

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 837

Panamá, 2 de agosto de 2017

**Proceso de Inconstitucionalidad.**

El Licenciado **Roberto Ruíz Díaz** actuando en su propio nombre y representación, presentó la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 34 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015 “*Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones*”.

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,**

**Pleno.**

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Norma acusada de inconstitucional.**

La norma cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la acción que ocupa nuestra atención es el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril del 2015, “*Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones*”, cuyo contenido literal es el siguiente:

**“Artículo 34. Conocimiento ampliado de clientes bajo la clasificación personas expuestas políticamente. Los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán adoptar una debida diligencia**

ampliada o reforzada del cliente para los individuos que se encuentren bajo la categoría de persona expuesta políticamente extranjero y persona expuesta políticamente nacional (ya sea un cliente o beneficiario final), por considerar este perfil de cliente de alto riesgo, de conformidad con la definición que establece el numeral 18 del artículo 4 de la presente Ley, de manera que se establezcan sistemas apropiados de manejo del riesgo y llevar a cabo una debida diligencia más profunda que incluirá entre otros aspectos:

1. Contar con herramientas que permitan efectuar diligencias pertinentes para determinar si el cliente o el beneficiario final es una persona con exposición política.

2. Para los sujetos obligados financieros, obtener la aprobación de la alta gerencia para establecer (o continuar, en el caso de los clientes existentes) relaciones de negocios con esos clientes, y en los casos que aplique para los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión.

3. Para los sujetos obligados financieros, identificar el perfil financiero y transnacional de personas expuestas políticamente en cuanto a la fuente de su patrimonio y la fuente de los fondos, y en los casos que aplique para los sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión.

4. Efectuar el seguimiento continuo intensificado de las operaciones durante toda la relación comercial.

Adicionalmente, en el caso de los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión deberán contar con sistemas que permitan determinar si el cliente o el beneficiario final es persona expuesta políticamente de organismo internacional o familiar cercano o estrecho colaborador de cualquier categoría de persona expuesta políticamente (extranjero, nacional o de organismo internacional); y en los casos en que la relación comercial o transacción sea mayor riesgo, según un análisis de riesgo, se aplicarán las medidas ampliadas de debida diligencia aplicables a personas expuestas políticamente extranjeros y nacionales.

Los sujetos obligados no podrán tener tratos discriminatorios para con las personas que se califican como personas expuestas políticamente, siempre que éstos cumplan con los requerimientos de la debida diligencia ampliada que requerirá el sujeto obligado.

No serán considerados como personas políticamente expuestas aquellos individuos que ocupen cargos medios o subalternos de las categorías previstas en el numeral 18 del artículo 4 de la presente Ley.

El plazo durante el cual una persona se considerará persona políticamente expuesta será desde el momento de su nombramiento hasta su separación del cargo y por un periodo posterior no mayor de dos años desde el momento que cesa de ejercer las funciones y obligaciones por la cual fue calificado persona políticamente expuesta en un inicio.”

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El accionante aduce que el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, *“Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones”*, infringe las siguientes normas de la Constitución Política de la República:

a. El artículo 19, según el cual, no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

b. El artículo 220, numeral 3, que señala las atribuciones del Ministerio Público; concretamente, la de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial); y

c. El artículo 300, que establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión, creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone la Constitución. Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad de sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A. Esta Procuraduría procederá a analizar, primeramente, los conceptos de infracción expresados por el activador constitucional respecto de **los artículos 19 y 300 del Estatuto Fundamental**, porque ambas normas guardan relación con la **prohibición a la discriminación**.

Al expresar el concepto de la violación del **artículo 19 de la Carta Política**, el accionante indica:

“...se observa claramente cómo la Ley 23 de 2015, se dio a **la tarea de estigmatizar a los funcionarios públicos nacionales, extranjeros o de organismos internacionales** como si fueran potenciales delincuentes y estableció mediante el artículo 34, que los mismos eran personas de ALTO RIESGO y por ende deberían ser sometidos a investigaciones ampliadas, antes de permitirles utilizar el sistema financiero nacional, como lo es la simple apertura de una cuenta bancaria o la necesaria solicitud de un préstamo bancario.

Adicional que obliga a someterse a investigaciones extensas y discriminatorias, situación que no ocurre con personas que no han tenido el alto honor de prestar servicio a su país en cargos de importancia y relevancia, le prorrogan por dos años más, después de haber abandonado un cargo público que se tienen que seguir sometiendo a este vejamen, cuando ninguna norma constitucional contempla esto.” (Lo destacado es de esta Procuraduría) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a lo indicado por el recurrente, ya que la adopción de “...una debida diligencia ampliada o reforzada del cliente para los individuos que se encuentren bajo la categoría de persona expuesta políticamente extranjero y persona expuesta políticamente nacional (ya sea un cliente o beneficiario final), por considerar este perfil de cliente de alto riesgo...”, **no está destinada únicamente a los funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales**, como lo indica el demandante, puesto que el propio artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, bajo examen, es el que remite al numeral 18 del artículo 4 de ese mismo cuerpo normativo, que dice:



**“Artículo 4. Definiciones.** Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se entenderán así:

...  
**18. Personas expuestas políticamente.** Personas nacionales o extranjeras que cumplen funciones públicas destacadas de alto nivel o con mando y jurisdicción en un Estado, como (**pero sin limitarse**) los jefes de Estados o de un gobierno, **los políticos de alto perfil**, los funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, los altos ejecutivos de empresas o corporaciones estatales, los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, entre otros que ejerzan la toma de decisiones en las entidades públicas; personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones importantes por una organización internacional, como los miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la junta directiva o funciones equivalentes.” (Lo destacado es nuestro).

