

7 de abril de 1997.

Licenciado

NESTOR MORENO

Director Ejecutivo de la
Comisión Bancaria Nacional

E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Nota CBN-AL-227-97, calendada 6 de marzo del año que decurre, en la cual tuvo a bien elevar consulta a este Despacho, relacionada con la interpretación del artículo 3 del Decreto de Gabinete No.41 de 13 de febrero de 1990, por el cual se dictan medidas administrativas para prevención y sanción de operaciones bancarias, con fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con droga y se otorgan facultades a la Comisión Bancaria Nacional para tal efecto.

Concretamente se nos consulta lo siguiente.

“Con el fin de atender consultas planteadas ante esta Comisión por entidades bancarias de la localidad, relacionadas con la facultad de la Comisión Bancaria Nacional para verificar controles antilavado de dinero, solicitamos su opinión en torno al alcance del artículo 3 del decreto de Gabinete No.41 de 13 de febrero de 1990.

Esta Comisión mantiene el criterio de que tanto (sic) Artículo, como las modificaciones introducidas al Decreto de Gabinete No.41 de 1990 por la Ley 46 de 17 de noviembre de 1995, otorga facultades amplias a la Comisión Bancaria Nacional para examinar, dentro del marco de una inspección para verificar controles antilavado, documentos y transacciones que permitan determinar si la entidad en cuestión cumple con las normas adoptadas para prevenir el uso indebido de los servicios bancarios”.

Antes de entrar al análisis de fondo del punto objeto de su Consulta, nos permitimos hacer un esbozo de los instrumentos legales y reglamentarios que han regulado esta materia (*controles de antilavado*), en nuestro ordenamiento jurídico. Veamos:

POLÍTICA NACIONAL CONTRA EL LAVADO DE DINERO
PRODUCTO DEL NARCOTRAFICO

La Comisión designada por el Presidente de la República, **DR. ERNESTO PÉREZ BALLADARES**, mediante Decreto Ejecutivo No.473 de 27 de septiembre de 1994, promulgado en la Gaceta Oficial No.22,637 de 5 de octubre de 1994, a fin de que estudiara y propusiera al Gobierno una política nacional para combatir el problema del lavado de dinero producto del narcotráfico en el territorio de la República, se identifica plenamente con las consideraciones expuestas en el Decreto nominativo, en las que se reconocen los efectos negativos que causa en la sociedad el lavado de dinero, producto del tráfico internacional de drogas, en el cual participan personas jurídicas así como ciudadanos nacionales y extranjeros establecidos en el territorio nacional.

El considerando de ese Decreto, nos dice:

“Que es de dominio público los efectos negativos que causa a la economía nacional, el lavado de dinero producto del narcotráfico internacional de drogas, en el cual participan personas jurídicas panameñas, ciudadanos nacionales y extranjeros, establecidos en el territorio nacional.

Que este gobierno de concertación nacional esta empeñado en llevar a cabo una lucha sin tregua contra el narcotráfico en todas sus dimensiones y muy específicamente contra el lavado de dinero producto de dicha actividad ilícita.

Que la secuela de las actividades del narcotráfico internacional de drogas, acarrea para el Estado una deuda social que no sólo afecta gravemente a los estratos más humildes de la población, sino que en la actualidad, se refleja en las diversas esferas sociales del país.”

Vemos así, la decisión firme del Gobierno de crear las instituciones necesarias para iniciar la lucha contra el delito de lavado de dinero, situación que motiva de manera particular a la Comisión Presidencial a desarrollar una lucha sin tregua contra el narcotráfico, en todas sus dimensiones, especialmente contra el lavado de dinero.

