida diligencia del cliente en caso de persona jurídica.

Los artículos 38 y 39 de la Ley establecen la obligación de conocer la naturaleza del negocio del cliente y el seguimiento continuado de la relación de negocios.

En cuanto a la capacidad para llevar a cabo debida diligencia debido al abuso de las acciones al portador, Panamá aprobó la Ley 18 del 23 de abril del 2015, que modifica la Ley 47 de 2013 que eliminaba este instrumento y establecía un periodo de transición.

El artículo 4 de la Ley 18 modifica el artículo 25 de la Ley 47, acortando el periodo el periodo de transición de los certificados de acciones al portador. Dicho artículo establece que “respecto de los certificados de acciones al portador que hayan sido emitidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 18, se otorga un plazo hasta el 31 de diciembre del 2015, para reemplazarlos por certificados de acciones nominativas o entregarlos en custodia. Luego del 31 de diciembre del 2015, los pactos sociales se considerarán enmendados por imperio de ley, prohibiendo la emisión de acciones al portador, salvo en aquellos casos en que antes del 31 de diciembre del 2015 la junta directiva o la asamblea de accionistas haya adoptado resolución aprobando que la sociedad se acoja al régimen de inmovilización de acciones, establecido en la Ley 18 y dicha resolución haya sido debidamente inscrita en los registros de la sociedad en el Registro Público de Panamá”.

La Ley 47 exige que el custodio autorizado de las acciones al portador del cliente obtenga información del propietario, pudiendo tratarse este de una persona jurídica. Cabe señalar que la Ley 22, que modifica el código de comercio, "Establece la obligación que tienen las personas jurídicas de llevar un registro de sus actas y un registro de sus acciones. En caso de incumplir con esta obligación, la Autoridad competente notificará al Ministerio de Economía y Finanzas, quien podrá imponer una sanción de B/. 100.00 diarios hasta que dicha falta sea subsanada. En caso de renuencia por parte de la persona jurídica, se podrá establecer una marginal dentro del Registro Público."

#### **Recomendación 10**

El artículo 22, 23, y 24 de la Ley 23 incorpora nuevos sujetos obligados en donde se encuentran enlistados compañías de seguros y sus intermediarios, emisores/gerentes de medios de pago, el arrendamiento financiero y factoraje, las cooperativas financieras de servicios múltiples, asociaciones de ahorro y préstamo, el Banco Hipotecario Nacional (BHN), y entidades que proporcionan salvaguarda/custodia de efectivo y otros activos.

El artículo 13 de la Ley crea la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos Obligados no financieros, la cual tendrá a su cargo en la vía administrativa la supervisión y la regulación de los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión. Dicha Intendencia tiene entre sus regulados y supervisados, las casas de cambios, en cualquiera de sus formas, ya sea mediante la entrega física o compra de contratos a futuro, sea o no su actividad principal.

La Ley 23 prescribe en su artículo 29 la actualización de registro y su resguardo, aplicable a los sujetos obligados financieros y APFNDs, los cuales están obligados a resguardar la información y documentación tanto de persona natural como jurídica por un periodo de cinco años, contados a partir de la terminación de la relación, que hagan posible el conocimiento de este y la reconstrucción de sus operaciones.

Por su parte, artículo 20 de la Ley 23 otorga atribuciones a los organismos de supervisión para tener acceso a información financiera relacionada con el delito de BC/FT/FPADM.

### **Recomendación 13**

El artículo 54 de la Ley 23, establece la obligación de reportar operaciones sospechosas. El artículo señala que “los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán comunicarle a la UAF cualquier hecho, transacción u operación, en la que se sospeche pueda estar relacionadas con los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, con independencia del monto que no puedan ser sustentadas o justificadas, así como faltas en los controles.”

Asimismo, dicho artículo establece un plazo de quince días calendario a partir de la detección del hecho, transacción u operación o fallas en los controles para que dichos reportes sean presentados a la UAF. No obstante los sujetos obligados podrán solicitar una prórroga de quince días calendarios adicionales para el envío de la documentación de soporte, en los casos que exista una complejidad en la recolección.

