



Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
25 de julio de 2019

Original: español

Grupo de Examen de la Aplicación
Primera parte de la continuación
del décimo período de sesiones
Viena, 2 de 4 de septiembre de 2019
Tema 2 del programa
Examen de la aplicación de la Convención
de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen

Nota de la Secretaría

Adición

Índice

	<i>Página</i>
II. Resumen	2
Panamá	2



II. Resumen

Panamá

1. Introducción - Sinopsis del marco jurídico e institucional establecido por Panamá en el contexto de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La aplicación de los capítulos III y IV de la Convención por Panamá fue examinada en el primer ciclo del examen de la Convención (CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.16).

Panamá tiene un sistema monista y puede aplicar la Convención directamente.

La legislación por la que se aplican los capítulos II y V de la Convención incluye, entre otras normas, las leyes 6 de 2002, 59 de 1999, 23 de 2015 y 11 de 2015 y el Código Electoral.

Los órganos más importantes para prevenir y combatir la corrupción son la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG), la Procuraduría de la Administración (PGA), la Policía Nacional, el Tribunal de Cuentas, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

2. Capítulo II - Medidas preventivas

2.1. Observaciones sobre la aplicación de los artículos objeto de examen

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción; órgano u órganos de prevención de la corrupción (arts. 5 y 6)

En la mayoría de los reglamentos de las autoridades se establecen normas internas que contienen disposiciones sobre la prevención de la corrupción. Panamá no dispone de una estrategia nacional contra la corrupción. La ANTAI está facultada para coordinar y aplicar políticas de prevención de la corrupción (Ley 33 de 2013, arts. 2; 4, párr. 7; y 6, párr. 4). Las autoridades no están obligadas a presentar sus políticas de prevención a la ANTAI.

Varias autoridades cuentan con programas de capacitación que tienen como objetivo aumentar los conocimientos sobre la prevención y la lucha contra la corrupción y han designado oficiales de ética que pueden apoyar a sus funcionarios públicos en lo que respecta a su conducta y que actúan como enlace con la ANTAI.

El sistema de compras públicas se evalúa cada dos años para que resulte más eficaz, y la ANTAI evalúa mensualmente el cumplimiento con la obligación de proporcionar información conforme a la Ley 6 de 2002. Otras medidas legislativas o administrativas son objeto de evaluaciones puntuales sin programa de evaluación periódica.

Panamá es sede de la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe.

La Contraloría participa a nivel regional en un proyecto cuyo objetivo es medir el índice de integridad de los funcionarios.

Panamá dispone de varios órganos encargados de prevenir la corrupción: la ANTAI es la autoridad principal encargada de hacer cumplir la Ley 6 de 2002 sobre la transparencia y al acceso a la información, y es autónoma e independiente (Ley 33 de 2013, art. 1). Vela por que se respeten los derechos consagrados en la Constitución en lo que respecta a la petición y el acceso a la información, y los derechos previstos en los tratados internacionales y las normas nacionales en materia de prevención de la corrupción, así como por la incorporación de las políticas de prevención en la gestión pública a nivel gubernamental.

El Departamento de Asesoría Legal de la ANTAI recibe y tramita denuncias y quejas anónimas, personales y de oficio por supuestos de irregularidades administrativas.

El Tribunal de Cuentas es autónomo e independiente (Ley 67 de 2008, art. 5) y resuelve el resarcimiento al Estado del producto de las irregularidades cometidas por servidores públicos y privados.

La Contraloría General de la República es un ente independiente (Ley 32 de 1984, art. 1) fiscalizador de la gestión pública que lleva las cuentas nacionales y examina las cuentas de los funcionarios públicos.

Panamá informó al Secretario General que la ANTAI es la autoridad nacional de prevención.

Sector público; códigos de conducta para funcionarios públicos; medidas relativas al poder judicial y al ministerio público (arts. 7, 8 y 11)

La Constitución establece que los nombramientos del personal de carrera se basan en el sistema de méritos (art. 302). La Ley sobre la Carrera Administrativa (Texto único de 29 de agosto de 2008) establece un proceso de selección basado en la competencia profesional, al mérito y la moral pública de los aspirantes (arts. 51 y 52). No se señalan los cargos que se consideran especialmente vulnerables a la corrupción. En el momento de la visita se estaba preparando un proyecto de ley (proyecto 230)¹.

