



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS



# EVALUACIÓN SECTORIAL DE RIESGO DE PERSONAS JURÍDICAS Y FIDEICOMISOS Y ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS

RESUMEN

# PARTE INTRODUCTORIA

## I. IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE PERSONAS JURÍDICAS Y FIDEICOMIOS



- a.** Conocer los riesgos de Lavado de Activos, en adelante “LA” que afectan al sector corporativo y fiduciario y generar los mecanismos para combatir esos riesgos con medidas de mitigación que permitan resguardar la transparencia, competitividad y cumplimiento del sector.  
Asegurar el entendimiento de esos riesgos por las autoridades
- b.** competentes relevantes, así como de los sectores financiero y no financiero.  
Prevenir el uso inadecuado de las personas jurídicas y fideicomisos
- c.** panameños, proteger la integridad del sistema financiero del país y evitar daños a la reputación nacional y del sector.  
Dar cumplimiento a los Estándares del GAFI. La Recomendación 1 exige
- d.** que los países deben identificar, evaluar y comprender sus riesgos de LA/FT. Adicionalmente la Recomendación 24 requiere a los países evaluar los riesgos de LA/FT asociados con todos los tipos de personas jurídicas creadas en el país.  
Dar cumplimiento a una de las acciones del Plan de Acción Grupo de
- e.** Acción Financiera (GAFI) para Panamá.

## II. DATOS IMPORTANTES DE LA EVALUACIÓN



- a.** Uso de la Metodología del Banco Mundial: Herramienta para la Evaluación Nacional de Riesgos de LA/FT – Módulo de evaluación de riesgo de personas y estructuras jurídicas. El módulo consta de cinco pasos: (i) mapeo de las estructuras legales, (ii) evaluación de la amenaza (LA), (iii) evaluación del tipo de entidad, (iv) atractivo de la jurisdicción para la incorporación de no residentes (ANRI), Y (v) vulnerabilidad nacional.
- b.** Participación de un grupo interinstitucional liderado por la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales (CNBC) y compuesto por: la Superintendencia de Servicios No Financieros (SSNF), la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Ministerio Público, el Registro Público, la Dirección General de Ingresos (DGI), el Ministerio de Gobierno, el Órgano Judicial y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).
- c.** Participación del sector privado en la evaluación a través de talleres y en la recopilación de información.
- d.** Periodo de análisis de información cuantitativa y cualitativa comprendido en esta evaluación: 2016 a 2020.
- e.** Análisis robusto y comprensivo de todas las personas jurídicas y fideicomisos; así como también los actores dentro de la etapa de incorporación, funcionamiento y supervisión.

### III. CONCEPTOS CLAVES



- a. Amenaza:** Persona o grupo de personas, objeto o actividad con potencial de causar daño al Estado, la sociedad o la economía por poder cometer un ilícito. Pueden ser externas o internas.
- b. Vulnerabilidad:** Elementos que pueden ser explotados o aprovechados por las amenazas, para apoyar o incluso facilitar sus actividades. Son características propias del país.
- c. Evaluación de Riesgo LA/FT:** Una evaluación del riesgo de LA/FT es un producto o proceso basado en una metodología, acordada por las partes implicadas, que intenta identificar, analizar y comprender los riesgos de LA/FT y sirve como primer paso para abordarlos.