A nivel operativo, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) creó un nuevo formato de Reporte de Operación Sospechosa, a los fines de contribuir a mejorar la calidad de los reportes recibidos. Durante el periodo febrero-abril de 2015, se han recibido un aproximado de 120 a 150 ROS mensuales. El 70% de los ROS presentados por los Sujetos Obligados, han sido recibidos por la Unidad mediante el nuevo formato. Del total de ROS recibidos bajo el nuevo formato, el 80% corresponde al sector financiero bancario y el otro 20% restante a los otros sectores tales como remesas, cooperativas y valores.

Asimismo, la UAF emitió resoluciones administrativas dirigidas a los organismos de supervisión disponiendo el uso obligatorio por parte de todos los sujetos obligados, del manual de señales de alerta, el formulario de ROS, así como la guía de calidad de ROS, cuyo cumplimiento deberá ser supervisado por los Organismos de Supervisión.

### **Recomendación Especial II**

La Ley 10, aprobada el 31 de marzo de 2015, modifica y adiciona artículos al Código Penal. Mediante esta reforma se amplía la responsabilidad de las personas jurídicas por delitos de blanqueo, hay una ampliación del catálogo de delitos precedentes del blanqueo de capitales y se reestructuran los tipos penales ligados al terrorismo y el financiamiento del terrorismo.

En su artículo 6, la Ley modifica el artículo 294 del Código Penal, que tipifica el delito de financiamiento del terrorismo. A partir de la modificación, dicho artículo establece que:

“Artículo 294- Quien en forma individual o colectiva, de manera directa o indirecta, proporcione, organice o recolecte fondos o activos, de origen lícito o ilícito, con la intención de que se utilicen para financiar, en todo o en parte, la comisión de actos de terrorismo o cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a la población, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea perturbar la paz pública o intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo o la existencia de terroristas individuales, grupos u organizaciones terroristas o de cualquier forma los beneficie, será sancionado con pena de prisión de veinticinco a treinta años.

Será sancionado con la misma pena quien proporcione, organice, recolecte o ponga los recursos, fondos o activos, bienes muebles o inmuebles a disposición del terrorista individual u organización o asociación terrorista, independientemente de que estos se vayan a utilizar en la efectiva comisión de uno de los delitos señalados en este Capítulo.”

Asimismo, el artículo 7 de la Ley 10 incorpora el artículo 294-A al Código Penal, el cual establece que:

“Artículo 294-A. Quien, teniendo la obligación de evitarlos, consienta la comisión de los delitos tipificados en este Capítulo o facilite de cualquier otra forma los medios para tal fin será sancionado con pena de prisión de cinco a siete años.”

La Ley 10 también modifica, en su artículo 4, el artículo 293, el cual tipifica el delito de terrorismo. Dicho artículo establece:

“Artículo 293 - Quien, individual o colectivamente, con la finalidad de perturbar la paz pública, cause pánico, terror o miedo o ponga en peligro a la población o un sector de ella, utilizando material radioactivo, armas, incendio, sustancias explosivas, biológicas, bacteriológicas o tóxicas, medios cibernéticos o cualquier medio de destrucción masiva o elemento que tenga

esa potencialidad contra los seres vivos, cosas, bienes públicos o privados, o ejecute algún acto de terrorismo según lo describan las Convenciones de Naciones Unidas ratificadas por la República de Panamá, será sancionado con pena de prisión de veinte a treinta años.

La pena de prisión será de veinticinco a treinta años para:

1. Los jefes de las organizaciones o células terroristas.
2. Quien haya ayudado a la creación de la organización terrorista.
3. Quien cause la muerte de dos o más personas.”

La Ley 10 también modifica en su artículo 1 el artículo 51 del Código Penal, estableciendo las sanciones que se les aplicará a las personas jurídicas cuando sean usadas o creadas para cometer delito, aunque no sea beneficiada por él.