En efecto, el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, incluye, entre otros, a **“los políticos de alto perfil”**, los que no necesariamente entran en la categoría de **funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales.**

Por consiguiente, no nos encontramos ante una situación de fuero, privilegio o discriminación a la que alude la norma superior invocada.

La correcta interpretación del artículo 19 de la Constitución Política no prohíbe que haya distinciones entre los habitantes del Estado, sino distingos, entendidos estos últimos como una limitación, una restricción injusta o un trato desfavorable para determinadas personas.

Así lo explicó la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su Sentencia de 27 de junio de 1996, que en lo medular dice:

“También indica el Dr. César Quintero que: ... La Corte ha sostenido de manera uniforme que **esta norma sólo puede ser atacada de inconstitucional si favorece a determinada persona, a título personal e individual.** La Corte en sentencia del 28 de diciembre de 1993, al analizar el artículo 19, se refiere a la obra del Doctor César Quintero, Derecho Constitucional, y en su parte medular expone lo siguiente:

Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los

habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

**El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable.** El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de **su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.**

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en **que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.** (La negrita es nuestra).

Respecto del artículo 19 de la Constitución Política panameña, el autor colombiano Pedro Alfonso Pabón Parra, se expresó en los siguientes términos:

*“- Igualdad entre iguales y desigualdad entre desiguales*

\* El principio autoriza un tratado (sic) distinto a diferentes personas, siempre que se den las siguientes condiciones de aceptación doctrinal:

- Que las personas se encuentren realmente en una diferente situación de hecho.
- Que el trato diferenciado que se les otorga posea una finalidad.
- Que la finalidad sea razonable: Aceptable desde los valores y principios constitucionales.
- Que la diferencia de situación, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado sean congruentes o guarden una racionalidad interna.

➤ Que esa racionalidad sea proporcionada, de forma que la consecuencia jurídica del trato desigual no resulte desproporcionada con las circunstancias de hecho y la finalidad.

- *Proscripción de fueros o privilegios*

\* Para distinguir si una norma crea un fuero o privilegio, se ha de tener en cuenta si una situación ventajosa o discriminatoria para un grupo o un número plural de personas, que se encuentren en igualdad de condiciones.

\* La norma sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales es decir, concedidos a título personal; si la Ley lo confiere a determinada categoría de ciudadanos los mismos no son inconstitucionales. (Vid entre otras R.G noviembre de 2013, página 445, Sala: Pleno, Magistrado Ortega D. Providencia 14 de noviembre de 2013) (PABÓN PARRA, Pedro Alfonso. Director. Instituto Latinoamericano de Legislación Comparad (ILALCO). Constitución Política de la República de Panamá. Esquemática. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. 2016. Pág. 24).

En ese mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por Panamá a través de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, en su artículo 24, señala:

**“Artículo 24.** Igualdad ante la Ley.

Todas las personas son iguales ante la Ley. En consecuencia tienen derecho, sin discriminación a igual protección de la ley.”

Por lo expuesto, este Despacho es de la opinión que el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, en estudio, **no otorga fueros o privilegios ni establece discriminaciones de naturaleza alguna**, porque, como ya se dijo, la adopción de *“...una debida diligencia ampliada o reforzada del cliente para los individuos que se encuentren bajo la categoría de persona expuesta políticamente extranjero y persona expuesta políticamente nacional (ya sea un cliente o beneficiario final), por considerar este perfil de cliente de alto riesgo...”*, **no está destinada únicamente a los funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales**, sino a *“los políticos de alto perfil”*, entre otros,

por la remisión expresa que la norma acusada hace en el numeral 18 del artículo 4 de ese mismo cuerpo normativo.

Además, en el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, no existen referencias a raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas como patrón en la fijación del contenido programático de la norma acusada de inconstitucional. Tampoco contiene fueros ni privilegios referida a situaciones de carácter estrictamente personales; por tanto, no colisiona, en modo alguno, con la orientación reflejada en la disposición superior analizada.

En relación con el **artículo 300 de la Constitución Política**, el actor señala:

“La violación a este artículo se produce en forma Directa por Comisión, toda vez que la norma impugnada, entiéndase artículo 34, incluye una obligación para todo aquel funcionario público de alto rango y mal considerado persona expuesta políticamente, a que se tiene que someter, después de abandonar el cargo, a investigaciones por espacio de dos años, para hacer uso del sector financiero nacional.