### IV. IV.CONTEXTO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN



- a.** Análisis del uso y el potencial mal uso de las personas jurídicas existentes en Panamá: sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades en comandita simple, sociedades en comandita por acciones, sociedades extranjeras, sociedades colectivas, organizaciones sin fines de lucro
- b.** Análisis del uso y el potencial mal uso de las estructuras jurídicas existentes en Panamá: fideicomisos.
- c.** El análisis de las personas jurídicas y fideicomisos se realizó en función de los siguientes elementos:
  - i. Cantidad de estructuras jurídicas vigentes.
  - ii. Cantidad de estructuras jurídicas constituidas dentro del periodo de evaluación.
  - iii. Cantidad de estructuras jurídicas suspendidas.
  - iv. Proceso de incorporación.
  - v. Mínimo de personas naturales requeridas para su formación.
  - vi. Requerimiento de reportar el beneficiario final de la entidad.
  - vii. Requerimiento de residencia para algún miembro de la entidad.
  - viii. Requerimiento de un proveedor de servicios para la constitución de la entidad.
  - ix. Requerimiento de una cuenta bancaria dentro de Panamá al momento de constituir la entidad.
  - x. Requerimiento de presentar una declaración de renta en Panamá.
  - xi. Posibilidad de uso de miembros designados a través del servicio de un agente residente, comúnmente conocidos como miembros nominales.
  - xii. Posibilidad de emisión de acciones al portador.
  - xiii. Lugares más comunes de operatividad de estas entidades.
  - xvi. Tipo de negocio más común.

- d.** Análisis de aquellas actividades vinculadas con la constitución, administración y operatividad de una persona jurídica y fideicomiso por parte de:
- i. Abogados.
  - ii. Abogados ejerciendo la función de agente residente.
  - iii. Notarios.
  - iv. Contadores.
  - v. Proveedores de servicios fiduciarios.

# PARTE SUSTANTIVA

## V. ASPECTOS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS Y LAS VULNERABILIDADES

### Personas jurídicas

- a.** Todas las personas jurídicas requieren de la intervención de un notario para los fines de su incorporación en el Registro Público de Panamá.
- b.** Las sociedades anónimas, las fundaciones de interés privado y las sociedades de responsabilidad limitada son las que requieren del servicio de un agente residente.
- c.** Las personas que componen a las personas jurídicas pueden ser nacionales o extranjeras, naturales o jurídicas. De una muestra que analiza 639 personas jurídicas panameñas, 28 se constituyeron con personas jurídicas como miembros y 27 de las 28, son personas jurídicas extranjeras, considerando lo anterior como una estructura compleja.
- d.** De una muestra de 256 agentes residentes, se evidenció que el 76% provee el servicio para que una persona actúe como miembro de la persona jurídica constituida (director o apoderado), comúnmente conocido como servicio de directores nominales.
- e.** El pacto social constitutivo debe indicar a qué actividades se va a dedicar determinada persona jurídica. Sin embargo, no existe la obligatoriedad legal de especificar una determinada actividad.
- f.** Dentro del periodo de evaluación, el 83.64% de personas jurídicas constituidas fueron sociedades anónimas; 13.18%, fundaciones de interés privado; 1.49%, organizaciones sin fines de lucro y 0.80%, sociedades de responsabilidad limitada.
- g.** Los notarios y los agentes residentes son considerados sujetos obligados conforme a la Ley 23 de 2015. Todos los sujetos obligados ya sea por su ocupación o actividad, debe cumplir con las medidas del régimen de prevención de ALA/CFT/CFPADM.
- h.** A agosto de 2021, existían 769,938 personas jurídicas activas y de esas, 483,738 tenían estatus de suspendida.

## Fideicomisos

- a. Dentro del periodo de estudio, la SBP contaba con 67 empresas fiduciarias registradas, de las cuales 5 se encontraban en proceso de liquidación voluntaria y 2 en proceso de cancelación de licencia fiduciaria.
- b. Al 31 de diciembre de 2020, se encontraban registrados ante la SBP un total de 173,048 contratos fideicomisos. 98% de los contratos de fideicomisos corresponde a fideicomisos de garantías y alrededor del 90% de estos garantiza préstamos de consumo.
- c. 93.3% de los fideicomitentes tiene a Panamá como país de origen.
- d. Los miembros de los fideicomisos pueden ser personas jurídicas y estas, a su vez, conformarse por otras personas jurídicas o personas naturales designadas a través del servicio de un agente residente o comúnmente conocidas como miembros nominales. De los 173,048 contratos de fideicomisos, el 97% fue de fideicomitentes personas naturales y el 3%, de fideicomitentes personas jurídicas.
- e. Solo aquellos fideicomisos donde se involucran bienes inmuebles, deben ser registrados ante el Registro Público.