De la misma manera, la Ley modificó el artículo 254, adaptando la tipificación del lavado de activos a los estándares internacionales, tal como se precisó en el apartado correspondiente.

Por último, cabe señalar que el artículo 5 de la Ley 10 incorpora el artículo 293-A al Código Penal, el cual establece que:

“Artículo 293-A. Quien reciba, posea, use, transfiera, altere, evacue, o transporte material nuclear, radiactivo o bacteriológico, sin autorización de autoridad competente, a través del territorio nacional, será sancionado con pena de prisión de cinco a diez años”.

**Recomendación Especial IV**

La Ley 23 del 27 de abril del 2015, incluye la obligación de reportar además de operaciones sospechosas por Blanqueo de Capitales, operaciones sospechosas de Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

El artículo 54 de la citada ley establece el deber de comunicar directamente a la UAF cualquier hecho, transacción u operación, en la que se sospeche puedan estar relacionadas con los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, con independencia del monto que no pueda ser justificadas o sustentadas, así como fallas en los controles.

**IV. Otras recomendaciones claves**

<b>Rec.</b>	3	4	23	26	35	36	40	RE.I	RE.III	RE.V
<b>Calif.</b>	PC	PC	PC	PC	PC	PC	NC	PC	NC	PC

**Recomendación 3:**

- Panamá no prevé la confiscación de bienes de valor equivalente.
- La congelación y la incautación ex parte o sin previo aviso, no se establece explícitamente en la ley.

- Las autoridades competentes tienen restricciones para acceder a la información sobre las personas jurídicas y los acuerdos celebrados por los abogados, agentes registrados y otras personas sujetas a la Recomendaciones del GAFI.
- No hay posibilidad de anular los contratos y acuerdos celebrados antes del juicio que pudiera afectar negativamente identificación, seguimiento, investigación, congelación, incautación y decomiso.
- Bajo nivel de decomisos a la luz del país corre el riesgo, especialmente por delitos no relacionados con las drogas.

**Recomendación 4:**

- Disposiciones de confidencialidad y prácticas de supervisión limitan el acceso por el SBP y SSRP para el negocio que no son de fideicomisos realizadas por los bancos y compañías de seguros en virtud de sus licenciatarios confianza.
- SBP y SSRP no tienen la facultad de compartir información con respecto a las empresas que no son de fideicomiso (por ejemplo, servicios de negocios corporativos) realizadas por los bancos y compañías de seguros.
- MICI e IPACOOOP no están facultados para compartir información, ya sea nacional o internacional.
- Incertidumbre con respecto al acceso a la información y el intercambio de las IF que brindan servicios corporativos a los clientes, por ejemplo, de agentes residentes para las empresas y fundaciones privadas.
- Efectividad: Intercambio limitado de información entre las autoridades competentes, especialmente en el plano internacional

**Recomendación 23:**

- Limitación en el Alcance: La Ley ALA no se aplica a las compañías de seguros y sus intermediarios, emisores/gerentes de medios de pago, el arrendamiento financiero y factoraje, las cooperativas financieras de servicios múltiples, asociaciones de ahorro y préstamo, el banco hipotecario nacional, y entidades que proporcionan salvaguarda/custodia de efectivo y otros activos.
- Las casas de cambio no se les exige licencia, ni son regulados o supervisados, y no hay una supervisión ALA efectiva por el supervisor designado en virtud de la Ley ALA (el MICI).
- La ausencia de disposiciones CFT en la Ley ALA limita el alcance de la supervisión de las autoridades de control designadas en virtud de la Ley ALA.
- En la práctica el PAS no supervisa los negocios no fiduciarios realizado por los bancos bajo sus fideicomisos licenciado celebrados ya sea directamente o a través de subsidiarias.
- La supervisión ALA/CFT es insuficiente para el mercado de valores, mercado de seguros, remitentes de dinero, sociedades financieras y cooperativas debido a que los recursos presupuestarios y humanos insuficientes.
- El número y la calidad de las inspecciones ALA/CFT para SMV, MICI, IPACCOP y SSRP es limitada.
- No hay inspecciones ALA/CFT para casas de cambio por el MICI.

