

ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA NUEVA LEY QUE CREA EL REGISTRO PRIVADO Y ÚNICO DE REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES DE PERSONAS JURÍDICAS

6 de marzo de 2020

Por Juan Pablo Fábrega Polleri

Socio

FÁBREGA MOLINO

juanpa@fmm.com.pa

Preámbulo

Las ideas que comparto a continuación corresponden a mis consideraciones personales y juicio de valor que he hecho sobre el texto del proyecto de ley No. 169 que había sido aprobado como ley en tercer debate por la Asamblea Nacional para crear un Registro Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas (en adelante la “Ley de Registro de Beneficiarios Finales”, o “la Ley”), y a su veto parcial del Órgano Ejecutivo por considerar inexecutable algunas de sus disposiciones, por cuanto no he podido obtener de la Asamblea Nacional el texto final del proyecto de ley tal cual fue aprobado con los cambios requeridos por Órgano Ejecutivo. Al respecto destaco que, a esta fecha, la ley no ha sido promulgada.

Hago la salvedad de que mis opiniones son el resultado del análisis literal de las normas que componen este nuevo cuerpo legal, dado que fue poco lo que pude rescatar de los debates de la discusión del proyecto de la mencionada ley.

He estructurado el análisis de esta nueva ley en temas que permitan procurar darles razonamiento a las materias tratadas, dado que algunas de las normas que

la componen carecen de ilación para comprender el seguimiento ordenado de su aplicación.

Como es conocido por los colegas, mediante Ley No. 2 de 26 de enero de 2011 (en adelante la “Ley 2”) se derogó el Decreto Ejecutivo No. 468 de 19 de septiembre de 1994, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 124 de 27 de abril de 2006, por el cual se le impuso por primera vez a los Agentes Residentes el deber de conocer a sus clientes a suficiencia, de recabar información de los mismos, y de tenerla a disposición del Ministerio Público o del Órgano Judicial con competencia para conocer de delitos relacionados con el narcotráfico, el blanqueo de capitales y el terrorismo por razón de procesos iniciados en Panamá o al amparo de tratados de asistencia legal mutua.

La derogatoria tuvo como propósito implementar mecanismos más sistemáticos y actualizar los requerimientos internacionales sobre la materia, con la finalidad de procurar la transparencia en la investigación de dichos actos ilícitos.

Con posterioridad, se aprobó la Ley 23 de 27 de abril de 2015 (en adelante la “Ley 23”), por la cual se adoptaron medidas contra el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Para tales efectos, se introduce el concepto del deber de “Debida Diligencia”, se desarrolla su alcance y se le establecen obligaciones y sanciones a los Agentes Residentes para garantizar el cumplimiento del objeto de dicha ley.

La Ley 23 incorpora a nuestro sistema legal, por primera vez, el concepto de “Sujetos Obligados No Financieros” que deben cumplir con la Diligencia Investigativa de sus clientes y se listan las actividades que califican como tales, incluyendo la prestación de servicios de Agente Residente y de incorporadores de personas jurídicas. Dicho cuerpo legal también creo la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, como un ente adscrito al Ministerio de

Economía y Finanzas, con funciones fiscalizadoras de los Sujetos Obligados No Financieros.

Por requerimientos y exigencias de organismos internacionales, la Intendencia fue elevada a rango de superintendencia mediante Ley 124 del 7 de enero de 2020, bajo el nombre de Superintendencia de Sujetos No Financieros, con el ánimo de robustecer el ejercicio de sus funciones. Para ello, se le dio independencia y presupuesto propio, como entidad autónoma; se le creó una estructura administrativa y se le ampliaron sus atribuciones y funciones.

La Debida Diligencia es definida en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 23 como el “Conjunto de normas, de políticas, de procedimientos, de procesos y de gestiones que permitan un conocimiento razonable de los aspectos cualitativos y cuantitativos del cliente y del beneficiario final, con especial atención del perfil financiero y transaccional del cliente, origen de su patrimonio y el seguimiento continuo de sus transacciones u operaciones, cuando aplique, conforme a la reglamentación de esta ley, por parte de cada organismo de supervisión.”

El artículo 26 de la Ley 23 establece los presupuestos de la Debida Diligencia. El mismo señala, en la parte que atañe a nuestros comentarios, que “Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán mantener en sus operaciones la debida diligencia y el cuidado conducente a prevenir razonablemente que dichas operaciones se lleven a cabo con fondos o sobre fondos provenientes de actividades relacionadas con los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los mecanismos de identificación del cliente y del beneficiario final, así como la verificación de la información y documentación, dependerán del perfil de riesgo de los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, considerando los tipos de cliente, productos y servicios que ofrece, los canales de distribución o

comercialización que utilice y la ubicación geográfica de sus instalaciones, la de sus clientes y beneficiarios finales.”