Esta situación no la sufren los otros funcionarios públicos que se desligan del sector público, sino solo los que un glosario de términos, como el establecido en el numeral 18 del artículo de la ley 23 de 2015 establece, en forma antojadiza.

Cómo se puede sentir un juez, que imparte justicia, respetando el debido proceso, cuando se encuentra en su vida privada después de años de labor, es sometido a investigaciones, llamadas debidas diligencias ampliadas o reforzadas, para ver si es o no un delincuente. Sin investigación ni juicio previo, cualquier banco le puede rechazar su ingreso a su sistema, pues así lo consideran ellos inoída parte.” (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Este Despacho también se opone a este cargo de inconstitucionalidad, puesto que el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, objeto del proceso, no está estableciendo alguna limitación para acceder a la condición de servidor público ni para perderla.



Decimos esto, porque el artículo 300 constitucional dispone que *“los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión, creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone la Constitución. Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad de sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”*.

Si orientamos nuestro análisis al concepto de la discriminación, observamos que el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, señala que: **“los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión **deberán adoptar una debida diligencia ampliada o reforzada del cliente para los individuos que se encuentren bajo la categoría de persona expuesta políticamente extranjero y persona expuesta políticamente nacional (ya sea un cliente o beneficiario final), por considerar este perfil de cliente de alto riesgo...**”** Un vistazo a la norma atacada refleja que la misma en ningún momento hace referencia a servidor público alguno (Énfasis suplido).

Ahora bien, es cierto que la disposición acusada remite al numeral 18 del artículo 4 de ese mismo cuerpo normativo; y que el mismo se refiere a: *“Personas nacionales o extranjeras que cumplen funciones públicas destacadas de alto nivel o con mando y jurisdicción en un Estado...”*, y menciona algunas de ellas, haciendo la siguiente salvedad: **“(pero sin limitarse)”**, por lo que señala a: *“los jefes de Estados o de un gobierno, ..., los funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, los altos ejecutivos de empresas o corporaciones estatales, los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, entre otros que ejerzan la toma de decisiones en las entidades públicas; personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones importantes por*

*una organización internacional, como los miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la junta directiva o funciones equivalentes.” (Lo destacado es nuestro).*

Reiteramos que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado; lo que prohíbe es el distingo; es decir, **“...una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable...”**.

En el proceso bajo examen, se observa que se hace hincapié en los funcionarios de alta jerarquía, ello con el propósito de preservar la buena administración, dado que son los que toman las decisiones, sin que se entienda que estamos ante situaciones de trato desfavorable.

Esto se infiere del texto del artículo bajo análisis, que en lo pertinente dice: *“...de manera que se establezcan sistemas apropiados de manejo del riesgo y llevar a cabo una debida diligencia más profunda...”*

Respalda nuestro criterio, la **exposición de motivos del Proyecto de Ley 167 de la Comisión de Economía y Finanzas**, que posteriormente pasó a ser la Ley 23 de 27 de abril del 2015, que dice:

“El proyecto que se propone a la consideración de la Honorable Asamblea Nacional de Diputados tiene como objeto constituir el marco para que los diferentes organismos de supervisión así como las entidades, personas naturales y jurídicas, sujetas a esta supervisión, establezcan las medidas para identificar, evaluar y entender los riesgos y consecuencias del Blanqueo de Capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

A través de la Ley 42 de 2000 (derogada), se estableció el marco legal formal para la prevención del Blanqueo de Capitales en la República de Panamá. Posteriormente, la Ley 50 de 2 de febrero de 2003, adicionó el Capítulo VI, denominado Terrorismo, al Título VII del Libro II del Código Penal y dictó otras disposiciones, que adecuó el Código Penal de 1982 a los estándares internacionales previstos en la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de

Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, las Resoluciones RC.23/RES 1/01 y RC24/RES.1.01 de 2001 de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, al introducir por primera vez a la legislación sustantiva nuevos tipos penales para reprimir el Terrorismo y el Financiamiento del Terrorismo, con miras a fortalecer y proteger al sector financiero y económico del país.

Posteriormente, tras la promulgación del nuevo Código Penal mediante la Ley 14 de 18 de mayo de 2007, las figuras delictivas, en mención fueron integradas por el codificador al Capítulo 1, Título IX, Libro Segundo del texto legal en mención; y a través de la Ley 62 de 17 de septiembre de 2013, se introdujo el tipo penal de información falsa para ocultar elementos destructivos con potencialidad terrorista.

...  
Hoy en día, transcurridos quince años desde la promulgación de la Ley 42 de 2000, se dio luego de un profundo análisis del comportamiento del sector financiero comercial y económico del país al detectar la necesidad de proteger las actividades comerciales y de servicios del país, de su posible utilización por parte de organizaciones criminales en la comisión del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.

...  
A su vez, de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales vinculados al combate de los delitos antes señalados, en especial las 40 Recomendaciones adoptadas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en febrero de 2012, sobre esta materia, donde se destacó la necesidad por la República de Panamá de revisar la normativa jurídica vigente, con miras a procurar el cumplimiento del marco jurídico local con las citadas pautas internacionales.