Las cuestiones relativas a la elección de cargos públicos están reguladas por la Constitución, el Código Electoral (CE) y el Decreto Reglamentario de las Elecciones Generales². No son elegibles para cargos de elección popular los servidores públicos que hayan ejercido en cualquier tiempo, desde seis meses antes de la elección, ciertos cargos oficiales (CE, arts. 27 y 225)³ y los candidatos a estos puestos no pueden haber sido inhabilitados (Constitución, arts. 153, 180 y 226).

El Código Electoral también regula la financiación de candidaturas políticas. Los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular están obligados a registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas (CE, art. 209)⁴. Esta información la maneja de forma confidencial⁵ el Tribunal Electoral y se utiliza exclusivamente para determinar que no hay indicios de violaciones de la ley penal. De haberlas, la información se comparte con el Ministerio Público o el Órgano Judicial, a requerimiento de estos. El Tribunal Electoral publica periódicamente la ejecución presupuestaria del financiamiento público a cargo de los partidos políticos (CE, art. 187)⁶. No se pueden aceptar donaciones de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas en Panamá; donaciones o aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares; y donaciones de Gobiernos, personas u organismos extranjeros (CE, art. 190)⁷.

¹ Las autoridades panameñas informaron que este proyecto fue aprobado mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa.

² Las autoridades panameñas indicaron que el último decreto pertinente es el Decreto 12 de 21 de marzo de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019.

³ Las autoridades panameñas indicaron que el texto de los artículos 27 y 225 fue modificado por la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, que modifica el Código Electoral, y que los artículos 30 y 288 del Código Electoral modificado serían aplicables.

⁴ Las autoridades panameñas indicaron que el texto del artículo 209 fue modificado por la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, que modifica el Código Electoral, y que los artículos 205 y 246 del Código Electoral modificado serían aplicables.

⁵ Las autoridades panameñas indicaron que, según la modificación a la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, esta información se publicaría en la página electrónica del Tribunal Electoral (CE, art. 209).

⁶ Las autoridades panameñas indicaron que, según la modificación a la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, se aplicaría el art. 200, según la modificación a la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, modificación que se integra al Texto único.

⁷ Las autoridades panameñas indicaron que, según la modificación a la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, se aplicaría el art. 203, según la modificación a la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, modificación que se integra al Texto único.

La información relativa a la contratación y designación de funcionarios u otras personas que desempeñen funciones públicas es de carácter público (Ley 6 de 2002, art. 11), y muchas instituciones la publican en sus sitios web.

Existe un Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que Laboran en las Entidades del Gobierno Central (CUE), aprobado por Decreto Ejecutivo 246, de 15 de diciembre de 2004. A pesar de su nombre, este Código es aplicable a la mayoría de los funcionarios. Ciertas instituciones u órganos (Órgano Judicial, Autoridad del Canal de Panamá, Contraloría General de la República) disponen de sus propios códigos de ética.

El CUE prevé sanciones administrativas (art. 44). No obstante, las sanciones aplicadas son las que figuran en los reglamentos internos de las instituciones. Ciertos reglamentos internos regulan ciertos casos de conflictos de intereses, como la prohibición de contribuir al nombramiento de parientes a cargos dentro de la PGA (Reglamento interno de la PGA, art. 33).

El Código Procesal Penal (CPP) (art. 83) y el CUE obligan a los funcionarios públicos a denunciar ciertos actos que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o una violación a las disposiciones contenidas en el CUE (art. 29).

Panamá estableció un sistema de declaraciones juradas del estado patrimonial aplicable a la mayoría de los funcionarios (Constitución, art. 304; Ley 59, de 29 de diciembre de 1999, art. 1), con el objetivo de prevenir los conflictos de intereses y detectar el enriquecimiento ilícito. Las declaraciones deben someterse por escrito en un plazo de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y a partir de la separación (Ley 59, de 29 de diciembre de 1999, art. 2). Las declaraciones no son públicas y no contienen información respecto a los cónyuges o hijos menores de los funcionarios, ni respecto a las deudas. La Contraloría General ejerce un control formal, pero no sustantivo, de las declaraciones.

El funcionario público que no hace su declaración puede ser sancionado (Ley 59, de 29 de diciembre de 1999, art. 4).