El artículo 27 de la Ley 23 tipifica una serie de medidas básicas de debida diligencia para cliente que son personas naturales. De conformidad con el mismo, “Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán tomar las siguientes medidas básicas de debida diligencia del cliente, cuando se trate de persona natural: 1. Identificar y verificar la identidad del cliente solicitando y consultando documentos, datos o información confiable de fuente independiente, debidas referencias o recomendaciones, así como información confiable del perfil financiero y perfil transaccional del cliente; 2. Los sujetos obligados no financieros identificarán y verificarán la identidad del cliente, solicitando y consultando documentos, datos o información confiable de fuentes oficiales e independientes; 3. Verificar que la persona que está actuando en nombre de otra está autorizada, con el propósito de que el sujeto obligado proceda a identificar y verificar la identidad de esta persona; 4. Identificar el beneficiario final y tomar las medidas razonables para verificar la información y documentación que se obtenga de cada una de las personas naturales que se identifiquen como el beneficiario final; 5. Entender y, según corresponda, obtener información sobre el propósito y carácter que se pretende dar a la relación comercial o profesional; 6. Establecer un perfil financiero, tomando las medidas razonables que sustenten el origen de los fondos, frecuencia de los movimientos y si el cliente depositará en efectivo, cuasi efectivo, cheques o transferencias electrónicas, con el propósito de establecer en la apertura de la cuenta o contrato el comportamiento usual que el cliente mantendrá con el sujeto obligado financiero; 7. Toda nueva relación de cuenta o de contrato debe cumplir con una evaluación del perfil financiero y perfil transaccional del cliente, a fin de medir el riesgo de los productos o servicios ofrecidos; 8. En el caso de los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión, las medidas básicas de debida diligencia del

cliente persona natural se limitarán a los numerales 2,3 y 4 atendiendo la importancia relativa y al riesgo identificado.”

De esta norma se desprende que los abogados sólo deberán circunscribir la ejecución de su debida diligencia a identificar y verificar la identidad del cliente solicitando y consultando documentos, datos o información confiable de fuentes oficiales e independientes; verificar que la persona que está actuando en nombre de otra está autorizada, con el propósito de que el sujeto obligado proceda a identificar y validar la identidad de esta persona e identificar el beneficiario final y tomar las medidas razonables para verificar la información y documentación que se obtenga de cada una de las personas naturales que se identifiquen como el beneficiario final.

Para la debida diligencia de las personas jurídicas, el artículo 28 de la Ley 23 establece que “Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán tomar las siguientes medidas básicas de debida diligencia del cliente, cuando se trate de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas:1. Solicitar las certificaciones correspondientes que evidencien la incorporación y vigencia de las personas jurídicas, lo mismo que la identificación de dignatarios, directores, apoderados, firmantes y representantes legales de dichas personas jurídicas, al igual que su identificación, verificación y domicilio; 2. Identificar y tomar medidas razonables para verificar el beneficiario final usando información relevante obtenida de fuentes confiables; 3. Cuando el beneficiario final sea una persona jurídica, la debida diligencia se extenderá hasta conocer a la persona natural que es el propietario o controlador; 4. Entender la naturaleza del negocio del cliente y su estructura accionaria y de control, 4. Los sujetos obligados financieros, en general, deberán tomar medidas para prevenir el uso indebido de los productos y servicios que ofrecen por parte de las personas jurídicas para el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; 6. Los sujetos obligados que tengan clientes personas

jurídicas con registro de acciones al portador o certificados de acciones al portador deberán tomar medidas eficaces para para asegurar que identificaron al beneficiario final o quien es el propietario efectivo y aplicar una debida diligencia transaccional para el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; 7. Cuando el sujeto obligado financiero no haya podido identificar al beneficiario final, se abstendrá de iniciar o continuar la relación de negocio o efectuar la transacción en caso de que persista la duda sobre la identidad del cliente o del beneficiario final; 8. Conducir la debida diligencia que corresponda para las personas naturales, que actúen en calidad de administradores, representantes, apoderados, beneficiarios y firmantes de la persona jurídica. En el caso de los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, las medidas básicas de debida diligencia del cliente persona jurídica se limitarán a los numerales 1,2,3 y 8 atendiendo la importancia relativa, al riesgo identificado y especialmente cuando estos se involucran en alguna transacción en efectivo con un cliente por un monto igual o mayor al monto establecido por el organismo de supervisión. Los sujetos obligados financieros deberán tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas, entre estas las fundaciones de interés privado, asegurándose que exista información adecuada, precisa y oportuna, incluyendo información sobre el beneficiario final. Consejo fundacional y del fundador. Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión aplicarán medidas simplificadas de debida diligencia para el caso de aquellas personas jurídicas que estén listadas en una bolsa de valores reconocida por la Superintendencia del Mercado de Valores.”