- No un programa de inspección disponible para el sector de los seguros y el programa de las inspecciones para el sector de valores es incompleto.
- No hay requisitos legales o reglamentarios para asegurar que los delincuentes no puedan poseer o tener una función administrativa en los servicios de transferencia de dinero y en las cooperativas.
- No hay licencias, ni regulación y supervisión de la actividad de las casas de cambio para prevenir los delincuentes de poseer o controlar sus operaciones.
- No hay sistemas eficaces en el lugar para asegurar que las remesadoras de dinero cumplen con los requisitos ALA/CFT.

**Recomendación 26:**

- Necesidad de mejorar el marco legal (ejemplo, la Ley 42) para asegurar que, entre otras, todas las entidades reportantes se les requiera el reportes de operaciones sospechosas de TF, la UAF tenga acceso a toda la información requerida, incluyendo información sobre personas jurídicas y estructuras jurídicos realizados por los abogados, agentes registrados y otros sujetos a las Recomendaciones del GAFI.
- La efectividad de la UAF se ve afectado negativamente por no recibir los RTS de sectores clave sujetos a las recomendaciones del GAFI como: abogados, notarios, contadores, comerciantes de metales preciosos y piedras, los proveedores de servicios de compañía y las instituciones financieras, quienes no están sujetos a los requisitos de reporte (ver R. 5 y R. 23). Necesidad de mejorar las guías de reportes de ROS para requerir toda la información de soporte de actividades sospechosas.
- La UAF no da suficiente retroalimentación a las entidades reportantes, incluyendo información para instituciones específicas sobre la calidad de los ROS.
- Necesidad de aumentar el valor agregado al análisis de los ROS para mejorar la calidad de diseminaciones, incluso si el número de diseminaciones declina de su nivel actual.
- Las diseminaciones de la UAF a las autoridades de orden público no incluyen todo la información de soporte pertinente para permitir investigaciones y procesos más eficientes y oportunos.
- Personal insuficiente para llevar a cabo adecuadamente las funciones básicas de la UAF, y la necesitan depender menos de las multas por los recursos presupuestarios.
- Necesidad de mejorar la autonomía de la UAF que ahora requiere al Director que informe directamente al Ministerio de la Presidencia para la administración

**Recomendación 35:**

- Panamá no ha implementado plenamente muchas de las disposiciones de las Convenciones de Viena y Palermo como se indica en las diversas secciones del informe

**Recomendación 36:**

- Panamá no tiene disposiciones legales para regular los principios y procedimientos para la cooperación jurídica internacional en ausencia de tratado.
- Panamá no proporciona asistencia legal mutua sobre la base de que se considere que el delito también incluye cuestiones tributarias.
- La asistencia judicial recíproca no se realiza en ausencia de doble incriminación para medidas menos intrusivas y no obligatorias

- Las deficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones 1, 3 y 28 afectan la efectividad del sistema.