El CUE para servidores públicos establece la prohibición general de aceptar regalos o beneficios (art. 34), pero su artículo 35 prohíbe aceptar regalos en ciertas situaciones, lo que podría causar confusión. También existen excepciones en cuanto a la aceptación de regalos (CUE, arts. 37 y 38). Las autoridades confirmaron que el umbral con respecto a los regalos considerado aceptable era de 150 dólares estadounidenses. No existe registro de regalos, ni la obligación de declararlos.

No existe una prohibición general de tener empleos externos ni una obligación de declararlos, pero la Constitución prohíbe en general percibir dos o más sueldos del Estado y desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo (art. 303). El ejercicio de un cargo del Órgano Judicial es incompatible con el ejercicio de la abogacía, del comercio y de cualquier otro cargo retribuido, salvo el de profesor para la enseñanza del Derecho en universidades (Constitución, arts. 208 y 212).

La independencia judicial está prevista por la Constitución (art. 210).

Panamá dispone de una Ley de la Carrera Judicial (Ley 53 de 2015) aplicable también al Ministerio Público. Esta ley prevé la creación de la Jurisdicción de Integridad y Transparencia (título III). Asimismo, contempla los requisitos y prohibiciones de ingreso (arts. 55 y 56), los derechos y deberes de quienes hayan ingresado a la carrera (arts. 61 a 64) y la selección mediante concurso para ingresar en la carrera judicial. No obstante, esta ley aún no se aplica en la práctica.

Existe un Código de Ética Judicial (aprobado mediante Acuerdo 523, de 4 de septiembre de 2008) que prevé sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento de las obligaciones contenidas en él. La Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración adoptaron conjuntamente, mediante la Resolución 1, de 6 de julio de 2005, el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos.

Contratación pública y gestión de la hacienda pública (art. 9)

La Ley 22, de 27 de junio de 2006, creó el sistema de contratación pública. En el momento de la visita *in situ* se había presentado a la Asamblea un proyecto de ley (núm. 305)⁸ por el que se reformaría la Ley 22 de 2006. Panamá utiliza un sistema electrónico, PanamaCompra (Ley 22 de 2006, art. 124)⁹, para su contratación pública (salvo en lo que respecta a las compras de menos de 15.000 dólares hechas por entidades que tienen dificultades de acceso, según el Decreto Ejecutivo 54, de 26 de abril de 2011. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) es la entidad facultada para, entre otras cosas, regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de contratación (Ley 22 de 2006, art. 8)¹⁰. La Ley 22 de 2006 establece los principios de contratación (arts. 16 a 23)¹¹, el requisito de establecer criterios para la ponderación de propuestas (art. 24)¹², los requisitos para las propuestas (art. 37)¹³, así como los procedimientos de contratación (arts. 38 a 44)¹⁴. También prevé la posibilidad de presentar una acción de reclamo ante la DGCP (art. 111)¹⁵ o un recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (art. 114)¹⁶. No obstante, las decisiones de la DGCP en cuanto a las acciones de reclamo no admiten recurso alguno.

El presupuesto se adopta sobre la base de la Constitución (arts. 267 a 278) y el Decreto 234 de 1997. Conforme al artículo 10 de la Ley 6, de 22 de enero de 2002, se publican informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto. La Contraloría fiscaliza la ejecución del presupuesto según lo que establece el artículo 280, acápito 2, de la Constitución Política de la República de Panamá. La Contraloría también establece los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales (Constitución, art. 280, párr. 8).

La falsificación de escrituras públicas y documentos públicos y la falsificación de libros de contabilidad, registros contables, estados financieros y otra información financiera de un banco o de una institución financiera son tipificados (CP, arts. 366 y 370).

Información pública; participación de la sociedad (arts. 10 y 13)

La Ley 6, de 22 de enero de 2002, regula el acceso a la información. Esta ley obliga a las instituciones a tener disponible en forma impresa y a publicar en su sitio web, entre otros, el reglamento interno de la institución, sus políticas generales y manuales de procedimiento interno, así como la descripción de la estructura organizativa de la institución (art. 9). Asimismo, las instituciones del Estado están obligadas a brindar información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido (Ley 6 de 2002, art. 9). Toda persona tiene derecho a solicitar la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la Ley, así como a solicitar

⁸ Las autoridades confirmaron que el proyecto de Ley fue aprobado mediante Ley 61, del 27 de septiembre del 2017, “Que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contrataciones Públicas y dicta otras disposiciones”.