En ese sentido, se hizo necesario adoptar nuevas normas en el ámbito de debida diligencia y de cumplimiento, aplicables a los Sujetos Obligados Financieros, Sujetos Obligados No Financieros y Actividades realizadas por Profesionales sujetos a supervisión, que comprenden: prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; crear bases para la elaboración de una estrategia nacional de evaluación de riesgo país como parte del combate al Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; la identificación adecuada de las personas naturales y jurídicas que actúen como clientes y el beneficiario final; al uso del criterio de enfoque basado en riesgo como factor de cumplimiento; la inclusión, definición y establecimiento de límites con respecto a las personas expuestas políticamente; la introducción de



nuevas actividades consideradas de alto riesgo ya sea como sujetos obligados; el mantenimiento de información aún ante el cese de la relación comercial; clarificación de operación sospechosa; el reporte de transferencias electrónicas; confidencialidad de la información reportada a la Unidad de Análisis Financiero, entre otros tópicos que vienen a clarificar para las partes involucradas, el manejo de esta temática, para su debida implementación a posteriori.”

De lo expuesto, se colige que los argumentos del accionante respecto del artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril del 2015, “*Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones*”, **cuando señala que se vulneran los artículos 19 y 300 Constitucional, deben ser desestimados.**

**B.** Por otra parte, en lo que respecta al **numeral 3 del artículo 220 del Estatuto Fundamental**, el recurrente indicó:

“...por cuanto se dispone de cosas contrarias a lo establecido en la Constitución, al atribuirle funciones de investigación, ya sea de índole administrativa a los entes supervisores de la Banca Nacional, así como entidades privadas, como lo son los bancos para someter a investigaciones rigurosas, a funcionarios públicos, que en el uso de la libertad de contratar, acudan a entidades financieras a realizar, como lo realiza cualquier otro funcionario.

De por sí todo funcionario público está sometido a los reglamentos internos de las entidades donde laboran y asumen deberes y responsabilidades, entre más alto es el cargo que desempeña y dado el caso de existir señalamientos, las instancias reconocidas por la Constitución para investigarlos en el Ministerio Público en primera instancia según su nivel, o bien la Asamblea Nacional o la Corte Suprema de Justicia.

De lo anterior consideramos que el artículo 34 que tacha de personas expuestas políticamente viola con lo ahí establecido, de investigaciones extendidas, disfrazadas como de debida diligencia ampliada o reforzada.”

Este Despacho es de la opinión que el demandante ha incurrido en un error de interpretación al invocar como infringido el numeral 3 del artículo 220 del Texto Fundamental, debido a que esa norma señala las atribuciones del Ministerio



Público; concretamente, la de vigilar la conducta oficial de los funcionarios y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.

En el caso de la Procuraduría General de la Nación, esa vigilancia de la conducta de los servidores públicos tendrá mayor preponderancia hacia la esfera penal; mientras que para esta Procuraduría, su labor girará en torno a la temática del Derecho Administrativo.

**El ejercicio de tales atribuciones constitucionales en ningún caso deroga o deja sin efecto las facultades que la Ley y los reglamentos le han otorgado a la Superintendencia de Bancos.**

En cuanto a lo expuesto por el demandante, en el sentido que se ha desvirtuado **el numeral 3 del artículo 220 Constitucional, otorgándole a la Superintendencia de Bancos funciones que le competen al Ministerio Público**, es importante aclarar que la **exposición de motivos** de la ley bajo análisis, incluye una modificación a la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, a fin de determinar las entidades que se definen como autoridad competente **y es aquí donde se incorporan modificaciones al Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, sobre la facultad de la Superintendencia de Bancos para obtener la información de los pasivos, así como la confiabilidad administrativa**, igualmente se incluyen las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores sobre las atribuciones de ese Superintendente, **como entes supervisores extranjeros y el acceso de la información confidencial**. También se regulan aspectos generales de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la Comisión Presidencial de Alto Nivel Contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CPAN) y se adopta la denominación de la Dirección de Políticas de Prevención del Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, y se le otorga la facultad para

supervisar en materia de prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a los sujetos obligados.

En efecto, **el artículo 6 del Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008**, que se refiere a las funciones generales de la Superintendencia de Bancos, así:

**“Artículo 6.** Son funciones de la Superintendencia:

1. Velar porque los bancos mantengan coeficientes de solvencia y liquidez apropiados para atender sus obligaciones, **así como procedimientos adecuados que permitan la supervisión y el control de sus actividades nacionales e internacionales, en estrecha colaboración con los entes supervisores extranjeros, si fuera el caso.**

2. ...

3. ...

4. **Ejercer las funciones que le sean asignadas por este Decreto Ley o por otras leyes.”** (Lo destacado es de este Despacho).

De manera más específica, el artículo 5 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, establece la conformación del Sistema de Coordinación Nacional para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, en el que se incluye a los **Organismos de Supervisión**, así:

**“Artículo 5. Conformación del Sistema de Coordinación Nacional.** El sistema de coordinación nacional para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva estará conformada por:

1. La Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

2. La Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo.

3. **Los organismos de supervisión.”** (Énfasis suplido).