**Recomendación 40:**

- La capacidad de proporcionar una efectiva cooperación internacional por los supervisores se limita de manera significativa por la falta o insuficiente cobertura en el régimen jurídico y de supervisión ALA/CFT: La Ley ALA no aplica a las compañías de seguros y sus intermediarios, emisores/gerentes de medios de pago, el arrendamiento financiero y factoraje, las cooperativas financieras de servicios múltiples, asociaciones de ahorro y préstamo, el banco hipotecario nacional (BHN), y entidades que proporcionan salvaguarda/custodia de efectivo y otros activos, abogados, contable, notarios, comerciantes de metales preciosos y piedras, los proveedores de servicios de la compañía, y agentes de bienes raíces (personas físicas), etc.
- La UAF no tiene suficiente uso de los poderes de acceso a la información en virtud de la Ley ALA para mejorar la cooperación internacional.
- MICI e IPACOOOP no están facultados para intercambiar información con contrapartes extranjeras.
- Los MOU de los supervisores no incluyen específicamente ALA/CFT para el intercambio de información.
- La UAF debe hacer un uso más sistemático de la cooperación internacional con el fin de mejorar la calidad de su análisis.
- Las deficiencias identificadas en la RE II impactan en una efectiva cooperación internacional en materia FT.
- Las autoridades competentes de Panamá no ofrecen la más amplia gama de la cooperación internacional a sus contrapartes extranjeras
- No todas las autoridades competentes de Panamá están autorizados a realizar consultas/investigaciones a nombre de contrapartes extranjeras.
- Falta de capacidad de algunas autoridades competentes (SBP, SVM) para compartir información cuando la solicitud involucra cuestiones fiscales.
- Las limitaciones locales en el acceso a la información tienen un impacto en el alcance y la efectividad de la cooperación internacional.
- Ausencia de información sobre la oportunidad de las respuestas por la UAF a las partes internacionales no permite la evaluación completa de la efectividad

**Recomendación Especial I**

- Panamá no implementado plenamente la Convención CTF como se indica en las distintas secciones de este informe.
- Panamá no ha implementado las RCSNU 1267 y 1373

**Recomendación Especial III**

- Panamá no tiene leyes y procedimientos para congelar, sin demora, ni previo aviso, fondos terroristas u otros activos de personas designadas de acuerdo con la RCSNU 1267.
- La falta de leyes y procedimientos eficaces para congelar, sin demora y previo aviso, fondos terroristas u otros activos de personas designadas en el contexto de la RCSNU 1373.

- No hay leyes y procedimientos para examinar y dar efecto, de ser el caso, a las acciones iniciadas bajo los mecanismos de congelamiento de otras jurisdicciones.
- Falta un sistema efectivo para la comunicación inmediata al sector financiero de las medidas adoptadas

#### **Recomendación Especial V**

- Panamá no tiene disposiciones legales para regular los principios y procedimientos para la cooperación jurídica internacional en ausencia de tratado.
- Panamá no proporciona asistencia legal mutua sobre la base de que se considere que el delito también incluye cuestiones tributarias.
- La asistencia judicial recíproca no se realiza en ausencia de doble incriminación para medidas menos intrusivas y no obligatorias
- El alcance limitado del delito de financiación del terrorismo afecta a la efectividad del sistema.

#### **Otras Recomendaciones**

*Aquí se informa sobre el avance en otras recomendaciones en forma general*

#### **V. Medidas y plazos propuestos.**

##### **Recomendación 3**

La Ley 57 de septiembre de 2013, establece el marco normativo para la aprehensión de bienes muebles o inmuebles así como valores y productos derivados o relacionados con la comisión de delitos enunciados, entre los que se encuentra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Panamá informa que se encuentra trabajando en un proyecto de ley de extinción de dominio, a los fines de crear el marco legal apropiado que permita al Estado proceder sobre los bienes obtenidos de manera ilícita.

A su vez, el país informa que se ha mejorado la capacidad de las autoridades competentes para acceder a la información patrimonial en el marco de sus investigaciones. En este sentido, la Ley 23 del 27 de abril del 2015, que adopta medidas para prevenir el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, fortalece el intercambio y acceso a información.

##### **Recomendación 4**

El artículo 55 de la Ley 23 del 27 de abril del 2015, establece disposiciones en materia de confidencialidad y reserva de la información para los agentes de la UAF, incluyendo las sanciones dispuestas para casos de incumplimiento.

Panamá ha fortalecido el intercambio de información entre las autoridades competentes tanto a nivel nacional como internacional a través de normas legales, acuerdos interinstitucionales, acuerdos internacionales y memorandos de entendimiento (Ver Recomendaciones 26 y 40)

### **Recomendación 23**

Tal como ha sido informado, la Ley 23 del 27 de abril del 2015, incluye nuevos sujetos obligados entre los que se encuentran emisores o procesadores de tarjetas de debito, crédito y prepagadas, sean estas personas naturales o jurídicas, incluyendo a aquellos que emitan y operan sus propias tarjetas, las entidades emisoras de medios de pagos y dinero electrónico, empresas de arrendamiento financiero o leasing, empresas de factoring, cooperativas de servicios múltiples, Banco Hipotecario Nacional, entre otros.