La dirigencia de la Comisión Presidencial de Alto Nivel, sostiene y señala que el dinero es un instrumento imprescindible para el desarrollo de toda actividad comercial legítima, pero es un factor de igual o mayor importancia para el éxito de las actividades ilícitas, particularmente aquel dinero proveniente de las ganancias derivadas de actividades vinculadas al narcotráfico. Por ello, resulta imprescindible interrumpir el flujo del dinero ilícitamente obtenido de tales actividades. Asimismo, sostuvo esta Alta Comisión, que la República de Panamá comparte con el resto de la comunidad internacional la lamentable realidad que representa el problema del lavado de dinero, cuya solución en muchos aspectos no depende exclusivamente de su voluntad, y que continuará representando un grave peligro hasta tanto se logre reducir el consumo de droga local e internacionalmente. Advierten, de igual manera, con suma preocupación, el peligro que representa para la República y para su integridad nacional, la posibilidad de que a través de los mecanismos provenientes del narcotráfico, *manos criminales* adquieran empresas que hasta el momento han efectuado operaciones legítimas penetrando sectores enteros de nuestra economía, creando una concentración de poder que pone en peligro sectores económicos, políticos y gubernamentales, con serias implicaciones para la seguridad futura de la Nación. Señalan que, históricamente por su posición geográfica, la República de Panamá ha sido ruta de tránsito y centro de comercio y servicios de relevancia internacional. Por ello, en su vida republicana se ha desarrollado en Panamá una importante economía de servicios apoyada en instituciones y actividades económicas y financieras que sana y legítimamente, han contribuido y continúan contribuyendo significativamente al crecimiento de la economía nacional.

Cabe mencionar que los pilares sobre los cuales descansa nuestra economía de servicios -y así hacen énfasis- son: El sistema monetario que data de 1904, la Ley de Sociedades Anónimas de 1927, la Zona Libre de Colón establecida en 1946 y el sistema bancario que nace en 1970. Las circunstancias señaladas hacen que Panamá sea una víctima vulnerable, ya que representan una oportunidad atractiva para quienes abusando de las ventajas que las mismas ofrecen, las aprovechan para propósitos ilícitos.

Así, pues, para mejorar y proteger las instituciones sobre las que descansa nuestra economía de servicios, que evidentemente no fueron creadas para su utilización en actividades ilícitas, es necesario arreciar la lucha contra el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, adoptando medidas eficientes, sin perjudicar las contribuciones positivas para las cuales fueron creadas.

LOGROS Y SITUACIÓN ACTUAL.

Al hacer el análisis de estos logros, los Comisionados por el señor Presidente de la República, apuntan que Panamá, como país suscriptor de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, más conocida como **CONVENCIÓN DE VIENA**, ratificada por la Asamblea Legislativa mediante Ley No.20 de diciembre de 1993, se

comprometió a impulsar y cumplir los postulados establecidos en dicho instrumento multilateral.

Con la aprobación de la Ley No.13 de 27 de julio de 1994, reformatoria de la Ley No.23 de 30 de diciembre de 1986, por la cual se reforman algunos artículos del Código Penal y del Código Judicial y se adoptan otras disposiciones especiales sobre delitos relacionados con drogas, se cumple en gran medida con dichos postulados, al tipificar, como delito, el lavado de dinero proveniente del narcotráfico y sancionarlo con severas penas que imposibilitan las fianzas de excarcelación. Con igual propósito, se establece en dicha Ley No.13, el comiso de bienes relacionados con esta actividad delictiva, la responsabilidad penal de los funcionarios bancarios que autorizan o permiten esta actividad; se reglamenta la extradición en materia de delitos relacionados con drogas y se crean nuevas Fiscalías Especiales de Drogas.

De igual manera, se impulsan los principios de dicha Convención, mediante el Decreto No.41 de 13 de febrero de 1990, por la cual se dictan medidas administrativas para la prevención y sanción de operaciones bancarias con fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas y se otorgan facultades a la Comisión Bancaria Nacional para tal efecto. Por otra parte, con la aprobación de los Acuerdos No.5-90 y No.1-91 se reglamenta la obligación de los Bancos de conocer a sus clientes y registrar las transacciones en efectivo o mediante instrumento de pago negociables.