En ese orden de ideas, el artículo 19 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, señala a la **Superintendencia de Bancos de Panamá entre los Organismos de Supervisión**, como a seguidas se copia:

**“Artículo 19. Organismos de Supervisión.** Son organismos de supervisión de conformidad con esta Ley:

1. **La Superintendencia de Bancos de Panamá.**
2. La Superintendencia de Seguros y Reaseguros.
3. La Superintendencia de Mercado de Valores.
4. La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros.
5. El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.
6. Cualquier otra institución pública que se determine por ley, a fin de garantizar la supervisión de otras actividades descritas en esta Ley o cuyo perfil de riesgo así lo requiera.” (Énfasis suplido).

El artículo 20 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, explica las atribuciones de los Organismos de Supervisión, así:

**“Artículo 20. Atribuciones de los Organismos de Supervisión.** Son atribuciones de los organismos de supervisión los siguientes:

1. Supervisar que los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión cuenten con políticas, mecanismos y procedimientos de control interno de cada una de las personas naturales o jurídicas sujetas a su supervisión, a fin de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley y sus reglamentos.
2. Elaborar el Manual para la Supervisión del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva con un Enfoque basado en riesgo.
3. Adoptar un enfoque de Supervisión basado de riesgos que le permita al Supervisor tener un entendimiento claro de los riesgos de los delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, presentes en el país.

4. Tener acceso a información financiera relacionada con el delito de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva asociado a los clientes, a los productos y a los servicios de los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.

5. Imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la presente Ley de Blanqueo de Capitales, de Financiamiento del Terrorismo y de Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

6. Notificar a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo las sanciones impuestas de conformidad con lo establecido en esta Ley y sus Reglamentos.

7. Emitir normas de orientación y de retroalimentación a los sujetos obligados financieros y sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión para su aplicación al igual que los procedimientos para la identificación de los beneficiarios finales, de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas.

8. Asegurar que los sujetos obligados financieros y sujetos obligados no financieros cuenten con la información básica sobre el originador y el beneficiario de las transferencias electrónicas y que esté disponible al organismo de supervisión y a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo y Autoridad Competente.

9. Dictar las directrices para la aplicación de esta Ley, con respecto a las sucursales, subsidiarias y filiales de los sujetos obligados financieros.

10. Mantener actualizadas sobre asuntos relevantes a la efectividad e implementación de esta Ley incluyendo las supervisiones y sanciones aplicadas a los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.

11. Aplicar las medidas y sanciones necesarias para que los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión cumplan con lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.



12. Suscribir acuerdos de cooperación con entidades del Estado y homólogas extranjeras que facilitan las funciones de supervisión.”

Por su parte, el artículo 22 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, dispone, entre otras cosas, lo siguiente: ***“La Superintendencia de Bancos podrá solicitar la identidad de los depositantes que sea necesaria para el debido cumplimiento de las normas de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. La información que se requiera de las entidades debe ser parte únicamente de la supervisión que en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva lleve a cabo la Superintendencia a todos sus regulados.”*** (Énfasis suplido).

En adición, el artículo 6 de ese mismo cuerpo normativo explica quiénes conforman la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, entre éstos, el **Superintendente de Bancos de Panamá en su calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Financiera o el que éste designe**, veamos:

**“Artículo 6. Conformación de la Comisión Nacional.**  
La Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva estará conformada por:

1. El Ministro de Economía y Finanzas, quien actuará como Presidente, o el Viceministro de Finanzas en ausencia del Ministro.
2. El Ministro de Relaciones Exteriores o quien éste designe.
3. El Ministro de la Presidencia o quien éste designe.

4. **El Superintendente de Bancos de Panamá en su calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Financiera o quien éste designe.**

5. EL Procurador General de la Nación en representación del Ministerio Público o quien éste designe.

6. El Director de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo o quien éste designe.

7. El Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional.

El Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad participará en las reuniones de la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva con derecho a voz en las sesiones respectivas.

La Comisión, con carácter consultivo, podrá invitar a sus reuniones, cuando así lo considere su Presidente, a otras instituciones del sector público, a las asociaciones o gremios legalmente constituidos que representen a los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.

La Comisión contará con una secretaria técnica, adscrita al despacho del Ministro de Economía y Finanzas, que tendrá funciones técnicas y administrativas.”

El artículo 8 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, describe las funciones de la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, en los siguientes términos:

**“Artículo 8. Funciones de la Comisión.** La Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva tendrá las funciones siguientes:

1. Aprobar las estrategias nacionales de riesgos de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a fin de tomar las medidas necesarias para mitigar los riesgos nacionales, gestionar eficazmente los recursos disponibles y **adoptar las decisiones de aplicación a los sujetos obligados financieros, sujetos no obligados financieros y**

**actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión**, previa la convocatoria de los sectores afectados para el logro de una adecuada participación ciudadana.

2. Dar seguimiento al Plan Nacional de Evaluación de Riesgos para la Prevención de los Delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de armas de Destrucción Masiva.