De esta norma se desprende que los abogados sólo deberán circunscribir su diligencia investigativa, cuando se trata de entes legales, en solicitar las certificaciones correspondientes que evidencien la incorporación y vigencia de las personas jurídicas, lo mismo que la identificación de dignatarios, directores, apoderados, firmantes y representantes legales de dichas personas jurídicas, al

igual que su identificación, verificación y domicilio; identificar y tomar medidas razonables para verificar el beneficiario final usando información relevante obtenida de fuentes confiables y, cuando el beneficiario final sea una persona jurídica, la debida diligencia deberá hacerse extensiva a las personas naturales, que actúen en calidad de administradores, representantes, apoderados, beneficiarios y firmantes de la persona jurídica.

No satisfechos con el objeto de la diligencia investigativa y los delitos que se pretendían combatir, una pluralidad de países demandó que la colaboración en la investigación se extendiera a temas fiscales. Ello ha dado lugar a que Panamá haya suscrito tratados para evitar la doble tributación internacional con Barbados, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, España, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Portugal, Qatar, República Checa y Singapur. Los mismos contemplan la Cláusula 26 del Modelo de Convenio de la OCDE, que permite el intercambio de información a través de las autoridades de los respectivos gobiernos, con base en los siguientes presupuestos: 1. El mismo debe ser a requerimiento y no espontáneo ni automático. 2. No son admisibles las solicitudes especulativas (“fishing expeditions”). 3. La información compartida mantiene su calidad de confidencial y no puede ser “triangulada”. 4. La parte solicitante debe dar pruebas de que ha agotado sus recursos internos para obtener la información. 5. La información debe ser compartida aun cuando no guarde relación con la tributación panameña. 6. La información debe ser suministrada, aunque esté en poder de terceros. 7. Los derechos de la persona investigada se mantienen vigentes en todo momento, pudiendo esta persona hacer uso de los recursos legales que contenga la legislación de ambos países.

Panamá también suscribió un tratado con Estados Unidos para el intercambio de información fiscal, que fue aprobado mediante Ley No. 40 de 18 de abril de 2011 y entiendo que se han firmado otros que no están en vigencia, pendientes de aprobación. El artículo 5 de dicha ley, establece el procedimiento y

mecanismo para que las partes se suministren la información requerida respecto de los nacionales que sean objeto de investigación en el país solicitante.

Para la implementación y cumplimiento de las disposiciones de dichos tratados en lo referente al intercambio de información, mediante la Ley 33 de 2010, por la cual se introdujo un capítulo al Código Fiscal, se otorga facultades a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para solicitar y recabar información tributaria, más allá del interés fiscal doméstico, a fin de cumplir con las obligaciones de intercambiar información en materia tributaria. En adición, la Dirección General de Ingresos está también autorizada y facultada para solicitar y recabar información de otra índole necesaria para darle cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá para el intercambio de información tributaria.

Posteriormente, mediante Resolución No. 088-DS/AL de 30 de septiembre de 2010, el Ministerio de Economía y Finanzas creó dos nuevas unidades dentro de la Dirección General de Ingresos para atender los compromisos adquiridos al firmar estos convenios: la Subdirección de Tributación Internacional y la Subdirección de Intercambio de Información. Esta última tiene la responsabilidad de elaborar las solicitudes de intercambio de información que nuestro país requiera de autoridades tributarias extranjeras. También está a cargo de tramitar y contestar las solicitudes de intercambio de información que administraciones tributarias extranjeras demanden a la autoridad fiscal de la República de Panamá.

Con base en estas disposiciones la Dirección General de Ingresos tendría la potestad de requerir a los Agentes Residentes, y estos de suministrarle, toda la información que le sea solicitada de una sociedad anónima y de sus accionistas o beneficiarios finales que ha debido recabar de su cliente al realizar la diligencia investigativa que le demanda la ley, como ha quedado dicho.

A mi parecer, este conjunto de leyes garantiza la adecuada identificación y conocimiento del accionista, socio o beneficiario real de los entes legales que hayan constituido los abogados panameños y para los cuales actúen como Agente Residente, así como el acceso a dicha información por la autoridad panameña competente, con lo que se desmitifica que la identidad del dueño de un ente legal panameño es inaccesible.

Del Objeto de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales

Inconformes con los esfuerzos realizados por Panamá, debido a la pobreza de la información y la poca efectividad en la obtención de datos sobre los socios, accionistas o beneficiarios de los entes legales y fideicomisos constituidos en Panamá y, en particular, por la falta de diligencia de abogados que actúan como Agentes Residentes de dichas personas jurídicas y fideicomisos en el suministro de la información requerida; organismos internacionales y países con beligerancia en la economía mundial, han exigido a Panamá tomar acciones concretas y contundentes que garanticen el suministro efectivo y oportuno de la información de los beneficiarios finales de los entes legales que puedan estar siendo objeto de investigación, no solo por delitos asociados con terrorismo, sino con la evasión fiscal en sus países de origen, domicilio o nacionalidad. Ello ha forzado a Panamá a crear, mediante la Ley de Registro de Beneficiario Finales, un sistema de custodia de la identidad de quienes detentan el control y poder real sobre las personas jurídicas constituidas en Panamá, con la finalidad, como indica su artículo 1, “de facilitar el acceso sobre beneficiarios finales de personas jurídicas recabados por los abogados o firmas de abogados que presten servicios de agentes residentes para asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo, financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.”