## VI. AMENAZAS Y VULNERABILIDADES



### A. Amenazas

- a. Se analizó: (1) información proveniente de los requerimientos recibidos y las solicitudes realizadas en concepto de asistencias legales mutuas relacionadas con investigaciones de LA, (2) estadísticas de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) vinculados directamente con personas jurídicas, (3) estadísticas de los informes de inteligencia financiera, (4) muestreo de 11 casos relacionados al LA (6) tipologías identificadas dentro de los 11 casos seleccionados.

#### Asistencias legales mutuas

- a. De las solicitudes de asistencias legales mutuas, se identificó que en diversas investigaciones relacionadas a LA se involucraban a personas jurídicas panameñas.

#### Reporte de Operación Sospechosa (ROS)

- a. Del porcentaje de ROS relacionados con personas jurídicas recibidos durante el periodo de evaluación, 91% fueron de sociedades anónimas, 5% de sociedades de responsabilidad limitada y 4% de fundaciones de interés privado.
- b. De los ROS remitidos en el periodo de evaluación, 78% fueron remitidos por bancos, 12% por el sector financiero no bancario y 10% por agentes residentes y otros sujetos obligados no financieros. Los delitos determinantes vinculados fueron: corrupción, delitos relacionados con droga, delitos financieros, delitos fiscales y estafa calificada.
- c. Según el análisis, de todas las personas jurídicas reportadas, casi el 48% operaba en el extranjero y el 40% operaba en Panamá y el

- resto operaba tanto en Panamá como en el extranjero.
- d. Respecto a los informes de inteligencia financiera, de los 239 ROS analizados, 117 fueron difundidos a la autoridad competente para propósitos de investigación de LA y delitos determinantes relacionados.

## Muestreo de casos

- a. Los criterios de escogencia de los 11 casos fueron la complejidad de la investigación y de la estructura corporativa, las tipologías identificadas en esta evaluación, cantidad de activos y sumas monetarias involucradas en la investigación.
- b. En todos los casos seleccionados se involucraba la presencia de sociedades anónimas panameñas, en 1 de ellos un fideicomiso y en 1 de ellos una fundación de interés privado.
- c. 6 de los 11 casos estaban vinculados con delitos precedentes de corrupción, peculado y soborno internacional.
- d. Se identificaron cuentas bancarias en el sistema financiero panameño y en 8 de ellos, cuentas bancarias en el extranjero de otras jurisdicciones.
- e. De los 11 casos de estudio, 3 involucraron a personas políticamente expuestas (PEP) panameñas y 2 se vinculan con PEP extranjeras.
- f. De los casos estudiados y del aporte de los miembros del Ministerio Público, la presencia de sociedades anónimas panameñas en casos relativos a LA es predominante. En menor escala las fundaciones de interés privado y los fideicomisos

## Tipologías

- a. De acuerdo al estudio genérico de la amenaza nacional y extranjera, las tipologías más comunes fueron:
- i. Falta de emisión de acciones de sociedades anónimas panameñas a través de personas jurídicas extranjeras.
  - ii. Constitución de estructuras corporativas complejas.
  - iii. Utilización de miembros de personas jurídicas designadas a través del servicio del proveedor de servicios corporativos, comúnmente conocidos como miembros nominales.
  - iv. Uso de testaferros.
  - v. Uso de entidades nacionales y extranjeras con nombres similares lo que posiblemente puede confundir respecto a su jurisdicción de residencia o sus actividades reales.
  - vi. Uso de documentos falsos para formación y registro de personas jurídicas o para dar apariencia legítima a transacciones bancarias.
  - vii. En algunos casos de estudio se validó que las personas jurídicas constituidas simplemente son estructuras pantalla o sin actividad económica.