3. Establecer las políticas para la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

4. Asegurar la coordinación de la representación de la República de Panamá en foros internacionales relacionados con las políticas del país contra los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

5. Presentar informes al Consejo de Gabinete sobre las medidas y acciones que se ejecuten basadas en la evaluación de riesgos para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

6. Variar las sumas de dinero en efectivo y cuasi efectivo sobre las cuales se establece la obligación de declarar." (Lo resaltado es nuestro).

En concordancia con el artículo 4, numeral 18, de la Ley 23 del 27 de abril de 2015, antes citado, el artículo 9 del Acuerdo 005-20015 de 26 de mayo de 2015, reglamenta lo relacionado con la prevención del uso indebido de los servicios brindados por otros sujetos obligados bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos, en los siguientes términos:

**“Artículo 9. PERSONAS EXPUESTAS POLÍTICAMENTE.** Los sujetos obligados deberán adoptar una debida diligencia ampliada o reforzada del cliente y/o último beneficiario cuando se trate de personas catalogadas como expuestas políticamente ya sea nacional o extranjero, y prestar especial atención así como tomar las medidas pertinentes para éstos clientes.

De conformidad con lo establecido en el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 23 de 2015, serán consideradas personas expuestas políticamente (PEP), las personas nacionales o extranjeras que cumplen funciones públicas

destacadas de alto nivel o con mando y jurisdicción en un Estado, como pero sin limitarse los jefes de Estados o de un gobierno, los políticos de alto perfil, los funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, los altos ejecutivos de empresas o corporaciones estatales, los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, entre otros que ejerzan la toma de decisiones en las entidades públicas; personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones importantes por una organización internacional, como los miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la junta directiva o funciones equivalentes.

Una persona será considerada PEP desde el momento de su nombramiento hasta su separación del cargo y por un período posterior de dos (2) años desde el momento que cesa de ejercer las funciones y obligaciones por la cual fue calificado PEP en un inicio.

Por ser considerado este cliente con un perfil de alto riesgo, los sujetos obligados deberán establecer sistemas apropiados de manejo de riesgo y llevar a cabo una debida diligencia más profunda, que incluirá los siguientes aspectos:

1. Contar con herramientas que permitan efectuar diligencias pertinentes para determinar si el cliente o el último beneficiario es una persona con exposición política;
2. Obtener la aprobación de la gerencia para establecer (o continuar, en el caso de clientes existentes) relaciones de negocios con esos clientes, en los casos que aplique;
3. Identificar el perfil financiero y transnacional del PEP en cuanto a la fuente de su patrimonio y la fuente de los fondos, en los casos que aplique, y
4. Efectuar el seguimiento continuo intensificado de las operaciones durante toda la relación contractual.

En el caso de familiares cercanos de las personas expuestas políticamente, es decir cónyuge, padres, hermanos e hijos, así como personas conocidas por su íntima relación con una persona expuesta políticamente, los sujetos obligados deberán aplicar estas medidas de debida diligencia.”

Para que los organismos antes mencionados puedan llevar a cabo las funciones previamente descritas, es necesario referirnos a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y



Financiamiento del Terrorismo (UAF), descrito en el artículo 9 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que establece que es el Centro Nacional para la recopilación y análisis de información financiera relacionada con los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como para la comunicación de los resultados de ese análisis a las autoridades de investigación y represión del país.

Las funciones más relevantes de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo (UAF), están recogidas en el artículo 11 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, las cuales fueron expuestas por el Ministerio de la Presidencia, quien explica que, entre sus funciones más relevantes, destacan las siguientes:

- Recabar de las instituciones públicas y de las entidades privadas declarantes, toda la información relacionada con actividades financieras, comerciales o de negocios que puedan tener vinculación con el delito de blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, según las disposiciones vigentes que rigen estas materias en la República de Panamá;
- Analizar la información obtenida a fin de determinar transacciones sospechosas inusuales, así como operaciones o patrones de blanqueo de capitales y de financiamiento del terrorismo.
- Intercambiar con entidades homólogas de otros países información para el análisis de casos que puedan estar relacionados con el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, previa la firma con dichas entidades de memorando de entendimiento u otro acuerdo de cooperación.

- Suministrar directamente la información al Procurador General de la Nación, cuando a juicio de la Unidad de Análisis Financiero deba procederse a una investigación por parte del Ministerio Público.
- Proveer a los funcionarios de instrucción de la Procuraduría General de la Nación **y a los funcionarios designados en la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá** cualquier asistencia requerida en el análisis y suministro de información de inteligencia **que pueda ayudar a las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con el Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo** (Ministerio de la Presidencia. Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo (UAF). Compilación de artículos sobre el Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo. Panamá. Página 4).

En concordancia con lo expresado en los párrafos precedentes, el Título VII de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, otorga las herramientas necesarias para fortalecer la responsabilidad, capacidad y efectividad de los organismos de supervisión y control, así como las obligaciones de suministro de información a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) por parte de los Sujetos Obligados Financieros, Sujetos Obligados No Financieros y Actividades realizadas por Profesionales sujetas a supervisión, como parte de las medidas de prevención de estos flagelos en los sectores regulados en la legislación en estudio, lo cual incluye, a la vez, un sistema de sanciones estructurado en el cumplimiento de las normas que ella contiene.