⁹ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, el artículo 161 de la ley sería aplicable.

¹⁰ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, los artículos 11 y 12 serían aplicables.

¹¹ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, los artículos 20 a 32 serían aplicables.

¹² Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, el artículo 33 sería aplicable.

¹³ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, el artículo 50 sería aplicable.

¹⁴ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, los artículos 51 a 59 serían aplicables.

¹⁵ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, el artículo 143 sería aplicable.

¹⁶ Las autoridades indicaron que, según el Texto único modificado por la Ley 61, de 27 de septiembre de 2017, el artículo 146 sería aplicable.

su información personal contenida en archivos, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado (Ley 6 de 2002, arts. 2 y 3).

La información de acceso restringido (Ley 6 de 2002, art. 1, párr. 7) no se puede divulgar, por lo general, hasta pasados diez años a partir de su clasificación (Ley 6 de 2002, art. 14), y la información confidencial no se puede divulgar (Ley 6 de 2002, art. 13). En caso de que la información solicitada no se proporcione, toda persona está legitimada para promover una acción de Habeas Data ante los Tribunales Superiores o la Corte Suprema de Justicia (Ley 6 de 2002, arts. 17 y 18).

Panamá dispone de un Portal de Transparencia en la web (<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/transparencia/>). Por el portal “Panamá en Línea”, aprobado por Decreto Ejecutivo 928, de 21 septiembre de 2010, se puede acceder a varios servicios estatales a través de un único sitio web para facilitar las consultas. Además, el programa “Panamá Apps” facilita el acceso a servicios desde dispositivos celulares.

La participación de la sociedad en los actos de la administración pública se asegura a través de elecciones, consultas y audiencias públicas, foros o talleres, y la participación directa en instancias institucionales (Ley 6 de 2002, art. 25).

Existe una Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana (Resolución 72, de 11 de julio de 2000, y Resolución 49, de 30 de mayo de 2001) cuyo objetivo principal es estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental y recabar directamente las opiniones de los ciudadanos sobre los temas de interés nacional.

Las escuelas y los colegios llevan a cabo actividades de promoción del comportamiento ético y la lucha contra la corrupción.

El país participa en la Alianza para el Gobierno Abierto.

Además, se creó el Centro de Atención Ciudadana 311 para registrar quejas y denuncias, y donde los ciudadanos pueden presentar sus ideas y sugerencias para ser consideradas por las distintas entidades.

Sector privado (art. 12)

Panamá dispone de un registro de empresas financieras (Ley 42, de 23 de julio de 2001, art. 15).

Los estados financieros de las aseguradoras deben ser auditados por auditores externos independientes (Ley 12, de 3 de abril de 2012, art. 223, inciso 5) y la Superintendencia de Bancos estableció que las normas técnicas de contabilidad utilizadas en la preparación de registros contables y la presentación de los estados financieros de los sujetos regulados serían exclusivamente las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF/IFRS) (Acuerdo 06-2012, de 18 de diciembre de 2012, art. 2).

Para las demás entidades, se pueden aplicar las Normas Internacionales de Información Financiera, pero no es obligatorio hacerlo. No existen restricciones respecto al empleo por el sector privado de personas que fueron antes funcionarios públicos.

Está tipificada como delito la alteración o falsificación de ciertos documentos contables de bancos o instituciones financieras, pero no la de documentos de otras entidades (CP, art. 370).

No existe una disposición por la que se deniegue expresamente la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno o de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.

Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (art. 14)

La Ley 23 de 2015 abarca todos los aspectos del blanqueo de dinero. Conforme a esa ley (art. 26) se aplica un enfoque basado en los riesgos.

Panamá dispone de una Unidad de Análisis Financiero (UAF) (Ley 23 de 2015, art. 9; véase lo que se señala más adelante en relación con el artículo 58 de la Convención). Los organismos de supervisión (entre ellos, la Superintendencia de Bancos) se enumeran en el artículo 19 de la Ley 23 de 2015 y están facultados para suscribir acuerdos a nivel nacional y con homólogos a nivel internacional para facilitar el intercambio de información (Ley 23 de 2015, art. 20, inciso 12).