De dicha disposición se desprende que la Ley de Registro de Beneficiarios Finales no discrimina en tipo o la naturaleza del ente legal, ni en la nacionalidad o residencia de los Beneficiarios Finales, por lo que estas nuevas regulaciones aplican a toda persona jurídica constituida en Panamá, incluyendo fideicomisos, y tanto a nacionales como extranjeros que sean los dueños, socios, accionistas o beneficiarios principales del sujeto jurídico cuando tengan un poder sustancial sobre los mismos.

Los Sujetos Preponderantes de la Ley

Según se desprende del artículo 1 antes citado, los actores que dieron origen a la trama que desarrolla la Ley de Registro de Beneficiarios Finales producto de las presiones internacionales son, por un lado, las autoridades que deben recabar la información de quienes detentan el control real de los entes legales panameños y, por el otro, estos, cuando tienen una incidencia relevante sobre la persona jurídica.

El numeral 1 del artículo 2 de dicho cuerpo legal define como “Autoridad Competente” a La Superintendencia de Sujetos no Financieros, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, el Ministerio Público, el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá y cualquiera otra institución o dependencia del gobierno nacional a la que se le atribuya competencia en virtud de la ley.

Serán éstas, en consecuencia, quienes tendrán capacidad para requerir la información sobre los Beneficiarios Finales de una sociedad anónima panameña. Como se verá más adelante, la Ley de Registro de Beneficiarios Finales establece el mecanismo para la obtención de la información requerida.

La norma antes citada identifica en su numeral 3, como “Beneficiario Final”, a la

“Persona o personas naturales que, directamente o indirectamente, poseen, controlen y/o ejerzan influencia significativa sobre la relación de cuenta, relación contractual y/o de negocios o la persona natural en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción, lo cual incluye también a las personas naturales que ejercen control final sobre una persona jurídica. Dentro de los criterios para determinar la posesión, control o influencia se incluyen, mas no se limitan, los siguientes criterios: a. Criterios por participación accionaria: La persona natural que en última instancia posee o controla, directa o indirectamente, 25% o más de las acciones o derechos de voto en la persona jurídica, salvo aquellas que estén listadas en una bolsa de valores de una jurisdicción reconocida por la Superintendencia del Mercado de Valores o de propiedad de un organismo internacional, multilateral o de un Estado. b. Criterios por control: b.1. En el caso de una sociedad civil, el socio o socios que ostentan la administración de la sociedad. b.2. En el caso de un fideicomiso, que ostente una participación accionaria de más de un 25% o más de una persona jurídica: el fideicomitente, en caso que el fideicomiso sea revocable o éste retenga para sí el control administrativo o facultad de disposición sobre los bienes fideicomitidos; el beneficiario en caso que el fideicomiso se considere no discrecional en cuanto al pago de beneficios, y el fiduciario o cualquier persona natural que ejerza control efectivo y definitivo sobre el fideicomiso. Se entenderá por fideicomiso discrecional aquel en el cual el pago de beneficios a los beneficiarios quede a discreción del fiduciario según los términos del fideicomiso. b.3. En el caso de una persona jurídica en liquidación, quiebra o concurso de acreedores, la persona natural que es nombrada como liquidador o curador de la persona jurídica. b.4. En el caso de un accionista de la persona jurídica que de otro modo sería un beneficiario final en virtud de este inciso, pero falleció, la persona natural que actúe como albacea o un representante personal del patrimonio del fallecido. c. En cualquier otro supuesto no previsto en los literales anteriores, la persona natural que de otro modo ejerce el control efectivo y definitivo sobre la gestión de la persona jurídica, esto es, que tenga capacidad de tomar decisiones relevantes sobre la persona jurídica e imponer tales resoluciones o que sea el beneficiario final de las operaciones de la

sociedad.”

Son estas las personas que les interesa conocer a las autoridades de los países que han reclamado a Panamá la falta de cooperación, cuando se le ha requerido información sobre nacionales de sus países que se sospecha usan los vehículos panameños, para operaciones extraterritoriales de naturaleza fiscal.

Serán, en consecuencia, de estas personas que las Autoridades Competentes previamente identificadas podrán recabar la información para los propósitos de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales y cumplir así con su objeto.

El Agente Residente Como Sujeto que “Alimenta” o Introduce la Información en el Registro Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales

El Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales que se adopta con esta nueva legislación está concebido para que sea el Agente Residente, y no la Superintendencia de Sujetos No Financieros, quien “alimente”, “nutra” o “introduzca” la información de los Beneficiarios Finales a la base de datos que llevará dicha entidad. Así está consignado en el artículo 10 de esta nueva ley al indicar que “El Sistema único requerirá que el agente residente suministre la siguiente información de cada persona jurídica para la cual preste sus servicios como tal.”