El Título VII de la Ley en estudio, también establece el deber de las entidades declarantes de comunicar directamente a la Unidad de Análisis Financiero, cualquier hecho o transacción u operación que sea inusual. Este

proceso de remisión de reporte de operaciones sospechosas tiene como ventaja, la divulgación de buena fe a las autoridades responsables de la lucha de estos delitos.

Esa ley contiene en su artículo 54, la obligación de reportar una operación sospechosa a la Unidad de Análisis Financiero, es decir que existe un sistema de flujo de información proveniente de estos reportes, que involucra a todos los actores en el sistema Anti-Lavado de dinero y Contra el Financiamiento de Terrorismo.

Para facilitar esa tarea, el Estado panameño ha aprobado significativas normas tendientes a procurar el incremento de medidas de prevención y represión del Blanqueo de Capitales, y el Financiamiento del Terrorismo, entre ellas, la Ley 23 de 27 de abril de 2015, objeto de este análisis.

Aunado a ello, organizaciones regionales e internacionales realizan una permanente revisión y fiscalización que dan origen a nuevos estándares y recomendaciones internacionales para el combate de los flagelos de estos delitos. Entre esas organizaciones se encuentran el Grupo de Acción Financiera (GAFI); el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) del cual la República de Panamá es miembro; el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) y el Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA); el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los cuales están fusionados en sus políticas y estrategias en la lucha contra estos delitos.

Una vez expuesto lo anterior, es natural que exista una relevancia a nivel mundial del combate del crimen organizado y de los efectos negativos que esto representa para un país; por lo tanto, son necesarias las políticas de preservación de garantías básicas del propio Estado, ligadas con la protección a la vida, integridad personal, la justicia social y la estabilidad económica.

Es aquí donde los Estados, para preservar su estabilidad y su seguridad financiera, deben hacer uso de un ordenamiento convencional ampliado; ya que, en ocasiones, las normas nacionales deben adecuarse a parámetros basados en instrumentos internacionales que nos ayuden a soslayar nuevas modalidades del crimen organizado.

En atención a ello, la Constitución Política juega un papel muy importante; puesto que el artículo 4 de la Constitución Política de Panamá expresamente establece lo siguiente: *“La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”*; es decir, que por mandato constitucional el Estado panameño obedece los tratados internacionales que hayan sido acordados, ratificados y aprobados según las reglas establecidas para tales efectos.

Por lo tanto, la República de Panamá como integrante de la comunidad internacional y miembro de la Organización de las Naciones Unidas ha asumido el compromiso de acatar los Mandatos y las Resoluciones que sobre esta materia han venido dictando los organismos antes mencionados, por lo que también se incluye el congelamiento preventivo en virtud de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, números S/RES/1267/, S/RES/1988, S/RES/1373, S/RES/1718, S/RES/1737 y todas las sucesoras, u otras Resoluciones que se emitan sobre la materia, a fin de prevenir el uso de sus servicios y productos por razón de la comisión de actos de terrorismo, su financiamiento, así como la proliferación de armas de destrucción masiva.

La República de Panamá mantiene un compromiso fuerte y activo ante la comunidad internacional, producto de la suscripción de tratados con diferentes naciones y la adhesión de nuestro país a diferentes organismos internacionales identificados con el combate del Blanqueo de Capitales, del Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; por lo cual nos encontramos en el deber como país de adoptar planes de



acción, con el fin de fortalecer la estructura de prevención, que incluyan medidas frente a las amenazas de estos delitos.

Entre los instrumentos jurídicos internacionales, adoptados por la República de Panamá, y que combaten este tipo de delitos, tenemos:

- La Convención Sobre el Financiamiento del Terrorismo de 1999.
- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, (Convención de Viena)
- Convención Contra la Delincuencia Organizada de 2000, (Convención de Palermo).

Es así como en la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados, la cual fue incorporada al ordenamiento jurídico nacional por medio de la Ley 17 de 31 de octubre de 1979, contempla, en su artículo 26, el principio más antiguo y fundamental del Derecho Internacional Público conocido como “**Pacta Sunt Servanda**”, el cual establece que “*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*”.

Al referirse a este principio, el autor Guillermo Cabanellas indica: “**Los pactos han de cumplirse**. Esta frase sintetiza la máxima jurídica establecida, con carácter espiritualista, por el Derecho Canónico; ‘*Pacta, quantum cumque nuda, Servanda Sunt*’ (Aún nudos los pactos, hay que cumplirlos).” (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI. 28ª Edición. Editorial Heliasta, S.R.L, Buenos Aires. 2003. Pág. 5).

Para el tratadista Marco G. Monroy Cabra: “*El principio Pacta Sunt Servanda es una regla independiente del tratado, que es consecuencia de la moral internacional y exigencia de la comunidad internacional. Es una regla preexistente de derecho internacional, reconocida en el preámbulo de la Convención de Viena, al decir que: ‘los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma Pacta Sunt Servanda están universalmente reconocidos’...*” (MONROY CABRA,

Marco G. Derecho Internacional Público. Cuarta Edición. Editorial Temis, S.A., Santa Fe de Bogotá. 1998. Pág. 130).