Panamá prevé medidas para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables (Decreto de Gabinete 10, de 9 de marzo de 1994, art. 1; Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, art. 579) y exige la notificación de toda transferencia de ese tipo cuyo valor supere los 10.000 balboas (10.000 dólares estadounidenses) (CP, art. 375-A).

Los sujetos obligados financieros deben asegurar que la información de las transferencias electrónicas incluya, entre otros, el nombre del originador y del beneficiario, permanezca a lo largo de toda la cadena de pago y esté disponible, entre otros, para las autoridades competentes judiciales y la UAF (Ley 23 de 2015, art. 46; Acuerdo 10-2015, de 27 de julio de 2015, art. 18). Las transferencias electrónicas que no contienen esa información no pueden efectuarse (Ley 23 de 2015, art. 28, inciso 7, y art. 60,).

Panamá es miembro del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de otras Instituciones Financieras.

2.2. Logros y buenas prácticas

- El establecimiento de varios medios electrónicos para proporcionar información y abrir nuevos negocios (Portal de Transparencia, Panamá en Línea, Panamá Apps, Panamá Emprende) (arts. 10 y 12).

2.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda a Panamá que:

- formule y aplique políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción y fortalezca la coordinación entre las autoridades nacionales al respecto. En ese sentido podría ser beneficioso elaborar una estrategia nacional contra la corrupción (art. 5, párr. 1);
- procure evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes fuera del sistema de compras públicas (art. 5, párr. 3);
- fortalezca el aumento y la difusión de los conocimientos por sus órganos encargados de prevenir la corrupción (art. 6, párr. 1 b));
- procure determinar los cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, establecer procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de esos cargos y, cuando proceda, disponer la rotación de esas personas a otros cargos (art. 7, párr. 1 b));
- analice si sería factible y útil que se otorgue al Tribunal Electoral el poder y la capacidad de verificar *ex officio* la información entregada por los partidos políticos y candidatos sobre las contribuciones privadas que reciban (art. 7, párr. 3);
- procure fortalecer el sistema de declaraciones juradas obligando a incluir información sobre actividades y empleos externos, y analice la posibilidad de incluir información sobre el estado patrimonial de hijos menores y de cónyuges y sobre deudas, y de aumentar la frecuencia de esas declaraciones; estudie el establecimiento de un sistema robusto de verificaciones sustanciales; aclare las reglas respecto a regalos y beneficios, y procure establecer un sistema de declaración de regalos o

beneficios, evaluando si el umbral de 150 dólares estadounidenses debería reducirse (art. 8, párr. 5);

- analice la posibilidad de establecer un procedimiento de recurso contra las decisiones de la DGCP relativas a las acciones de reclamo (art. 9, párr. 1 d));
- aplique, de manera urgente, las medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial previstas en la Ley 53 de 2015, incluso respecto a la selección de los miembros del poder judicial (art. 11);
- adopte medidas adicionales de conformidad con el artículo 12, párrafos 1 y 2, para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, para prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas (art. 12, párrs. 1 y 2); y
- deniegue expresamente la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto (art. 12, párr. 4).

3. Capítulo V - Recuperación de activos

3.1. Observaciones sobre la aplicación de los artículos objeto de examen

Disposición general; cooperación especial; acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales (arts. 51, 56 y 59)

El marco normativo para la recuperación de activos lo establece el artículo 12 de la Ley 11 de 2015, que dicta disposiciones sobre asistencia jurídica internacional en materia penal (Ley 11 de 2015).

Panamá está en proceso de adoptar un Manual sobre la Recuperación de Activos, que ha sido elaborado con apoyo de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Panamá.

Panamá puede transmitir información sobre transacciones sospechosas o pagos inusuales de manera espontánea aplicando directamente la Convención.

Panamá no ha establecido acuerdos específicos para la recuperación de activos, pero coopera a través de las convenciones bilaterales y multilaterales y sobre la base del principio de reciprocidad. Además, Panamá coopera a través de la Red de Recuperación de Activos (RRAG) del GAFILAT y del Grupo Egmont y está negociando otros tratados bilaterales. Se está negociando un acuerdo multilateral relativo a la restitución y reparto de activos recuperados, entre los países de Centroamérica y la República Dominicana.