Entre los sujetos obligados fueron incluidas las casas de cambios, la que estarán regulada y supervisada por la Intendencia de Supervisión y Regulación del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, también fueron incorporados los Servicios de Transferencias de dinero y las Cooperativas.

### **Recomendación 26**

Tal como fue señalado, con la aprobación de la Ley 23 del 27 de abril del 2015, se amplió la nómina de sujetos obligados y se estableció el deber de que los mismos reporten operaciones sospechosas de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 23, la UAF está facultada para realizar requerimientos a los sujetos obligados, incluyendo la competencia para solicitar toda información que considere necesaria en el marco de sus investigaciones (incisos 3 y 12).

Asimismo, el inciso 13 del artículo 11 de la Ley 23 faculta a la UAF a establecer directrices y ofrecer retroalimentación que ayude a los sujetos obligados financiero, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión en la aplicación de las medidas contenidas en la ley en referencia y en particular en la detección y reporte de operaciones sospechosas. En base a estas atribuciones, la UAF actualizo la Guía de reportes y adoptó un nuevo formato de ROS, el cual fue elaborado en conjunto con los organismos de supervisión, que a su vez consultaron con los sujetos obligados bajo su órbita.

Por otra parte, la UAF ha incrementado sus recursos financieros, humanos y técnicos para el desempeño de sus funciones de análisis y manejo de información de inteligencia. En este sentido, cabe señalar que el presupuesto de la UAF ha aumentado un 300%. Asimismo, en cuanto a la estructura operacional y administrativa la UAF incrementó su recurso humano a 47 colaboradores.

Finalmente, Panamá informa que la UAF cuenta con el apoyo de una cuenta financiera llamada Proyectos Especiales de la Unidad de Análisis Financiero con una suma de US 2,055, 886.20, como resultado de un acuerdo firmado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América. Dicha suma será utilizada principalmente para la realización del proyecto de

digitalización y automatización para la recepción de los Reporte de Operación Sospechosa y el Reporte de Transacciones en Efectivo.

### **Recomendación 35**

Las modificaciones al Código Penal dispuestas por Panamá a través de la Ley 10, aprobada el 31 de marzo de 2015, que han sido detalladas en los apartados correspondientes a la Recomendación I y Recomendación Especial II, han permitido abordar las deficiencias correspondientes a esta Recomendación.

### **Recomendación 36**

Panamá reforzó su marco legal para la asistencia legal internacional mediante la Ley 11 de 31 de marzo de 2015 que dicta disposiciones sobre la asistencia legal internacional.

Antes de la adopción de la Ley, Panamá adoptó otras medidas tendientes a optimizar sus mecanismos de cooperación internacional. En este sentido, Panamá informa que la Ley 121 de 31 de diciembre de 2013 cuenta con un capítulo sobre la Cooperación jurídica penal internacional en materia de delincuencia organizada, en el que se establece:

“Artículo 32 - la cooperación jurídica penal entre las autoridades competentes panameñas y las de los demás Estados, en materia de delincuencia organizada, se regirá por lo dispuesto en los convenios bilaterales o multilaterales con otros Estados, en los protocolos o convenios que los modifiquen o los sustituyan y, a falta de ellos, en el principio de reciprocidad entre las Naciones, en la presente Ley y en aquellas normas aplicables en materia de cooperación jurídica penal. Las autoridades panameñas, a través de sus entidades competentes, prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones referentes a los delitos de delincuencia organizada, terrorismo y financiamiento del terrorismo, cuando es requerido por otro Estado, de conformidad con los tratados suscritos y ratificados por la República de Panamá y, en ausencia de estos, su ejecución se realizará sobre la base del principio de reciprocidad.”