De conformidad con lo anterior, la norma Pacta Sunt Servanda implica que los tratados internacionales obligan a las partes a cumplir lo pactado de buena fe, por lo que constituye la obligación jurídica de respetar no sólo la letra sino el espíritu de todo tratado internacional suscrito por nuestro país.

En abono de lo expuesto, el artículo 27 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados, aprobada mediante la Ley 17 de 31 de octubre de 1979, relativo al derecho interno y a la observancia de los tratados, establece que: *“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”*. En relación con este artículo, el Doctor Julio E. Linares ha expresado lo siguiente:

**“...ningún Estado puede invocar disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de una norma de Derecho Internacional Público...”**

...Por ello afirma el artículo 27 de la Convención de Viena, **a las partes ni siquiera les es permitido invocar, para justificar su incumplimiento, disposiciones de su derecho interno, pues al manifestar ellas su consentimiento en obligarse por un tratado se obligan, al mismo tiempo, a adoptar las medidas necesarias para su acatamiento**. Debe tenerse presente, sin embargo, la excepción en el sentido de que solamente la violación manifiesta de una norma de importancia fundamental del derecho interno, concerniente a la competencia para celebrar tratados, puede ser alegada como vicio del consentimiento (Art. 46), por cuanto al derecho interno corresponde determinar los órganos del Estado que han de intervenir en la formación de los tratados.” (LINARES, Julio E. Comentarios al Artículo 4 de la Constitución. Citado por FÁBREGA P., Jorge, en Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987. Pág. 261-266).

En resumen, en materia de observancia, aplicación e interpretación de los tratados, además de la norma Pacta Sunt Servanda, rige el principio adicional de que las partes en un tratado no pueden invocar las disposiciones de su

Constitución Política o de sus leyes como justificadoras del incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas, salvo que se trate de disposiciones de su derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados, que no es el caso de la norma constitucional cuya infracción se invoca dentro de este proceso.

Luego de un recuento de las razones por las cuales se crea la Ley en donde se encuentra la norma atacada de inconstitucional, nos podemos percatar que el Estado panameño tiene toda la potestad, fundamentado en el artículo 4 de la Constitución Política, de acatar los instrumentos internacionales ratificados.

Luego de un estudio prolijo, nos podemos percatar que el artículo 34 de la Ley 23 de abril de 2015, lo que busca es la llamada política o medida de **conozca a su cliente**, normativa ésta que se rige por los estándares de recomendaciones efectuadas por organismos internacionales, en los cuales la República de Panamá es miembro, como por ejemplo el organismo denominado GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe), cuyo objetivo principal consiste en la puesta en ejecución de medidas que constituyan una respuesta a la problemática del delito de Lavado de dinero en los países de la región.

Entre los logros de este organismo figuran las diecinueve (19) recomendaciones para el combate de Lavado de Dinero, las cuales en la actualidad han sido reemplazadas por la aplicación de las 40+9 recomendaciones aprobadas por el GAFI (Grupo de Acción Financiera). Estos organismos monitorean el cumplimiento de los estándares existentes en el combate del Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo, mediante programas de evaluación de los Estados miembros.

En atención a estas evaluaciones los Estados miembros, en este caso en particular la República de Panamá, tiene que adoptar medidas para prevenir estos delitos y que no afecten el sistema financiero. En virtud de ello, debe prevenir los

riesgos que se derivan de la posibilidad que los productos y servicios ofrecidos por los supuestos obligados descritos en la Ley 23 de abril de 2015, sean utilizados como mecanismos para el blanqueo de capitales y otros.

De allí deriva la necesidad de conocer al cliente y, en este sentido, se enmarcan las **personas políticamente expuestas**, y el deber del Estado, **a través de la Superintendencia de Bancos**, de saber a quién se le está prestando un servicio; ya que es la herramienta más efectiva que posee para evitar ser utilizado en operaciones de lavado de dinero u otras actividades ilícitas que cada día van evolucionando más.

Esta política integral de conocimiento del cliente, cumple una importante labor de prevención y control, que busca recaudar la suficiente información para identificar al cliente y su actividad económica, con el fin de definir el perfil financiero del cliente, entendiendo por éste, a toda persona, sea natural o jurídica, con la cual se mantiene una relación contractual de índole financiero o de negocios.

Por lo que resulta importante **para los bancos y demás entes reguladores**, cumplir con los procedimientos de debida diligencia en el curso de sus actividades, de forma que cuando tengan conocimiento de operaciones que se alejen de los patrones normales, puedan ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes, en el caso de Panamá a la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

Es decir, que la Republica de Panamá, a medida que se van implementando los distintos sistemas de controles, respecto de la debida diligencia sobre el cliente, es importante prestar atención al estudio y análisis de riesgo sobre los productos y servicios que se ofrecen, para definir prácticas y modelos que resulten efectivos, operativos y aplicables a la realidad de una actividad económica.



Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 34 de la Ley 23 del 27 de abril de 2015 "*Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento y proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones*".

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 687-17-I