Prevención y detección de transferencias del producto del delito; dependencia de inteligencia financiera (arts. 52 y 58)

Panamá estableció la obligación de identificar a los clientes y verificar su identidad conforme a sus niveles de riesgo, y de identificar a los beneficiarios finales (Ley 23 de 2015, arts. 26 a 29). Esta obligación se aplica a todas las cuentas; no existe una definición de cuentas de valor elevado.

El establecimiento de cuentas anónimas queda prohibido (Ley 23 de 2015, art. 27, inciso 1, y art. 28, inciso 7).

Las personas políticamente expuestas (PEP) nacionales y extranjeras se consideran clientes de alto riesgo y deben ser sometidas a una diligencia ampliada. Lo mismo se aplica a sus estrechos colaboradores (Ley 23 de 2015, art. 34). La definición de los estrechos colaboradores (Ley 23 de 2015, art. 4) no abarca a las personas jurídicas.

La Superintendencia de Bancos estableció un catálogo de señales de alerta (Acuerdo 07-2015) respecto al tipo de personas y comportamientos que deben someterse a un mayor escrutinio. Otras superintendencias pueden emitir directrices similares.

No se puede notificar a las entidades financieras la identidad de personas cuyas cuentas deberán ser sometidas a mayor escrutinio.

Los bancos y las empresas fiduciarias tienen la obligación de mantener actualizados todos los registros de la información y documentación obtenida en el proceso de debida diligencia, los documentos que sustenten la operación o transacción y cualquier otro documento que permita hacer una reconstrucción de la operación o transacción individual de sus clientes, y de conservarlos por un período mínimo de cinco años, a contar desde el fin de la relación contractual con el cliente (Acuerdo 10-2015, art. 25).

El servicio de banco solo lo pueden prestar instituciones que hayan obtenido la licencia bancaria respectiva (Ley Bancaria (LB), art. 2). Entre los criterios para obtener una licencia no figura expresamente la obligación de tener una presencia real o estar afiliado a un grupo financiero sujeto a regulación (LB, art. 48); no obstante, ese criterio podría establecerse si el Superintendente o la Junta Directiva lo estimase pertinente (LB, art. 48, inciso 5). No se prohíbe expresamente el establecimiento de bancos pantalla. Los bancos establecidos en Panamá regulados y supervisados por la Superintendencia de Bancos no pueden establecer, mantener, administrar o gestionar relaciones de corresponsalía con bancos pantalla y deben estar convencidos de que los bancos clientes con los que mantienen relaciones no permiten que sus cuentas sean utilizadas por bancos pantalla (Acuerdo 07-2016, art. 2, inciso 3, y art. 6).

Ciertos funcionarios públicos están obligados a presentar declaraciones patrimoniales al inicio y al término de su cargo mediante escritura pública (Ley 59 de 1999, art. 1). Existen sanciones para la no declaración y la falsa declaración (Ley 59 de 1999, art. 4; CP, art. 366). En un proceso penal, la información contenida en las declaraciones puede compartirse con autoridades extranjeras (Ley 11 de 2015, art. 7, inciso 6). No existe la obligación específica de declarar derechos o poderes de firma o de otra índole sobre cuentas financieras en el extranjero.

La UAF forma parte del Grupo Egmont y ha suscrito 78 memorandos de entendimiento con sus homólogos. Está facultada para cooperar con otras entidades (Ley 23, de 27 de abril de 2015, art. 11). La misma ley establece la independencia operacional de la Unidad (art. 10). Los sujetos obligados tienen que congelar fondos, bienes u activos de manera preventiva conforme a las listas establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, la UAF no está facultada para congelar bienes por la vía administrativa.

Panamá es parte en el Memorando de Entendimiento Regional para la Lucha contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo entre Unidades de Inteligencia Financiera, denominado Red Segura Regional, a fin de intercambiar información con las UIF de Centroamérica, la República Dominicana y Colombia.

Medidas para la recuperación directa de bienes; mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso; cooperación internacional para fines de decomiso (arts. 53, 54 y 55)

Otros Estados pueden, en su calidad de personas jurídicas, entablar acciones civiles en Panamá con el objeto de determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito (Código Judicial, art. 585, inciso 2).

Los tribunales pueden ordenar la indemnización o el resarcimiento por daños y perjuicios de otro Estado que haya sido perjudicado (CPP, art. 122).