En este sentido, nos permitimos observar el contenido del artículo tercero, del Decreto No.41 de 13 de febrero, por el cual se dictan medidas administrativas para prevención y sanción de operaciones bancarias con fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas y se otorgan facultades a la Comisión Bancaria Nacional para tal efecto:

“ARTICULO TERCERO: La Comisión Bancaria Nacional, a quien corresponde, de conformidad, con el artículo 4 del Decreto de Gabinete No.238 de 2 de julio de 1970, la función y facultad de velar por la solidez y eficiencia del Sistema Bancario y por el fortalecimiento de las condiciones propicias para el desarrollo de Panamá como Centro Financiero Internacional, queda expresamente facultada para inspeccionar los documentos y las transacciones a que se refieren los Artículos anteriores y cualesquiera otros necesarios para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto de Gabinete y sus disposiciones reglamentarias. Queda la Comisión expresamente facultada para adoptar las medidas reglamentarias que aseguren el cumplimiento de las disposiciones consagradas en el presente Decreto de Gabinete.” (El subrayado es nuestro).

Ahora bien, el Decreto de Gabinete No.10 de 9 de marzo de 1994, que exige a cualquier persona que ingrese al territorio nacional, llenar un formulario en que declare los dineros, documentos negociables y valores que traiga consigo y el Decreto

Ejecutivo No.468 de 19 de septiembre de 1994, mediante el cual se impone a los profesionales del derecho que actúan como Agentes Residentes de sociedades panameñas, la obligación de identificar a su cliente, son a su vez medidas tendientes a cumplir con la Convención de Viena.

Panamá realiza esfuerzos adicionales contra esta actividad criminal, mediante la adhesión y ratificación de recientes Tratados de Asistencia Legal Mutua con el Reino Unido, Colombia, Canadá, Centroamérica y los Estados Unidos de América.

Finalmente, señalan los altos Comisionados que, para desvirtuar el mito de que las leyes de confidencialidad bancaria de Panamá ofrecen un secreto bancario absoluto, la legislación panameña permite a las autoridades acceso a información confidencial a través de los organismos judiciales competentes cuando se presentan actividades sospechosas. De igual forma, la confidencialidad del movimiento comercial de la Zona Libre de Colón, no impenetrable, ya que la legislación vigente permite a las autoridades judiciales competentes tener acceso a las mismas, a través de la Administración de dicha entidad.

OBJETIVO GENERAL.

Todos los miembros que integraron la Comisión Presidencial de Alto Nivel, recomendaron en general, que el Gobierno Nacional, en estricto apego a las obligaciones contraídas al suscribir la Convención de Viena de 1988, tome las medidas conducentes para el pleno cumplimiento de las 40 recomendaciones sobre medidas antilavado derivadas de dicha Convención, que fueron adoptadas en mayo de 1990, por el Grupo de Trabajo de Acción Financiera, creado por la Cumbre Económica de 1989, conocido comúnmente por sus siglas en inglés "FATF". Si bien Panamá ha puesto en práctica muchas de estas recomendaciones, otras no han sido aún aprobadas. A continuación se detallan las políticas específicas y complementarias necesarias para su total implementación.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS.

1.- Con miras a utilizar en forma productiva la información que se recaba actualmente a nivel de distintos entes reguladores de la actividad económica del país, se recomienda la creación de una **UNIDAD ESPECIALIZADA**, dotada con el equipo, presupuesto y personal capacitado, cuya función principal sea la de analizar y revisar los datos antes mencionados.

Como funciones adicionales, la **UNIDAD** debe servir de apoyo a las autoridades judiciales y administrativas competentes, en lo referente al análisis de información relacionada con el delito de lavado de dinero producto del narcotráfico, al igual que debe recibir y analizar las informaciones sobre transacciones sospechosas o inusuales

que sean reportadas a través de los distintos entes reguladores.

2.- Se recomienda extender la obligación de recabar información que identifique las transacciones en efectivo mayores de B/.10,000.00, a otras instituciones financieras y no financieras, tales como Casas de Cambio, Compañías Financieras, COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITOS, Empresas de Transferencia de Dinero, Casinos Nacionales, Empresas establecidas en la Zona Libre de Colón y otras que la Ley determine, reglamentando su reporte como un derecho y una obligación.