## **B. Vulnerabilidades – Personas Jurídicas**

### **a. Vulnerabilidades del Marco normativo**

#### **• Miembros – Personas jurídicas**

- Marco legal y regulatorio sobre directores y accionistas nominales.
- Requerimiento de residencia para un director u otro miembro de una persona jurídica. Si bien se debe incluir la dirección de domicilio de los directores, no se requiere que se mantenga la residencia dentro de la República de Panamá.
- Posibilidad que un miembro de las personas jurídicas sea otra persona jurídica.

#### **• Inicio de la relación comercial entre el proveedor de servicio y el cliente**

- Uso de intermediarios con fundamento en la Ley 2 de 2011.

#### **• Deficiencias en el marco normativo relativo al régimen de prevención de ALA/CFT/CFPADM**

- Falta de adecuación a los estándares internacionales respecto a la definición de beneficiario final en la Ley 23 de 2015 y la Ley 129 de 2020, así como los términos de registro de la Ley 129 de 2020, de la información de beneficiario final y los términos de su actualización impiden que el sistema permanezca constantemente actualizado.
- Exclusión para los sujetos obligados no financieros en las obligaciones de los artículos 38 y 39 de la Ley 23 de 2015 (Conocer la naturaleza del negocio del cliente y seguimiento continuado de la relación de negocios).
- Identificación de un régimen sancionatorio disuasivo y proporcional ante incumplimientos del régimen de prevención por parte de los sujetos obligados en general.

### **b. Vulnerabilidades del régimen operativo de prevención**

#### **• Deficiencias en la debida diligencia de las personas jurídicas**

- Conocimiento o comprensión de la gestión de riesgo por parte de los agentes residentes. Actualización de los clientes de acuerdo al riesgo que representan.
- Desafíos en la identificación y recopilación de información respecto al beneficiario final de las personas jurídicas por parte de los agentes residentes particularmente cuando se: i) involucra una estructura corporativa compleja; ii) cuando la persona jurídica se conforma con personas jurídicas de diversas jurisdicciones y iii) cuando al agente residente se introduce a un cliente a través de un tercero intermediario.

- **Limitaciones en las supervisiones de los agentes residentes y en el acceso a la información de las personas jurídicas**
  - Materialidad de las supervisiones.
  - Limitaciones tecnológicas y de recursos que permitan la interacción con otras bases de datos.
  - Limitaciones en el recurso humano.
  - Aplicación de sanciones poco disuasivas y desproporcionales.
  
- **Dificultados en el acceso a la información de beneficiario final de las personas jurídicas.**
  - Dificultad de acceso directo e inmediato de la información por parte de las autoridades competentes.
  - Dificultad respecto a mecanismos que permitan validar la información del beneficiario final. Dificultad en la disponibilidad y la calidad de otras fuentes de información que puedan ayudar a la identificación de los beneficiarios finales.
  
- **Lugar de operaciones o negocios de las personas jurídicas panameñas.**
  - Limitantes en la identificación de la ubicación de los negocios y operaciones de las personas jurídicas panameñas.
  - Limitantes en cuanto a la comprensión de patrimonio y transacciones que realizan las personas jurídicas con operaciones fuera del territorio nacional.
  
- **Falta de acceso de información respecto a ciertas personas jurídicas constituidas en Panamá.**
  - Desconocimiento de los agentes residentes de las obligaciones de la Ley 52 del 2016 que establece la obligatoriedad de que las personas jurídicas con operaciones en el extranjero lleven registros contables y estos sean remitidos al agente residente ante un requerimiento de la autoridad competente.

## **C. Vulnerabilidades – Fideicomisos**

### **a. Vulnerabilidades del marco normativo y del régimen operativo de prevención**

- Impacto directo de la vulnerabilidad identificada respecto a las personas jurídicas y el uso de miembros nominales.
- Flexibilidad en la conformación de fideicomisos. El fideicomiso puede involucrar un sin número de personas naturales y jurídicas participantes, así como también, combinar diversos productos, tipos de fideicomiso, transferir la titularidad de los activos, entre otros aspectos que permiten flexibilidad en el manejo y administración del producto.