Las autoridades competentes no pueden reconocer el legítimo derecho de propiedad de otro Estado sobre bienes adquiridos mediante la comisión de un delito establecido con arreglo a la Convención al tomar decisiones con respecto al decomiso.

Panamá puede dar efectos a una orden de decomiso extranjera, pero no a una orden extranjera basada en la extinción de dominio (Ley 11 de 2015, art. 12).

Panamá ya ha recibido solicitudes relativas a la recuperación de activos y citó el ejemplo de un caso en el que una cantidad de azúcar decomisado había sido restituida íntegramente al Estado requirente. Panamá puede ordenar el decomiso de bienes de origen extranjero en una sentencia relativa a un delito de blanqueo de dinero o a cualquier otro delito sobre el que pueda tener jurisdicción. En el momento de la visita

in situ se estaba preparando un proyecto de ley sobre el decomiso sin que medie condena.

Panamá puede prestar asistencia para la aprehensión, la incautación, el embargo o el decomiso de bienes muebles e inmuebles, dineros, títulos, valores, bienes o activos productos del delito, procedentes de instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo, así como bienes de valor equivalente (Ley 11 de 2015, art. 7, inciso 9). No queda claro si las autoridades pueden efectuar el embargo preventivo o la incautación de bienes en cumplimiento de una orden extranjera al respecto que constituya un fundamento razonable para que Panamá considere que existen razones suficientes para adoptar esas medidas y que ulteriormente los bienes serían objeto de una orden de decomiso a efectos del apartado a) del párrafo 1 del artículo 54 de la Convención; si las autoridades pueden efectuar el embargo preventivo o la incautación de bienes en ausencia de una orden extranjera; o si Panamá ha considerado la posibilidad de adoptar otras medidas para que sus autoridades competentes puedan preservar los bienes a efectos de decomiso.

Respecto a las solicitudes de asistencia en material penal, el artículo 9 de la Ley 11 de 2015 prevé los requisitos para tales solicitudes, que se pueden ejercer de conformidad con cualesquiera procedimientos especificados en la solicitud, salvo que dicha ejecución fuera contraria a los principios fundamentales del derecho de Panamá (Ley 11 de 2015, art. 11).

Panamá proporcionó una copia de las leyes destinadas a aplicar el artículo 55 de la Convención durante el examen y no supedita la asistencia para fines de decomiso a la existencia de un tratado.

No existe umbral mínimo de valor para la prestación de asistencia en el marco normativo panameño, y la Ley 11 de 2015 no prevé razones para el rechazo de solicitudes. Aplicando directamente la Convención, Panamá podría denegar asistencia o levantar medidas cautelares si no recibe pruebas suficientes u oportunas o si los bienes son de escaso valor.

Panamá puede autorizar la participación de las autoridades competentes o de los delegados oficiales del Estado requirente durante la ejecución de una solicitud (Ley 11 de 2015, art. 7, inciso 8) y, en la práctica, antes de levantar cualquier medida cautelar da la oportunidad al Estado requirente de presentar sus razones a favor de mantener dicha medida en vigor.

Los derechos de los terceros de buena fe en los procedimientos nacionales de decomiso están protegidos (CP, art. 75). No existe una disposición particular para protegerlos en los procedimientos de cooperación internacional con fines de decomiso.

Restitución y disposición de activos (art. 57)

Sin distinción en cuanto a los delitos subyacentes, Panamá puede transferir la totalidad o parte de cualquier producto o instrumento aprehendido o cautelado en Panamá al Estado requirente, requiriéndose copia debidamente autenticada de la orden de decomiso emitida por la autoridad jurisdiccional competente en el Estado requirente (Ley 11 de 2015, art. 12).

Panamá no ha concluido acuerdos respecto a la disposición final de los bienes decomisados, pero podría hacerlo basándose en el artículo 12 de la Ley 11 de 2015. El mismo artículo permitiría también acuerdos de repartición de bienes y no limitaría deducciones a los gastos razonables.

3.2. Logros y buenas prácticas

- El gran número de memorandos de entendimiento firmados por la UAF (78), aunque no se necesita memorando para intercambiar información (art. 58).