(El subrayado y la negrita son nuestros).

3.- Reforzar y extender el rol de la Comisión Bancaria Nacional, como ente coordinador para la prevención y supervisión del lavado de dinero en el ámbito de las actividades de intermediación financiera, para lo cual se recomienda se le dote de independencia económica y administrativa, así como de personal entrenado para supervisar dichas actividades, especialmente en materia relacionada al delito de lavado de dinero producto del narcotráfico.

4.- Promover a corto plazo, a nivel de las instituciones financieras, por medio de la legislación correspondiente, la implementación de medidas necesarias, para que las mismas deban:

- identificar debidamente a sus clientes
- reportar a la Comisión Bancaria Nacional, transacciones sospechosas o inusuales liberando de responsabilidad legal a quienes reporten de buena fe.
- mantener en forma confidencial la información sobre las transacciones sospechosas e inusuales reportadas, prohibiendo al personal de estas instituciones alertar a los clientes de los cuales se reportan transacciones.
- mantener por un período mínimo de cinco (5) años la información referente a las operaciones de sus clientes.

- registrar en una bitácora todas las transferencias internacionales y locales sujetas a revisión por la Comisión Bancaria Nacional.

5.- Se debe dotar al Ministerio Público del Presupuesto necesario para:

- hacer de las Fiscalías y Secretarías Provinciales de Droga entes operativos y especializados.

- crear en la Policía Técnica Judicial una división especializada, dotada del equipo y entrenamiento necesario para desarrollar un programa de formación y especialización de funcionarios policiales en investigaciones relacionadas con el delito de lavado de dinero producto del narcotráfico.”

En igual forma, para hacer más efectiva la labor del Ministerio Público, se recomienda dar la prioridad política necesaria para la pronta aprobación del Proyecto de Ley No.13 que se encuentra actualmente en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa.”

Así tenemos que, mediante Acta calendada 25 de octubre de 1995, es sometido a Primer Debate, el Proyecto de Ley No. 6, “Por la cual se reforma el Decreto de Gabinete 41 de 13 de febrero de 1990, y se adoptan otras medidas para la Prevención de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico”. A foja 16, el Presidente de la Comisión de Control y Erradicación de la Droga y el Narcotráfico, anuncia que el Proyecto de Ley ha sido aprobado, con sus respectivas modificaciones.

Por su parte, mediante Acta de 16 de noviembre de 1995, el Pleno de la Asamblea Legislativa, aprobó el Proyecto de Ley No. 6, convirtiéndolo en Ley de la República.

De importancia resultan ser las palabras que dirigió el *Doctor Gabriel Castro* al Pleno de la Asamblea Legislativa, inmediatamente fue aprobada la nueva Ley de la República y que nos permitimos citar:

“Ante todo, quiero darles las gracias en nombre del país y en el nombre de la comisión de alto nivel contra el lavado de dinero, porque ustedes en este momento, como señaló el honorable Víctor Méndez Fábrega, han creado un instrumento de paz, le han dicho al mundo que Panamá no va a aceptar ser un santuario para narcotraficantes. Adicionalmente, ustedes han dado el paso más importante, porque la captura de un cargamento de cocaína, por ejemplo, les molesta mucho a los narcotraficantes, pero la captura de diez, quince, veinte millones de dólares, es verdaderamente donde se les hace el daño, porque ya habían vendido esa droga.

A ustedes nuevamente les digo, han logrado poner a Panamá en la vanguardia de los países latinoamericanos y junto con los países desarrollados. En Europa y en Norteamérica, somos los únicos países que tienen esa Ley como Ley de la República donde se establece una serie de controles necesarios para erradicar el lavado de dinero. Nada más quiero agradecer en nombre de la Comisión y de la coordinación que hacemos y nuevamente los felicito por este paso”.

(El subrayado y negritas son nuestro).