El principio de reciprocidad se aplica en los casos en que el Estado que solicita la asistencia judicial no es un Estado Parte de un tratado bilateral o multilateral, y fundamenta su solicitud en el principio de reciprocidad.

### **Recomendación 40**

La Ley 23 en su artículo 11 establece las facultades de la Unidad, en dicho artículo se establece la facultad legal que posee la UAF para solicitar información a los sujetos obligados en el marco de investigaciones por casos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, el inciso 8 faculta a la UAF para intercambiar información financiera que pueda estar relacionada a algunos de estos delitos con homólogas extranjeras, previa firma de un MOU u otros acuerdos de cooperación. Por su parte, el inciso 9 amplía esta facultad, posibilitando el intercambio de

información con homólogas extranjeras con las que no haya un acuerdo de cooperación, siempre y cuando las mismas sean parte del Grupo Egmont y por reciprocidad.

La UAF posee bases de datos internas (ROS; RTE) y Bases de datos Externas (fuentes públicas), que permiten acceder a la información de las entidades informantes y las autoridades policiales relacionadas con las solicitudes de contraparte extranjeras. Según informa Panamá, en el Segundo Semestre del 2015, la UAF se propone suscribir una serie de acuerdos interinstitucionales que permitirían mejorar la calidad de la Cooperación Internacional.

Por otro lado, el artículo 20 inciso 12 de la Ley 23 del 27 de abril del 2015, faculta a los organismos de supervisión a suscribir acuerdos de cooperación con entidades del Estado y homólogas extranjeras, que faciliten la función de supervisión.

### **Recomendación Especial I**

Los avances señalados en el apartado relativo a la Recomendación Especial II tienen repercusión positiva en el cumplimiento de esta Recomendación.

En cuanto al cumplimiento de las RCSNU 1267 y 1373, las acciones tomadas por Panamá se presentan en el apartado relativo a la RE III.

### **Recomendación Especial III**

La ley 23 del 27 de abril del 2015, en su Título VI, establece el marco normativo en materia de congelamiento de activos vinculados al terrorismo.

Del artículo 49 al 52, se detallan los pasos necesarios para el procedimiento de congelamiento administrativo (49), la ratificación de la medida (50), el procedimiento específico por solicitudes en el marco de la Resolución 1373 (51) y la necesaria autorización judicial (52).

Para la implementación de las medidas requeridas en la RCSNU 1267, el artículo 49 establece que el Ministerio de relaciones Exteriores girará las listas de terroristas designados a la UAF, que a su vez las distribuirá a los sujetos obligados, quienes ante una eventual coincidencia tendrán la obligación de efectuar la suspensión de toda transacción congelamiento preventivo de los fondos que posea. La UAF deberá comunicar al Ministerio Público que se ha producido un congelamiento, para que este de inmediato lo someta a la autoridad judicial competente. Según lo dispuesto en el artículo 51, el Segundo Tribunal Penal de la Corte Suprema de Justicia verificará la coincidencia entre la persona física o jurídica designada y el cliente al que se le han congelado los fondos.

En el caso de las designaciones por la resolución 1373 (2001), el Segundo Tribunal Penal de la Corte Suprema de Justicia inmediatamente procederá a verificar si la solicitud designando a la persona como terrorista está basada en elementos razonables para determinar si la persona designada propuesta cumple con los parámetros establecidos en la Resolución 1373, para los efectos de afirmar la medida.

Por otra parte, Panamá se encuentra actualmente trabajando en el Decreto Ejecutivo que reglamente lo establecido en los artículos antes mencionados, el cual incluirá un flujograma con el procedimiento para congelar y descongelar los activos y se prevé establezca canales para la comunicación inmediata a los sectores obligados.