3.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda a Panamá que:

- incluya a las personas jurídicas como “estrechos colaboradores” a efectos del escrutinio intensificado (art. 52, párr. 1);
- notifique a las entidades financieras la identidad de determinadas personas cuyas cuentas deberán ser sometidas a mayor escrutinio (art. 52, párr. 2 b));
- establezca explícitamente el criterio de tener presencia real o estar afiliado a un grupo financiero sujeto a regulación para la obtención de licencias bancarias para prohibir explícitamente el establecimiento de bancos que no tengan presencia real y no estén afiliados a un grupo financiero sujeto a regulación (art. 52, párr. 4);
- considere la posibilidad de adoptar medidas para exigir a los funcionarios públicos que tengan algún derecho o poder de firma o de otra índole sobre alguna cuenta financiera en el extranjero que declaren su relación con esa cuenta y que lleven el debido registro de dicha cuenta (art. 52, párr. 6);
- adopte medidas a fin de facultar a sus tribunales o a sus autoridades competentes para que, cuando deban adoptar decisiones con respecto al decomiso, puedan reconocer el legítimo derecho de propiedad de otro Estado sobre los bienes adquiridos mediante la comisión de un delito establecido con arreglo a la Convención (art. 53, párr. b));
- adopte medidas para que sus autoridades competentes puedan dar efecto a órdenes extranjeras basadas en la extinción de dominio (art. 54, párr. 1 a));
- considere la posibilidad de aprobar el proyecto de ley sobre el decomiso sin que medie condena, asegurándose de que este incluya las medidas previstas en el artículo 54, párrafo 1 c), de la Convención (art. 54, párr. 1 c));
- adopte medidas para que las autoridades puedan proceder al embargo preventivo o la incautación de bienes:
 - en cumplimiento de una orden extranjera al respecto que constituya un fundamento razonable para que Panamá considere que existen razones suficientes para adoptar esas medidas y que ulteriormente los bienes serían objeto de una orden de decomiso a efectos del artículo 54, párrafo 1 a), de la Convención (art. 52, párr. 2 a));
 - en ausencia de una orden extranjera, en cumplimiento de una solicitud que constituya un fundamento razonable para que Panamá considere que existen razones suficientes para adoptar esas medidas y que ulteriormente los bienes serían objeto de una orden de decomiso a efectos del artículo 54, párrafo 1 a), de la Convención (art. 54, párr. 2 b));
- considere la posibilidad de adoptar otras medidas para que sus autoridades competentes puedan preservar los bienes a efectos de decomiso (art. 54, párr. 2 c));
- tenga en cuenta los derechos de terceros de buena fe al restituir bienes decomisados (art. 57, párr. 2);
- en caso de malversación o peculado de fondos públicos o de blanqueo de fondos públicos malversados, restituya al Estado parte requirente los bienes decomisados cuando se haya procedido al decomiso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 55 de la Convención y sobre la base de una sentencia firme dictada en el Estado parte requirente, requisito al que podrá renunciar Panamá (art. 57, párr. 3 a)). Al respecto, se recomienda que Panamá asegure que el artículo 12 de la Ley 11 de 2015 se aplique en este sentido. En caso de que el Órgano Judicial no interprete la ley en este sentido, se recomienda una reforma legislativa para asegurar la restitución de los fondos conforme a lo dispuesto en la Convención;

- en caso de que se trate del producto de cualquier otro delito establecido con arreglo a la Convención, restituya al Estado parte requirente los bienes decomisados cuando se haya procedido al decomiso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 55 de la Convención y sobre la base de una sentencia firme dictada en el Estado parte requirente, requisito al que podrá renunciar Panamá, y cuando el Estado parte requirente acredite razonablemente ante Panamá su propiedad anterior de los bienes decomisados o Panamá reconozca los daños causados al Estado parte requirente como base para la restitución de los bienes decomisados (art. 57, párr. 3 b));
- en todos los demás casos, dé consideración prioritaria a la restitución al Estado parte requirente de los bienes decomisados, a la restitución de esos bienes a sus propietarios legítimos anteriores o a la indemnización de las víctimas (art. 57, párr. 3 c));
- limite cualquier deducción a los gastos razonables que haya efectuado conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Convención (art. 57, párr. 4); y
- evalúe si facultar a la UAF a incautar o suspender transacciones por la vía administrativa podría ser beneficioso (art. 58).