La información a que hace alusión dicha norma será analizada al comentar, más adelante, el apartado relativo al Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales.

Del artículo 10 se desprende que el Agente Residente juega un papel importante en la eficaz ejecución de los objetos de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales, porque será quien “cargará” el Sistema con la información correspondiente.

El acceso al Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales lo hará el Agente Residente mediante el uso de un Código Único de Registro (CUR), no transferible, que asignará la Superintendencia de Sujetos No Financiero a cada Agente Residente, como lo establece el artículo 5 de esta nueva regulación. Dicho Código equivale, en la práctica, a las claves que se emplean para ingresar a cuentas particulares.

El mismo se accederá a través de un “Sistema Único”, que consistirá, según se define dicho concepto en el numeral 6 del artículo 2 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales, “Una herramienta tecnológica que será administrada por la Superintendencia de Sujetos no Financieros para facilitar el acceso y garantizar la confidencialidad de la información contenida en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales.” Aún cuando la norma no lo indica, se desprende del contexto de la ley que dicho “Sistema” también será creado por la Superintendencia.

Para darle rigurosidad a la nueva regulación y cumplir con su objeto en la forma en que ha sido concebida su implementación, la ley requiere que todo Agente Residente se inscriba en un Registro de Agentes Residentes que habilitará la Superintendencia de Sujetos No Financieros, como lo ordena el artículo 3 de la ley en comento. De conformidad con el mismo, “Todo abogado o firma de abogados que preste sus servicios profesionales como agente residente para una o más personas jurídicas constituidas o registradas en la República de Panamá deberá registrarse y mantener vigente su registro ante la Superintendencia de Sujetos no Financieros.”

Dicha norma establece que la Superintendencia de Sujetos no Financieros reglamentará los requisitos para obtener y mantener el referido registro, atendiendo, entre otros factores, al número de personas jurídicas para las cuales presta los servicios y la habitualidad de la prestación de tales servicios.

Por su parte, el artículo el artículo 4 de la Ley ordena que el Agente Residente deberá suministrar a la Superintendencia de Sujetos No Financieros la siguiente información: “1. Persona natural: a. Nombre completo. b. Cédula de identidad personal. c. Número de idoneidad. d. Dirección. e. Fecha de nacimiento. f. Datos de contacto. g. Código UAF. 2. Sociedad civil: a. Nombre completo. b. Número de folio. c. Fecha de inscripción. d. Dirección. e. Datos de contacto. f. Código UAF.”

Dichos requisitos no son *numerus clausus*. Dicha norma establece en su último párrafo que “El Sistema Único podrá ser ajustado para requerir información adicional establecida por las leyes de la República de Panamá y los acuerdos internacionales que se suscriban en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.”

En mi opinión este párrafo peca de un error, ya sea de ubicación o finalidad ya que el Sistema Único se refiere a la información del Beneficiario Final y no del Agente Residente y, sobre el particular, los acuerdos internacionales no se adentran a establecer requisitos de abogados, sino de personas sujetas de investigación por la comisión de dichos delitos.

Al respecto del registro establecido en el artículo 3 y los requisitos consignados en el artículo 4, observo que la ley no establece cuál es el propósito de dicho registro; no indica cuándo se debe suministrar la información, cuál es el objeto del Código Único de Registro (CUR) ni cuándo se obtiene; tampoco define lo que es el “Código UAF”, ni establece cómo se obtiene. Asumo que esta información se suministrará cuando el Agente Residente efectúe su inscripción; que el propósito del registro es obtener el CUR; el cual se proveerá luego de concluida la inscripción de manera satisfactoria; que el CUR es una suerte de identificación de usuario para acceder el Sistema Privado y Único de Registro de

Beneficiarios Finales y alimentar la información de los Beneficiarios Finales. Será de esperar a que el reglamento antes aludido en el artículo 3 resuelva estos vacíos.

Dada la obligatoriedad de la inscripción de los Agentes Residentes en el registro creado para ellos por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, su incumplimiento conlleva, según establece el artículo 6 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales, la suspensión de los derechos corporativos de los entes legales brindados por el Registro Público de Panamá cuyos agentes residentes no se encuentren registrados, hasta tanto no formalicen su inscripción. Ello implica que quedará inhabilitada para registrar actos societarios o de obtener servicios del Registro Público, como sería la obtención de certificaciones. No obstante, la norma permite a la persona jurídica, de manera excepcional, la inscripción del cambio de Agente Residente por otro debidamente registrado, a fin de obtener su rehabilitación por circunstancias ajenas a su control.