Hemos visto, con sumo detenimiento el procedimiento, el cuidado y control, con que este instrumento jurídico se convirtió en Ley de la República. En este sentido, plasmadas han quedado las circunstancias, necesidades y obligaciones que han hecho necesario que el Gobierno Nacional, dote debidamente de ciertas facultades a la *Comisión Bancaria Nacional* para efectuar controles antilavado de dinero; facultades estas que se encuentran contenidas en los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete No.41 de 13 de febrero de 1990, por el cual se dictan medidas administrativas para la prevención y sanción de operaciones bancarias con fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas y se otorgan facultades a la Comisión Bancaria Nacional para tal efecto. Veamos:

“ARTICULO PRIMERO: Los Bancos establecidos en Panamá se encuentran obligados a mantener en sus operaciones la diligencia y cuidado necesarios (sic) para impedir que dichas operaciones se lleven a cabo sobre fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas, bien sea para ocultar la procedencia ilícita de dichos fondos o bien para asegurar su aprovechamiento por cualquier persona. Para ello todo banco deberá:

1. Identificar adecuadamente a sus clientes. Para tales efectos deberán requerir de sus clientes recomendaciones o referencias, declaraciones de los apoderados, identificación de dignatarios, directores y representantes de sociedades, así como certificaciones de rigor de las autoridades correspondientes sobre la inscripción y funcionamiento de tales sociedades.

2. Rendir declaración y/o requerir de sus clientes o apoderados o representantes las declaraciones que fueren necesarias para los fines del presente Decreto de Gabinete y de la reglamentación dispuesta para su aplicación, particularmente para:

a) Depósitos o retiros de dinero en efectivo por un monto superior a DIEZ MIL BALBOAS (B/.10,000.00).

b) Cambio de billetes cheques, (de Gerencia, de Viajero u otros), órdenes de pagos o giros, de denominaciones por otros de denominaciones altas, o viceversa, por un monto superior a DIEZ MIL BALBOAS (B./10,000.00).

Estas medidas se extienden a:

a) Transacciones sucesivas en fechas cercanas, que, aunque inferiores a DIEZ MIL BALBOAS (B/.10,000.00) individualmente consideradas, sumen en total más de DIEZ MIL BALBOAS (B./10,000.00).

b) Cheques (de Gerencia, de viajeros u otros) y órdenes de pago librados al portador, con endoso en blanco y expedidos en una misma fecha o en fechas cercanas y/o

por un mismo librador o por libradores de la misma plaza.

ARTICULO SEGUNDO: Sin perjuicio de las medidas previstas en los Artículos 67 y 83 del Decreto de Gabinete No.283 de 1970, el incumplimiento de las disposiciones a que se refiere este Decreto de Gabinete o de las dictadas para su aplicación , serán sancionadas por solo este hecho con multas de B./100,000.00 a B./1,000,000,00 que impondrá la Comisión Bancaria Nacional.

Para los efectos exclusivos del presente Decreto de Gabinete y de la reglamentación dispuesta para su aplicación, los actos y conductas del personal directivo, dignatario, ejecutivo o de operaciones de un Banco son imputables al Banco como persona jurídica.

Por su parte, las personas naturales autoras de tales actos quedan sujetas a las responsabilidades civiles y penales en los mismos términos previstos en la Ley”

Esta Procuraduría es del criterio jurídico que la interpretación del artículo 3 del Decreto de Gabinete No.41 de 13 de febrero de 1990 se fundamenta en los más sanos principios sociales y políticos, para erradicar y advertir sobre el peligro que representa para la República de Panamá y para su integridad nacional, la posibilidad de que a través de los mecanismos utilizados para el lavado de dinero, se penetren sectores enteros de la economía nacional produciendo una concentración de poder con serias implicaciones para la seguridad de la Nación.

En consecuencia, este Despacho prohíja el criterio jurídico expresado por los Asesores Legales de la Comisión Bancaria Nacional.

En estos términos, esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio.

DR. JOSÉ JUAN CEBALLOS HIJO
Procurador de la Administración
(Suplente)