## D. Dificultad de acceso inmediato de la información de beneficiario final de un fideicomiso e incumplimientos.

- Falta de acceso inmediato de la información de beneficiario final de un fideicomiso.
- A pesar de la existencia de incumplimientos del régimen de prevención por parte de los sujetos obligados financieros, el cumplimiento comparativo con el sector no financiero es mayor.
- Un porcentaje altamente sustancial son fideicomisos de garantía y especialmente garantía bancaria de automóviles por lo cual el acceso a la información es efectivo. Los riesgos asociados a los fideicomisos de garantía son bajos.

## CONCLUSIONES

### Mitigantes del Marco Normativo

1. De acuerdo a estudio de casos realizado y en términos generales, el uso de las personas jurídicas constituidas en Panamá se estima como de alto riesgo.
2. Respecto a las sociedades anónimas y fundaciones de interés privado, se puede llegar a la conclusión de considerarlas de riesgo alto debido al estudio de vulnerabilidades y amenazas detallado con anterioridad que afecta con mayor preponderancia a estas personas jurídicas. Las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades extranjeras han sido consideradas de riesgo medio.
3. Respecto a las sociedades colectivas, sociedades en comandita simple, sociedades en comandita por acciones concluyó un riesgo bajo debido a que, a pesar de no tener un sujeto obligado vinculado a su constitución, su incidencia en cuanto a incorporaciones e investigaciones criminales por casos de lavado de activos son considerablemente bajas e inclusive nulas.
4. Considerando el régimen de supervisión llevado a cabo por el Ministerio de Gobierno sobre las OSFL y, adicionalmente, la perspectiva del MP respecto a la poca incidencia de estas personas jurídicas en la comisión de delitos como LA/FT, se concluye que las OSFL representan un riesgo bajo.
5. Existe un nivel medio alto de riesgo del uso de los fideicomisos constituidos en Panamá para la comisión del delito de LA.
6. A continuación, una tabla donde identifica el nivel de riesgo por persona jurídica y el de los fideicomisos:

TIPO DE PERSONA JURÍDICA	NIVEL DE RIESGO
Sociedades Anónimas	ALTO
Fundaciones de Interés Privado	ALTO
Sociedades de responsabilidad limitada	MEDIO
Sociedades extranjeras	MEDIO
Sociedades en comandita simple	BAJO
Sociedades en comandita por acciones	BAJO
Sociedades colectivas	BAJO
Organizaciones sin fines de lucro	BAJO
FIDEICOMISOS	
Fideicomisos	MEDIO - ALTO

# ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN DE RIESGOS DE PERSONAS JURÍDICAS Y FIDEICOMISOS

La CNBC es responsable de aprobar las estrategias de riesgo a fin de tomar las medidas necesarias para mitigar los riesgos identificados, así como de gestionar eficazmente los recursos disponibles y adoptar decisiones para su aplicación por parte de las autoridades competentes en materia de ALA/CFT, así como de las entidades financieras y no financieras informantes. Así mismo, la CNBC supervisa la aplicación de la Estrategia Nacional de Riesgos ALA/CFT, así como de otras estratégicas que tengan como objetivo la mitigación de riesgos LA/FT.

La estrategia de mitigación de riesgos de personas jurídicas y fideicomisos informa de la adopción y aplicación de factores de mitigación a través del plan de acción de las principales cuestiones identificadas en la Evaluación Sectorial. El plan de acción de mitigación de medidas tiene en cuenta: i) cuestiones identificadas por la evaluación de riesgos de personas jurídicas y fideicomisos que están directamente vinculadas al Plan de Acción del GAFI y ii) otras cuestiones identificadas por la evaluación de riesgos de personas jurídicas y fideicomisos.