Del Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales

Para garantizar a los organismos internacionales y autoridades panameñas la certeza de la calidad de la información de los Beneficiarios Finales y la eficacia de su entrega oportuna, por un lado, y, por el otro, para asegurar a los Agentes Residentes el manejo reservado de la información de sus clientes, la implementación de este nuevo cuerpo legal y el cumplimiento de su objeto se estructuró sobre la base de un llamado “Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales”.

Dicho Sistema consiste en una base de datos que, como quedó dicho, “alimenta” el Agente Residente de manera directa, mediante su acceso con el uso de su CUR. Dentro de ese contexto, como había adelantado, el artículo 10 establece que el Agente Residente deberá “alimentar” el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales con la información de las personas jurídicas

para las cuales preste sus servicios como tal: “Respecto de cada persona jurídica para la cual preste sus servicios como tal: 1. Respecto a la persona jurídica objeto de registro: a. Nombre completo. b. Número de folio. c. Fecha de inscripción. d. Dirección. e. Actividad principal. 2. Respecto al beneficiario final: a. Nombre completo. b. Número de cédula, pasaporte o documento de identidad personal. c. Fecha de nacimiento. d. Nacionalidad. e. Dirección. f. Fecha en la que se adquiere la condición de beneficiario de la persona jurídica. 3. Excepcionalmente, en aquellos casos en que el beneficiario final de la persona jurídica sujeta al registro sea una empresa listada en una bolsa de valores de una jurisdicción reconocida por la Superintendencia del Mercado de Valores o de propiedad de una entidad estatal o multilateral o de un Estado, deberá suministrar la información siguiente: 3.1. Respecto a la persona jurídica listada en una bolsa de valores: a. Nombre completo. b. Dirección. c. País de constitución. d. Nombre y jurisdicción de la bolsa de valores en que se encuentra listada la persona jurídica. 3.2 Respecto al beneficiario final entidad estatal o multilateral: a. Nombre completo de la entidad. b. Dirección. c. País y/o sede. d. Nombre completo del representante legal o su equivalente. 3.3. Respecto al beneficiario final de la persona jurídica propiedad de un Estado: a. Nombre completo del país. b. Fecha de constitución. En los demás casos, en estricto apego a lo dispuesto en la Ley 23 de 2015, se deberá identificar a la persona natural que cumple con la definición de beneficiario final bajo los términos de la presente Ley. El sistema UJ1ICO podrá ser ajustado para requerir información adicional con el propósito de cumplir con las leyes de la República de Panamá.”

Sobre dicha norma hago dos observaciones; la primera, con respecto al vocablo “suministrar”, porque denota que el Agente Residente “entregará”, “proporcionará” o “pondrá a disposición” la información, sin indicar a quién; dando a entender que se la provee a alguien. En adición, el artículo indica que “El Sistema requerirá que el agente residente suministre la información”. El Sistema, como ha quedado establecido, es un mecanismo o herramienta tecnológica operada o administrada por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, por lo

que no puede dicha herramienta hacer que el Agente Residente ponga a disposición la información.

Del contexto de la norma, en conjunto con el objeto de la Ley y del mecanismo para su implementación y cumplimiento deriva, como quedo dicho, que el Agente Residente “alimenta” o introduce la información al Sistema mediante su acceso con el uso de su CUR. Serán luego, los funcionarios autorizados de la Superintendencia de Sujetos No Financieros quienes proveerán la información en cuestión, a la Autoridad Competente.

El artículo 13 de la Ley exige que, una vez registrada o actualizada la información por el Agente Residente, el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales le emita una constancia de registro o actualización en cuestión y que la misma repose en los archivos del Agente Residente.

Finalmente, la información sobre Beneficiarios Finales deberá ser suministrada por la Superintendencia de Sujetos Financieros a la Autoridad Competente en un término de siete días hábiles a la fecha de su requerimiento. Como lo señala el artículo 16, siempre que se haga “en estricto cumplimiento de los procedimientos, requisitos y formalidades establecidos para tal fin”, según preceptúa dicha disposición.

La norma no establece sanción por dicho incumplimiento, y no tiene que hacerlo porque la misma le será impuesta por los organismos internacionales y países que le exigieron la adopción de la Ley y que calificarán a las autoridades nacionales por su eficaz ejecución y cumplimiento.

El funcionario que viole el deber de confidencialidad al margen de los dictámenes de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales será objeto de severa sanción. De conformidad con su artículo 17, “Quien tenga acceso a la información del Sistema Único estará obligado a mantener la confidencialidad de la

información contenida en este, aun cuando cese en sus funciones. La infracción a este deber será sancionada con multa de doscientos mil balboas (B/.200, 000.00), sin perjuicio de las demás sanciones establecidas por ley y la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.”

No obstante, sobra decir que, por tratarse de una norma de orden público, el suministro de la información a una Autoridad Competente no constituye una violación al deber de confidencialidad y, por lo tanto, no conllevará la aplicación de sanción. Así deriva del artículo 18 de la Ley, según el cual, “Toda información que se entregue a la Superintendencia de Sujetos no Financieros en cumplimiento de esta Ley o sus reglamentos no constituirá violación al secreto profesional ni a las restricciones sobre revelación de información, derivadas de la confidencialidad impuesta por vía contractual o por cualquier disposición legal o reglamentaria, y no implicará responsabilidad alguna para los agentes residentes.”

De la Seguridad, el Acceso Restringido de la Información y Uso Reservado de la Misma

La Ley de Registro de Beneficiarios Finales prevé garantizar seguridad y confidencialidad en el resguardo y uso de la información. De conformidad con su artículo 8, la Superintendencia de Sujetos no Financieros deberá tomar todas las medidas necesarias, incluyendo las tecnológicas, para garantizar que el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales y el Registro Único de Agente Residente sean privados y de acceso limitado, con los debidos controles de seguridad y protecciones tecnológicas. Asimismo, deberá realizar todas las gestiones necesarias para asegurar la integridad, confidencialidad, trazabilidad y seguridad informática de los datos custodiados, bajo los más altos estándares internacionales de manejo y protección de datos personales.

El sistema está concebido para que sea privado y de acceso limitado, con los debidos controles tecnológicos de seguridad y protección, correspondiéndole al

Agente Residente, como se vió, hacer el registro directo de la información. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, en consecuencia, solo actúa como custodio y administrador de la información contenida en el Sistema Privado y Único de Beneficiarios Finales; no tiene, por lo tanto, funciones de recolección de la información. Así se desprende del artículo 14 de la ley en comento, según el cual, “El acceso al Sistema Único quedará estrictamente limitado al agente residente de la persona jurídica o las personas jurídicas a las cuales preste sus servicios como tal y a dos funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quienes con base a un análisis de riesgo se les asignará tipo de acceso y sus respectivos roles. El funcionario o los funcionarios designados por el superintendente podrán acceder al Sistema Único para fines exclusivos de poner en disposición de la autoridad competente la información requerida, de acuerdo con lo establecido en la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y reglamentación, en materia de prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo, financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus delitos precedentes, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, así como para cumplir con las obligaciones de cooperación internacional establecidas en los tratados o convenios ratificados por la República de Panamá, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en estos. El Sistema Único deberá contar con todos los controles de seguridad informática que permitan identificar en todo momento quién tuvo acceso y desde qué dirección IP se hizo el ingreso, así como cualquier otra medida de protección que garantice que la información custodiada no será vulnerada u obtenida para uso distinto al dispuesto en esta Ley.”

El cumplimiento de dichos deberes y la satisfacción de esas certezas son motivo de preocupación y cuestionamiento ante las dudas sobre la capacidad que pueda tener la Superintendencia de Sujetos Financieros, de garantizar la custodia segura de la información, tomando en consideración la violación en el pasado reciente de aparentes impenetrables protocolos de seguridad (jaqueo) de firmas de abogados en Panamá y de entidades financieras en el exterior, que ha dado

lugar a la obtención ilícita de información privilegiada y confidencial de particulares. Solo el tiempo podrá responder a esta inquietud.

Dice el artículo 27 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales que la Superintendencia de Sujetos no Financieros deberá tomar las medidas pertinentes para que el Sistema Único esté en funcionamiento en un período no mayor de seis meses a partir de la fecha de promulgación de la Ley en la Gaceta Oficial.¹

Para salvaguardar la confidencialidad de la información y garantizar que la captación de la misma responde únicamente al cumplimiento del objeto de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales, el segundo párrafo de su artículo 9 prohíbe el acceso de la información a terceros particulares, cuando establece que “Asimismo, el Sistema Único será inembargable. Cualquier acción judicial, administrativa o de otra naturaleza para acceso a la información en el Sistema Único por personas distintas a las autorizadas en la presente ley no procederá legalmente.” De ello deriva que, salvo por los requerimientos de una Autoridad Competente, no prosperarán medidas cautelares, aseguramiento de pruebas, diligencias exhibitorias o acciones de cualquier otra naturaleza que pretendan o persigan acceder a los nombres de los accionistas, socios o beneficiarios de una persona jurídica.

La información suministrada por el Agente Residente permanecerá en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales durante la vigencia de la persona jurídica y por no menos de cinco años después de la inscripción de su disolución en el Registro Público de Panamá, como dispone el artículo 21 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales.

Consecuencias de la No Inscripción del Agente Residente en el Registro de Agentes Residentes; de la Falta de Alimentación de la Información en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales o de la

¹ *La Ley no había sido promulgada a la fecha de entrega de este ensayo.*

Falsedad de la Información

El ingreso de la información deberá hacerse en un término perentorio, sujeto a sanción en caso de incumplimiento. El artículo 12 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales exige a los Agentes Residentes formalizar la inscripción de la información en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de constitución o inscripción de la persona jurídica o de su designación como nuevo Agente Residente en el Registro Público. Dicha información se tendrá que actualizar cada vez que ocurra un cambio en algún Beneficiario Final. Por virtud de la referida norma, corresponde al representante legal de la persona jurídica proveer a su Agente Residente la información requerida por éste para identificar al Beneficiario Final, así como de notificarle cualquier variación de la misma, en un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de la variación, a efectos de que el Agente Residente, a su vez, efectúe la actualización en un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha en que recibió tal información.

Para salvaguardar su responsabilidad, el Agente Residente deberá renunciar a su designación en caso de no recibir de su cliente la información requerida para completar su debida diligencia, como lo indica la Ley 23 de 2015, y para suministrar la información sobre los Beneficiarios Finales en el plazo establecido por la Ley de Registro de Beneficiarios Finales. Por virtud del artículo 20 de esta última, la renuncia deberá notificarse a la Superintendencia de Sujetos no Financieros dentro de un término máximo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de inscripción de la renuncia ante el Registro Público de Panamá, a fin de ser desvinculado de la respectiva persona jurídica y, consecuentemente. Ello, en consecuencia, bloqueará su acceso a la información provista.

Por disposición del artículo 23 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales, los Agentes Residentes serán sancionados con multas entre mil balboas (B/.1,000.00) hasta cinco mil balboas (B/.5,000.00) por cada persona jurídica

vigente cuya información no sea registrada o actualizada de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Registro de Beneficiarios Finales. En adición, la norma faculta a la Superintendencia de Sujetos no Financieros para imponer multas progresivas diarias, cuyo monto será equivalente al 10 % de la multa originalmente impuesta, hasta que se subsane el incumplimiento por un término máximo de seis meses. Las multas progresivas comenzarán a regir el día siguiente de la notificación de la resolución motivada que fija la multa inicial.

Sobra decir que las sanciones no eximen al Agente Residente de la obligación de suministrar la información del Beneficiario Final a requerimiento de la autoridad competente.

El incumplimiento de las obligaciones del Agente Residente producirá efectos sobre la persona jurídica cuyos datos sobre los Beneficiarios Finales no haya sido registrada ante La Superintendencia de Sujetos no Financieros. Por virtud del artículo 24 de dicho cuerpo legal, la referida entidad queda facultada para ordenar al Registro Público de Panamá la suspensión de los derechos corporativos de la persona jurídica que no haya sido debidamente inscrita o actualizada en el Sistema Único por su agente residente, de acuerdo con los procedimientos y formalidades que se establezcan para tal fin. En adición, señala que, mientras persista la suspensión, no podrá inscribirse ningún acto, documento y/o acuerdo, ni podrán expedirse certificaciones relativas a tal persona jurídica, salvo las ordenadas por autoridad competente o las solicitadas por terceros con el objeto específico de hacer valer sus derechos, en cuyo caso la certificación se expedirá en un formato distinto para esos efectos, indicando que la persona jurídica no ha cumplido con su obligación de registro o actualización establecidas por esta Ley.

No obstante la sanción, la norma permite que, dentro de los dos años siguientes a la fecha de inscripción de la suspensión en el Registro Público de Panamá, cualquier organismo de administración, accionista, socio, agente

residente o cualquier tercero interesado podrá solicitar su reactivación de acuerdo con lo establecido para tal fin. Una vez reactivada, la persona jurídica podrá reanudar sus actividades. Transcurrido los dos años de suspensión sin que se verifique el cumplimiento de la debida inscripción del agente residente y la reactivación de la persona jurídica, la misma se tendrá por disuelta.

Es de advertirse que, por disposición del artículo 25 de la Ley de Registro de Beneficiarios Finales, en caso de comprobación de falsa declaración de la información registrada del Beneficiario Final por el Agente Residente, la Superintendencia de Sujetos no Financieros aplicará al infractor el doble de la pena máxima establecida en el artículo 23, según sea el caso. Ello sin perjuicio de las demás sanciones civiles y penales que correspondan.

Dicha norma releva de responsabilidad al Agente Residente, en caso de que la información le sea suministrada dolosamente y/o con falsedad por la persona jurídica o el Beneficiario Final, en cuyo caso recaerá la responsabilidad en la persona jurídica o Beneficiario Final, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

Conclusión

La captación de esta información requerida por la Ley de Registro de Beneficiarios Finales no es novedosa para el Agente Residente ya que es, en esencia, la misma que debe requerirle a sus clientes por mandato de la Ley 23 de 2015 para su debida diligencia al momento de constituir un ente legal. Considero que no era necesaria la adopción de esta ley y que la eficacia en el suministro de la información hubiera dependido de la rigurosidad en su exigencia por las autoridades panameñas a los Agentes Residentes.

Solo el tiempo dirá si esta nueva ley va a satisfacer el apetito de los países y organismos internacionales que exigieron su adopción.