### **Recomendación Especial V**

Panamá reforzó su marco jurídico para la asistencia legal internacional con la Ley 11 del 31 de marzo del 2015, que dicta disposiciones sobre asistencia jurídica internacional en materia penal, estableciendo en su artículo 1, que en ausencia de Tratados o Convenios, la asistencia jurídica se podrá prestar con fundamento en el principio universal de reciprocidad entre las naciones, garantizando la disposición legal explícita para regular los principios y procedimientos de cooperación jurídica internacional en ausencia de un tratado.

El artículo establece que las autoridades panameñas, a través de sus entidades competentes, prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones referentes a los delitos de delincuencia organizada, terrorismo y financiamiento del terrorismo, cuando es requerido por otro Estado, de conformidad con los tratados suscritos y ratificados por la República de Panamá y, en ausencia de estos, su ejecución se realizará sobre la base del principio de reciprocidad expuesto anteriormente.

Por otro lado, las modificaciones al Código Penal dispuestas por Panamá a través de la Ley 10, aprobada el 31 de marzo de 2015, que han sido detalladas en los apartados correspondientes Recomendación Especial II, han permitido abordar las deficiencias correspondientes a la tipificación del financiamiento del terrorismo.

### **VI. Análisis de las medidas y plazos propuestos**

Las medidas informadas por Panamá son congruentes han permitido avanzar en la subsanación de varias de las deficiencias detectadas en las Recomendaciones Principales y Claves.

En efecto, Panamá ha aprobado La Ley 10, que tipifica el lavado de activos y el terrorismo y su financiamiento, de manera acorde a lo exigido por las convenciones internacionales y los estándares del GAFI.

Asimismo, la aprobación de la Ley 23 ha permitido subsanar varias deficiencias del sistema preventivo, particularmente mediante la incorporación de nuevos sujetos obligados y el establecimiento por ley de las medidas de debida diligencia indicadas en los estándares.

Por su parte, la Ley 11 dicta disposiciones sobre asistencia jurídica internacional en materia penal, en donde se establece que en ausencia de tratado la asistencia jurídica se podrá prestar con fundamento en el principio de reciprocidad.

Panamá también modificó la Ley 47 de 2013 con la Ley 18 de 26 de abril del 2015, que adopta un régimen de custodia aplicable a las acciones emitidas al portador.

Asimismo, cabe destacar que la Unidad de Análisis Financiero pasó de estar constituida por Decreto Ejecutivo a su creación mediante Ley, fortaleciendo de esta manera su marco legal. La Ley 23 amplió las facultades de la UAF y ayudó a mejorar la cooperación internacional. La estructura operacional de la UAF también fue modificada, fortaleciendo los recursos humanos y tecnológicos del organismo.

Más allá de estos sustanciales avances, Panamá aún debe emitir la regulación necesaria para clarificar las obligaciones de los sujetos obligados. Además, deberá demostrar la implementación efectiva del sistema de supervisión a sujetos obligados. Por otra parte, el país aún debe terminar la implementación del nuevo sistema de reportes.

En materia de congelamiento, Panamá aún debe emitir regulación secundaria a los fines de clarificar y garantizar operativamente el cumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 23. A su vez, aún quedan dudas respecto a diversos puntos, tales como el asegurar que el mecanismo permite que el congelamiento se sustancia entre las 24/48 hs, se salvaguarden los derechos de terceras partes que actúan de buena fe, y se clarifique el alcance de “elementos razonables” para la ratificación de congelamientos en el marco de la Resolución 1373.

## **VII. Conclusión**

En virtud de la información proporcionada, se propone que el GTEM proponga que el Pleno reconozca los esfuerzos y avances realizados por el país, su compromiso político e inste a seguir trabajando para superar las deficiencias que aún quedan pendientes.

En este sentido, dado que no se ha podido verificar que todas las observaciones que surgen del Informe de Evaluación sobre las Recomendaciones Principales se hayan superado, se propone que el país continúe proveyendo informes regulares acerca del progreso realizado en la implementación de las Recomendaciones, continuando el proceso de seguimiento intensificado y esperando que el país trate las deficiencias en el marco determinado para ello.