Las principales acciones que se han desarrollado y están en proceso de ejecución durante el 2022 son las siguientes:

## Mitigantes del Marco Normativo

1. Derogación de la Ley 2 de 2011, que permitía exclusiones a la labor del agente residente dentro del régimen de prevención.
2. Adecuación de la definición de beneficiario final de la Ley 23 de 2015 y Ley 129 de 2020.
3. Modificación del régimen sancionatorio de la Ley 23 de 2015, mediante la cual se incrementa el umbral de sanciones.
4. Adecuación de las funciones del agente residente dentro del régimen de prevención establecido en la Ley 23 de 2015.
5. Inclusión de nuevas obligaciones a los agentes residentes mediante la inclusión y modificación de los artículos 26, 26-A y 26-B, respecto a Evaluaciones de Riesgo y Perfil Financiero y Transaccional de los clientes.
6. Modificación a la Ley 52 de 2016, para un mejor acceso a los registros contables de las personas jurídicas con operaciones en el exterior.
7. Modificaciones a los artículos 4 y 10 de la Ley 129 de 2020, a fin de incluir las actividades a las que se dedica la persona jurídica y la jurisdicción donde opera dicha actividad.
8. Modificación de plazos de registro, actualización y modificaciones de la información de beneficiario final a través de la plataforma de Registro Único de Beneficiario Final (Ley 129 de 2020).
9. Modificaciones al articulado respecto a las facultades de la SSNF para realizar su función supervisora.
10. Modificación a la Ley 52 de 2016 para un mejor acceso a los registros contables de las personas jurídicas con operaciones en el exterior.

# Mitigantes del marco operativo y de prevención, relativo al sector corporativo.

## Por parte de la SSNF

1. Depuración de la data del Registro Público respecto a los agentes residentes que proveen el servicio en la actualidad y comparativa con la data registrada en la SSNF.
2. Implementación de plazo perentorio para el registro de agentes residentes ante la SSNF e imposición de sanciones ante el incumplimiento.
3. A través de la plataforma de Registro de SSNF, requerimiento del nombre de nominadores y nominados de cada persona jurídica donde el agente residente preste este servicio.
4. Adecuación del Acuerdo de Abogados aprobado en 2020, mediante el fortalecimiento de los requisitos que deben cumplir los agentes residentes cuando brindan el servicio de directores nominales, tales como, inclusión de constancia de pago, constancias de comunicación entre nominador y nominado.
5. Reforzamiento en el proceso de capacitación de los agentes residentes y ampliación de los programas de divulgación y capacitación.
6. Mejoramiento en el enfoque de la supervisión y la capacidad de recursos humanos para garantizar que se logren aumentar las supervisiones y mejore el nivel de cumplimiento.
7. Ajuste de los formularios extra situ para la inclusión de nueva información.
8. Adecuaciones a los Acuerdos de Imposición de Sanciones (Proceso Sancionatorio) conforme al nuevo marco normativo.
9. Ampliación del plan de supervisión para incluir a los notarios.

## Por parte de la SBP

1. Requerir a los fiduciarios que identifiquen mediante el átomo de factores de riesgos si sus clientes/fideicomitentes personas jurídicas están conformadas por miembros nominales.

## Por parte de la UAF

1. Sesiones de capacitaciones a los agentes residentes respecto a las señales de advertencia, identificación de eventos inusuales o sospechosos, debida diligencia.
2. Continuar con la difusión del manual "Mejores prácticas para presentación de informes de operaciones sospechosas", tanto para el sector abogados y el sector fiduciario.
3. Mesas de trabajo interinstitucionales.

## Por parte del Ministerio Público

1. Capacitaciones continuas a fiscales sobre la orientación para la atribución de responsabilidad penal de la persona jurídica en Panamá.
2. Establecimiento de variables estadísticas con respecto a las personas jurídicas nacionales y extranjeras mencionadas e investigadas en la República de Panamá.
3. Continuidad efectiva en el intercambio de información entre MP, UAF, SSNF, SBP, DGI y Ministerio de Gobierno.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS**