

“Actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo para Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)” Casinos, Inmobiliaria y Construcción, Zonas Francas y Profesionales Abogados

CIUDAD DE PANAMÁ, R. DE P.
13 DE NOVIEMBRE DE 2025



DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD

"La Evaluación Nacional del Riesgo de Panamá fue llevada a cabo como una autoevaluación por las autoridades de Panamá, utilizando la Herramienta Nacional de Evaluación del Riesgo de Blanqueo de Capitales – Módulo de Vulnerabilidades de las APNFD que fue desarrollada y puesta a disposición por el Grupo del Banco Mundial.

El papel del equipo del proyecto del Grupo del Banco Mundial se limitó a poner a disposición la herramienta, proporcionar orientación sobre los aspectos técnicos de la misma y revisar/comentar para ayudar a su correcta utilización.

Los datos, estadísticas e información utilizados para rellenar el módulo de vulnerabilidad de las APNFD de la Herramienta Nacional de Evaluación del Riesgo de Blanqueo de Capitales, así como las metodologías utilizadas para la evaluación de amenazas, eventos de riesgos y plan de acción, conclusiones, interpretación y opinión dentro de la Evaluación Nacional del Riesgo de Blanqueo de Capitales, son responsabilidad exclusiva de las autoridades de Panamá y no reflejan las opiniones del Grupo del Banco Mundial".

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	10
OBJETIVOS.....	13
EL PROCESO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS DEL BC	14
Organización del proceso ENR de BC.....	15
Participantes.....	16
Datos	17
Marco Regulatorio.....	18
LA HERRAMIENTA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS	19
SECCIÓN 1. ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PARA APNFD.	23
ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO	23
SECCIÓN 2. ANÁLISIS DE LOS SECTORES	26
2.1 Casinos	27
2.1.1 Descripción General del Sector	27
2.1.2 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial	28
a) Exhaustividad del Marco Legal / Disponibilidad y Efectividad de Controles de Entrada.	28
b) Conocimiento en ALA/PBC del Personal / Efectividad de la Función de Cumplimiento en el Sector Casinos / Efectividad de los Procedimientos y Prácticas de Supervisión	30
c) Efectividad del Monitoreo de Operaciones Sospechosas en el Sector Casinos. 32	
d) Disponibilidad y Acceso de Información sobre Beneficiario Final	33
e) Integridad del Personal Sector Casinos.	33
f) Disponibilidad y Aplicación de Sanciones Administrativas y Penales	33
g) Disponibilidad de Infraestructura para Realizar Debida Diligencia, Identificación Confiable y Fuentes Independientes.	34
2.1.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector	34

2.2 Inmobiliario y Construcción	37
2.2.1 Descripción General del Sector	37
2.2. 1.a Subsector Inmobiliario	37
2.2.1. b Subsector de Construcción	37
2.2.2 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial	39
a) Exhaustividad del Marco Legal / Disponibilidad y Efectividad de Controles de Entrada	39
b) Conocimiento en ALA/PBC del Personal y Efectividad de la Función de Cumplimiento del Sector Inmobiliaria y Construcción	41
c) Efectividad del Monitoreo de Operaciones Sospechosas	43
d) Integridad del Personal del Sector	43
e) Disponibilidad de Infraestructura para Realizar Debida Diligencia, Identificación Confiable y Fuentes Independientes	44
2.3 Profesionales - Abogados	48
2.3.1 Descripción General del Sector	48
2.3.2 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial	51
2.3.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector. 59	
2.3.4 Calificación de Riesgo del Sector	59
2.4. ZONAS FRANCAS.....	62
2.4.1 Descripción General del Sector	62
2.4.1 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial	64
2.4.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector 76	
2.4.4 Calificación de Riesgo del Sector	77
SECCIÓN 3. Resultados de la Evaluación Nacional de Riesgo para APNFD	80
SECCIÓN 4. ANEXOS.....	90
4.1. ACRÓNIMOS	90
4.2. CONCEPTOS CLAVES	91

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación Nacional de Riesgo es una herramienta con una metodología fundamentada para identificar, evaluar y comprender los riesgos relacionadas al Blanqueo de Capitales; genera los conocimientos sobre los riesgos de lavado de activos a partir del análisis de las amenazas y vulnerabilidades para focalizar esfuerzos y recursos en la prevención del lavado de activos.

En esta actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo para Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD) presentamos: El Proceso Nacional de Evaluación de Riesgos del Blanqueo de Capitales (BC) el cual se desarrolló de manera estructurada y participativa, con sesiones de trabajo organizadas. Para garantizar una preparación adecuada, los participantes asistieron a talleres conducidos por la Superintendencia de Sujetos no Financieros (SSNF) en colaboración con el Banco Mundial, donde se revisó la metodología y herramientas utilizadas en el proceso.

El proceso de actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) se dividió en tres fases: Preparación, Evaluación de Variables y Finalización.

Durante la fase de Preparación, se recopiló información estadística y se solicitaron datos a diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales. La fase de Evaluación de Variables comprendió 31 sesiones de trabajo donde se evaluaron las variables de riesgo con la participación de diversos actores. Se identificaron diversas amenazas, incluyendo el Blanqueo de Capitales (BC), y se propusieron medidas concretas para enfrentarlas. Entre estas acciones se destacan el fortalecimiento de las capacitaciones y la actualización de las regulaciones vigentes

Se identificaron las principales amenazas, vulnerabilidades, evento de riesgo y el plan de acción propuesto para cada sector evaluado Casinos, Inmobiliario y Construcción, Abogados y Zonas Francas.

La evaluación de riesgos examina las variables de la exhaustividad del marco legal, el conocimiento en BC del personal, el monitoreo de operaciones sospechosas y la disponibilidad de información sobre Beneficiarios Finales, entre otros aspectos.

En el sector Casinos se identifican amenazas como el uso del sector en tipologías de BC y se proponen acciones para mitigar estos riesgos, como fortalecer los controles internos y mejorar la capacitación del personal.

La calificación de riesgo del sector de Casinos se determina como medio, considerando factores como el sistema de registro y supervisión, el entendimiento en materia de PBC y la ausencia de sanciones penales significativas. Se recomienda fortalecer la comunicación con el regulador, capacitar a la alta gerencia y elaborar una regulación más específica para mejorar la gestión del cumplimiento en materia de PBC. En resumen, la evaluación proporciona un detalle de los riesgos y vulnerabilidades presentes en el sector de casinos, así como recomendaciones específicas para fortalecer su preparación y capacidad de respuesta frente a los desafíos que enfrenta.

Para el sector Inmobiliario y Construcción se identifica que el cumplimiento de normativas ha sido evaluado, destacando la necesidad de mejorar la debida diligencia y los controles de entrada. Las supervisiones in situ revelaron debilidades en la aplicación de políticas de debida diligencia y falta de identificación en algunos casos de los Beneficiarios Finales. Se identificaron amenazas como el Blanqueo de Capitales (BC) y se propusieron acciones como fortalecer capacitaciones y actualizar regulaciones.

La calificación de riesgo del sector Inmobiliario y Construcción es medio alta debido a vulnerabilidades en la aplicación de medidas mitigantes PBC y la atracción de inversiones ilícitas en propiedades de alto valor.

En resumen, el sector inmobiliario y de construcción en Panamá requiere mejoras en cumplimiento normativo y gestión de riesgos para mantener su contribución significativa a la economía nacional.

La evaluación del sector de Profesionales – Abogados revela que las firmas de abogados muestran un mayor cumplimiento en materia de prevención de riesgos, en comparación con los abogados personas naturales. Sin embargo, se identifican áreas de mejora en la implementación de controles internos, especialmente para estos últimos.

Se ha fortalecido el acceso oportuno a la información precisa de los Beneficiarios Finales de las personas jurídicas, mediante la implementación del Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas (RUBF), facilitando que las autoridades competentes utilicen esta información en sus tareas de investigación y cooperación internacional. No obstante, en este sector persisten desafíos en la identificación y remisión de operaciones sospechosas.

Las amenazas y vulnerabilidades identificadas incluyen el uso indebido de personas jurídicas para actividades ilícitas, debilidades en la comprensión del riesgo por parte de los agentes residentes y la falta de control sobre personas jurídicas que operan en el extranjero.

En conclusión, el sector de abogados en Panamá presenta una calificación de riesgo medio alto debido a la implementación efectiva de nuevas legislaciones en materia de prevención de BC, las cuales han incidido en una mejoría considerable del cumplimiento de los agentes residentes. Se sugiere implementar estrategias conjuntas con entidades reguladoras y gremios del sector para reforzar y garantizar la integridad del sistema legal y financiero del país.

Con relación al sector de Zonas Francas, se destaca el fortalecimiento de los sistemas de prevención de Blanqueo de Capitales (BC) adoptados por los sujetos obligados, tales como: políticas que restringen el uso de efectivo en las transacciones y la adopción de herramientas tecnológicas que permiten monitorear transacciones y detectar señales de alertas.

Se identifican amenazas por la complejidad en el comercio transfronterizo, por lo tanto, se proponen acciones como fortalecer la cooperación interinstitucional, así como también el fortalecimiento de los procesos de identificación de los Beneficiarios Finales en el caso de clientes y proveedores que son personas jurídicas. La calificación de riesgo del sector es medio-alta.

En resumen, el sector de Zonas Francas en Panamá juega un rol importante en la economía nacional, no obstante, en materia de cumplimiento y de gestión de riesgos

requieren un monitoreo y seguimiento continuo para mantener sus operaciones dentro de los controles de prevención BC.

La Evaluación Nacional de Riesgo ha proporcionado una visión integral de las siguientes APNFD: Casinos, Inmobiliaria y Construcción, Profesionales - Abogados y Zonas Francas. Este proceso ha identificado amenazas y vulnerabilidades que por su naturaleza tienen un alto impacto en la economía y la reputación del país. Se ha utilizado una herramienta facilitada por el Banco Mundial, junto con datos suministrados por instituciones públicas.

El sector de Casinos obtuvo una calificación de riesgo medio, por la implementación efectiva de controles, lo que ha contribuido a mantener al sector gestionable y moderado. El sector de Inmobiliaria y Construcción muestra un riesgo medio-alto debido a los riesgos intrínsecos de los productos que se comercializan, en este sector se resaltan mejoras en los controles para mitigar las amenazas y vulnerabilidades. En el caso de los Profesionales - Abogados, se identifica un riesgo medio alto, evidenciando un fortalecimiento en la normativa y en los controles adoptados por los sujetos obligados y la SSNF como supervisor. Por último, las Zonas Francas muestran un riesgo medio-alto, producto de la mejoría en la efectividad de los controles existentes. No obstante, se indica la importancia de seguir fortaleciendo la gestión de riesgos.

Se destacan que los sectores evaluados han disminuido su nivel de riesgo desde la evaluación anterior, lo que representa mejoras en la gestión de riesgos de los sujetos obligados y mayor efectividad en las acciones de regulación y supervisión de la SSNF. Específicamente, el sector de Casinos ha pasado de un riesgo medio-alto a medio; Inmobiliaria y Construcción de alto a medio-alto; las Zonas Francas han evolucionado de un riesgo alto a medio-alto; y de igual manera, el sector de Profesionales-Abogados pasó de riesgo alto a medio alto. Estos cambios en los niveles de riesgos reflejan el compromiso y las acciones efectivas para mitigar y gestionar riesgos.

Los resultados presentados proporcionan una base para la formulación de estrategias específicas de gestión de riesgos en cada sector, así como una perspectiva de las áreas que requieren atención prioritaria, destacando las fortalezas y oportunidades de mejora

para garantizar la sostenibilidad y seguridad de los diferentes sectores para la economía nacional.

INTRODUCCIÓN

La República de Panamá cuenta con una posición geográfica estratégica lo que ha potenciado el desarrollo de su infraestructura para el transporte y el comercio marítimo, así como su conectividad aérea en la región, aspectos que han dinamizado la provisión de servicios a nivel financiero y comercial de Panamá, generando una gran actividad empresarial.

La República de Panamá comprende y reconoce la importancia de prevenir y hacer frente a las actividades ilícitas derivadas del Blanqueo de Capitales (BC), el Financiamiento del Terrorismo (FT) y el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FPADM), por lo que, a través de sus instituciones y su estrategia nacional en la materia, ha fortalecido permanentemente su sistema de prevención BC.

La SSNF, se ha consolidado como una institución que vela por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de prevención de BC, a través de las funciones de supervisión y de la aplicación de políticas y procedimientos con un enfoque basado en riesgo, así como la alineación de estas con las recomendaciones y estándares internacionales.

Este compromiso de la SSNF de identificar, evaluar y analizar los riesgos a los que las APNFD - SONF se enfrentan, así como definir estrategias internas de mitigación y control, ha llevado a realizar y presentar esta Actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR), documento donde se identifican las amenazas y vulnerabilidades ante las cuales se enfrenta el país en materia de Blanqueo de Capitales.

Esta actualización se ha elaborado con la participación de diferentes autoridades gubernamentales, no gubernamentales y de representantes de cada uno de los sectores, así como también de datos y estadísticas recopiladas desde 2019 al 2022 y de enero a septiembre de 2023.

Es importante indicar que se han cumplido los siguientes objetivos:

- Identificar, evaluar y analizar las amenazas y vulnerabilidades de cada una de las actividades y profesiones que conforman el sector de las Actividades y

Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) del país que son Casinos, Abogados, Inmobiliaria y Construcción y Zonas Francas, así como las causas que los exponen a las mismas.

- Identificar y evaluar los criterios y variables de riesgo, así como confirmar y/o actualizar los niveles de riesgo de cada sector con respecto a la ENR de 2017.
- Identificar las actividades y profesiones de alta vulnerabilidad en el sector de APNFD para priorizar estrategias de mitigación que fortalezcan los controles de PBC en el sector APNFD.

La actualización de la ENR requirió de corresponsabilidad, organización y coordinación tanto de los participantes del sector público como privado, quienes compartieron su experiencia para identificar y evaluar las amenazas y vulnerabilidades, riesgos y el impacto de estos en las actividades relacionadas con sus propios sectores, lo que, a su vez, permitió cumplir con la Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), al tiempo que proporcionó las herramientas para poder diseñar, instrumentar y materializar una adecuada política pública de ALA/PBC con respecto a las APNFD.

En primer lugar, se detallan los objetivos de la Evaluación Nacional de Riesgo, incluyendo la organización del proceso, los participantes y los datos utilizados. Luego, se introduce la herramienta y metodología proporcionada por el Banco Mundial para la evaluación de las vulnerabilidades y se utiliza metodología de la SSNF para las amenazas, eventos de riesgo y plan de acción de las APNFD.

Posteriormente, tras el Marco Regulatorio, se procede a dividir el informe en varias secciones. En la sección 1 se abordan los Antecedentes, Características y Contexto de la Evaluación Nacional de Riesgo para los Actores Políticamente Expuestos y Negocios de Alto Riesgo (APNFD). En la sección 2 se realiza un Análisis de los sectores evaluados: casinos, inmobiliario y construcción; abogados; y zonas francas. Este análisis incluye una descripción general del sector, los resultados y análisis de la evaluación de las variables de control según la metodología del Banco Mundial, así como la identificación de amenazas, vulnerabilidades y eventos de riesgo.

Finalmente, en la sección 3 se presentan los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgo, que se enfocó en identificar y comprender las potenciales amenazas y vulnerabilidades que cada sector presentaba para el desarrollo sostenible y la seguridad nacional. La sección 4 contiene los anexos, que incluyen los acrónimos y conceptos clave utilizados en el desarrollo del documento.

OBJETIVOS

La Evaluación Nacional de Riesgo de Blanqueo de Capitales (ENR-BC) tiene como objetivo principal proporcionar una visión integral y actualizada de las vulnerabilidades inherentes en el sector de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) en nuestro país. A través de este proceso, se busca identificar, evaluar y analizar de manera detallada las vulnerabilidades específicas de cada actividad y profesión que conforma este sector, así como comprender las causas que las exponen a riesgos de blanqueo de capitales.

Los Objetivos de la Evaluación Nacional de Riesgo:

Identificar, Evaluar y Analizar Vulnerabilidades	Identificar y Evaluar Criterios y Variables de Riesgo	Priorizar Estrategias de Mitigación
• Analizar cada actividad y profesión en el sector de APNFD para identificar las vulnerabilidades particulares. • Evaluar las causas que exponen a estas actividades y profesiones a riesgos de BC. • Proporcionar un análisis que sirva como base para estrategias de mitigación efectivas.	• Identificar los criterios y variables de riesgo relevantes para cada actividad y profesión en el sector de APNFD. • Confirmar o actualizar los niveles de riesgo de cada sector, en comparación con la ENR del año 2017, para reflejar la evolución de las amenazas y vulnerabilidades.	• Identificar las actividades y profesiones de alta vulnerabilidad en el sector de APNFD. • Establecer prioridades para el diseño e implementación de estrategias de mitigación destinadas a fortalecer los controles de Prevención del Blanqueo de Capitales (PBC) en áreas específicas del sector APNFD.

Estos objetivos están alineados con el compromiso de fortalecer al Sistema no financiero y combatir eficazmente el blanqueo de capitales, contribuyendo así a la seguridad y estabilidad de nuestro país. La Evaluación Nacional de Riesgo representa una

herramienta para adaptarnos y responder proactivamente a las dinámicas cambiantes en el panorama de riesgos.

EL PROCESO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS DEL BC

Durante las sesiones de trabajo, los participantes tuvieron la oportunidad de adquirir una comprensión de la metodología de evaluación de riesgo y de familiarizarse con el uso práctico de la herramienta proporcionada por el Banco Mundial. Esta interacción directa con el personal especializado del Banco Mundial permitió a los participantes aclarar dudas, discutir enfoques y asegurarse de estar completamente preparados para llevar a cabo el proceso.

Con la capacitación previa se aseguró que los participantes estuvieran debidamente con el conocimiento necesario para abordar el proceso de evaluación de riesgo de manera informada y colaborativa. La organización de talleres y sesiones de trabajo no solo facilitó la comprensión de la metodología y la herramienta, sino que también promovió un ambiente propicio para la colaboración y el intercambio de ideas entre los participantes.

El proceso de actualización de la ENR comprendió tres fases, las cuales se describen a continuación:

La **fase 1 “Preparación”** inició en abril del 2022. Esta fase fue coordinada por la Dirección de Supervisión de la SSNF, quienes fueron los responsables de diseñar y aprobar todos los formatos o plantillas de trabajo para la actualización de la ENR, así como de seleccionar la muestra de los participantes.

En esta fase, también se solicitó información estadística a otros organismos, por ejemplo:

- Estadísticas del número de ROS presentados ante la UAF.
- Número de casos y sanciones penales de BC ante el Ministerio Público.
- Número de contratos y licencias emitidas a través de la Junta de Control de Juegos.

Antes de iniciar las sesiones de evaluación, y siguiendo las directrices y recomendaciones proporcionadas por la herramienta del Banco Mundial, la SSNF solicitó a los participantes que suministraran información y datos necesarios como base para la evaluación. Estas solicitudes de información se realizaron de manera reiteradas antes de la convocatoria de cada sesión.

La **fase 2 “Evaluación de variables”**, realizada de junio 2022 a abril 2023, comprendió 31 sesiones de trabajo, en las cuales, además de evaluar cada una de las variables, se obtuvo información entre los participantes.

Con respecto a la evaluación de cada una de las variables, se han considerado las siguientes ponderaciones de participación:

- El 45% proviene de la evaluación realizada por los SONF de cada sector, con un 22.5% correspondiente a ellos otro 22.5% a los reguladores primarios;
- Otro 45% es aportado por el personal experto de la SSNF, distribuyéndose en un 15% de expertos en Supervisión, 15% de Coordinadores de Sectores y 15% de la Dirección de Supervisión. El 10% restante fue evaluado por la UAF.

La **fase 3 “Finalización”** comprendió de mayo a julio 2024, la cual culminó con la presentación de este documento, para el conocimiento del Despacho Superior de la Superintendencia de Sujetos no Financieros y presentación a la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales (CNBC), el cual incluye la identificación de amenazas, vulnerabilidades y los eventos de riesgos asociados a cada sector derivado del análisis de los datos estadísticos e información recabada en las mesas de trabajo, así como la elaboración de un plan de acción que contiene la estrategia de mitigación.

Organización del proceso ENR de BC

El proceso de evaluación de riesgo se llevó a cabo de manera organizada y participativa a través de sesiones de trabajo estructuradas. Para garantizar una preparación adecuada, los participantes se involucraron en talleres conducidos por el personal de la SSNF en colaboración con los facilitadores del Banco Mundial. Estos talleres se

diseñaron con el propósito de revisar y explicar detalladamente la metodología utilizada y la herramienta empleada en el proceso de evaluación.

Participantes

Los participantes en el proceso de actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) de Blanqueo de Capitales han sido tanto del sector público como del sector privado, y han desempeñado roles importantes en este proceso. La SSNF ha liderado este esfuerzo interinstitucional, contando con la colaboración de:

Representantes del sector privado, quienes aportaron su experiencia y conocimiento:

- 12 participantes del sector Profesionales.
- 3 participantes del sector Zonas Francas.
- 6 participantes del sector de Inmobiliaria y Construcción.
- 5 participantes del sector de Casinos.

Representantes de entidades gubernamentales y no gubernamentales, que aportaron desde la perspectiva regulatoria y de aplicación de la ley:

Ministerio Público,

Unidad de Análisis Financiero,

Junta Control de Juegos,

Representantes de la Administración de la Zona Libre de Colón,

Administración de Panamá Pacífico,

Dirección Nacional de Aduanas,

Ministerio de Comercio e Industrias – MICI.

Datos

Para recopilar datos tanto antes como durante la evaluación, se llevaron a cabo diversas actividades dirigidas a obtener información estadística y respaldar los resultados de manera sólida. Esto incluyó la colaboración con entidades gubernamentales y no gubernamentales, las cuales proporcionaron datos e información clave para la herramienta de evaluación. Entre las actividades realizadas se incluyeron:

1. Recolección de Datos Previa:

- Identificación y solicitud de datos pertinentes a entidades gubernamentales y no gubernamentales antes del inicio de la evaluación.
- Revisión de bases de datos gubernamentales y reportes estadísticos para obtener información relevante sobre actividades no financieras susceptibles al blanqueo de capitales.

2. Coordinación con Entidades Gubernamentales y no Gubernamentales:

- Establecimiento de canales de comunicación con entidades gubernamentales responsables de recopilar y mantener datos relacionados con la actividad económica y financiera del país.
- Colaboración con organizaciones no gubernamentales especializadas en la recopilación de datos sobre delitos financieros y actividades ilícitas.

3. Análisis de Datos durante la Evaluación:

- Verificación y validación de la información recibida de las entidades gubernamentales y no gubernamentales para garantizar su precisión y relevancia.
- Utilización de datos estadísticos y otra información recopilada como insumos para alimentar la herramienta de evaluación de riesgos.

4. Actualización de los Datos:

- La actualización de los datos existentes para reflejar los cambios en el entorno del país.

Las actividades de recopilación de datos antes y durante la evaluación se centraron en establecer una colaboración efectiva con entidades gubernamentales y no gubernamentales para obtener información estadística y respaldar los resultados de manera sólida y precisa.

Marco Regulatorio

Las leyes y normativas sobre la PBC/FT/FPADM en el país han sido objeto de diversas modificaciones para dar respuesta a las necesidades legales en esta materia, así como para aplicar las recomendaciones y mejores prácticas internacionales. En el específico caso de las APNFD, éstas se incorporaron de forma oficial al régimen de PBC/FT/FPADM en la Ley 23 del 27 de abril de 2015, y a partir de dicho momento, se han ido creando normativas y acuerdos reglamentarios que permitan la aplicación correcta de la Ley.

Al momento de la realización de esta ENR, las leyes vigentes y aplicables a las APNFD son:

1. Ley 23 de 27 de abril de 2015, la cual adopta medidas para prevenir el BC/FT/FPADM.
2. Ley 70 de 31 de enero de 2019, que tipifica penalmente la evasión fiscal.
3. Ley 124 de 7 de enero de 2020, que crea la Superintendencia de Sujetos no Financieros (SSNF) como ente regulador de los sectores APNFD, compuesto por los sectores de Casino, Inmobiliario y Construcción, Profesionales, Mixto y Zonas Francas, entre otros.
4. Ley 129 de 17 de marzo de 2020, que crea el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas.
5. Ley 254 de 11 de noviembre de 2021, que introduce adecuaciones en materia de transparencia fiscal internacional y de PBC/FT/FPADM.
6. Decreto Ejecutivo 35 de 6 de septiembre de 2022, que subroga el Decreto Ejecutivo 363 de 13 de agosto de 2015, reglamentando la Ley 23 de 2015 y actualiza las medidas en cumplimiento, medición del riesgo en materia de BC, identificación de Beneficiarios Finales y la diferenciación de una persona controlante con este.

De acuerdo con la Ley 124, la Superintendencia de Sujetos no Financieros fue creada para *“supervisar que los sujetos obligados no financieros cuenten con políticas, mecanismos y procedimientos de control interno establecidos en la presente Ley para la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.”*

La SSNF, alineada con las leyes de prevención de BC/FT/FPADM, las recomendaciones y estándares internacionales, y sus procesos de supervisión, cumple con su objetivo de supervisar con un enfoque basado en riesgo a los sujetos obligados que realicen las actividades enunciadas en el artículo 40 de la Ley 124, validando a través de sus supervisiones que los mismos comprendan y gestionen adecuadamente sus riesgos.

LA HERRAMIENTA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

La herramienta del Banco Mundial se compone de cuatro (4) partes esenciales, cada una dedicada a evaluar distintos aspectos relacionados con la gestión de riesgos. Estas se dividen en Evaluación de riesgos de Lavado de activos; Evaluación de riesgo de Financiamiento de Terrorismo; Evaluación de riesgos de Productos de inclusión financiera y la Evaluación de Riesgos particulares. Para el propósito específico de nuestro estudio, nos centramos en la primera parte, la Evaluación de riesgos de lavado de activos, específicamente el módulo siete (7) que aborda la Vulnerabilidad de los sectores de las APNFD. En este contexto, se incluyen los apéndices A y B, que contienen 12 variables de evaluación relacionadas con los sectores de Inmobiliaria y Construcción, Casinos y Zonas Francas. Además, utilizamos el apéndice C, con 5 variables de evaluación, para analizar el sector de Profesionales, en este caso, los Abogados. Esta elección específica se ajusta al enfoque requerido para la actualización del documento.

A continuación, se describen las 12 variables de evaluación para el sector de Casinos, de Inmobiliaria y Construcción y de Zonas Francas.

1. Exhaustividad del marco legal PBC.
2. Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.

3. Disponibilidad y aplicación de sanciones administrativas.
4. Disponibilidad y aplicación de sanciones penales.
5. Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
6. Integridad del personal de la actividad y profesión.
7. Conocimiento de PBC del personal de la actividad y profesión.
8. Efectividad de la función de cumplimiento (organización).
9. Efectividad del monitoreo y Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS).
10. Disponibilidad y acceso a información sobre el Beneficiario Final.
11. Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
12. Disponibilidad de fuentes de información independientes.

Con respecto a las variables de evaluación para el sector de Profesionales, estas son:

1. Exhaustividad del Marco Legal de PBC.
2. Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
3. Efectividad de la función de cumplimiento (organización).
4. Efectividad del monitoreo y Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS).
5. Disponibilidad y acceso a información sobre Beneficiario Final.

La herramienta también incluye la evaluación de variables de vulnerabilidad inherente, las cuales son:

1. Tamaño/volumen total de la empresa/profesión.
2. Perfil de la base de clientes de la empresa/profesión.
3. Nivel de actividad de dinero en efectivo asociada con la empresa/profesión.
4. Otros factores de vulnerabilidad, los cuales incluyen:
 - Uso de agentes en la empresa/profesión;
 - Uso anónimo del producto en la empresa/profesión;
 - Dificultad para rastrear transacciones;
 - Existencia de tipologías de BC sobre abuso de la empresa/profesión;
 - Uso de la empresa/profesión en esquemas de fraude o evasión fiscal;

- Uso presencial/ no presencial del producto en la empresa/profesión.

La evaluación y calificación del riesgo utilizada por la metodología del Banco Mundial es fundamental para comprender y abordar las amenazas y vulnerabilidades de cada uno de los sectores. En este contexto, la metodología es para determinar el nivel de riesgo en diversos sectores, con el fin de proporcionar una base para la toma de decisiones y estrategias de mitigación.

La metodología del Banco Mundial tiene la siguiente escala de calificación:

Excelente	Cerca de Excelente	Muy Alta	Alta	Medianamente	Mediana	Medianamente Baja	Baja	Muy Baja	Casi inexistente	Inexistente
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0

Fuente: Herramienta del Banco Mundial

La escala de evaluación de las variables de riesgo de vulnerabilidad varía dependiendo del tipo de variable a evaluar y si es vulnerabilidad final e inherente. Para la vulnerabilidad la menor puntuación es menor la vulnerabilidad. A continuación, se presenta la escala de valoración que se utilizó:

Escala de Metodología – Vulnerabilidad Final e Inherente Banco Mundial	
0 a 1.9	Baja
2 a 3.9	Media Baja
4 a 5.9	Media
6 a 7.9	Media Alta
8 a 10	Alta

Fuente: Elaboración propia de la SSNF con la información suministrada por el Banco Mundial.

Una vez que todas las variables fueron evaluadas, los resultados fueron analizados a través de una matriz, cuyos criterios y valores fueron previamente calibrados por el Banco Mundial.

Adicionalmente, se presenta la escala que se utilizó para la evaluación de las variables de control BC y de la calidad de las operaciones en comparación con la de vulnerabilidades mientras más alta es la puntuación es de excelente calidad:

Escala de Metodología – Calidad de Controles BC y Calidad de las Operaciones Banco Mundial	
8 a 10	Alta
6 a 7.9	Media Alta
4 a 5.9	Media
2 a 3.9	Media Baja
0 a 1.9	Baja

Fuente: Elaboración propia de la SSNF con la información suministrada por el Banco Mundial.

Luego de obtenidos los resultados de las variables y la calidad de controles BC y de las operaciones, se procedió a clasificar cada uno de los sectores con su nivel de riesgo residual o final.

La información proporcionada a través de la metodología y herramienta del Banco Mundial fue utilizada para llevar a cabo el análisis y los resultados de los sectores de las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) evaluados en el proceso de actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo los cuales se encuentran en la Sección No.2 y Sección No.3 del presente documento.

SECCIÓN 1. ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PARA APNFD.

ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO

En 2017, Panamá llevó a cabo la primera Evaluación Nacional de Riesgo de Blanqueo de Capitales (BC), abarcando tanto los sectores financieros como los no financieros del país, abordando de manera integral todos los ámbitos de la nación. En este proceso, la Superintendencia de Sujetos no Financieros (SSNF), anteriormente Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, del Ministerio de Economía y Finanzas, desempeñó un papel crucial. Bajo la coordinación con diversas instituciones, gremios y asociaciones vinculadas a los sectores de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), la SSNF emprendió acciones destinadas a salvaguardar dichos sectores. Estableció medidas y procedimientos para regular y supervisar a los sujetos obligados no financieros en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 23, así como en la gestión de riesgos en materias de Blanqueo de Capitales (BC) y Financiamiento del Terrorismo (FT).

La SSNF mantuvo una comunicación y coordinación continua con los gremios y asociaciones relacionados con las APNFD, buscando concientizar a los Sujetos Obligados No Financieros (SONF) sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones en materia de Blanqueo de Capitales (BC) y Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT). Esto se materializó mediante la firma de acuerdos de cooperación con estos gremios, así como la coordinación de mesas de trabajo periódicas, capacitaciones y actividades destinadas a elevar la cultura de prevención de actividades ilícitas en los SONF.

La Evaluación Nacional de Riesgos fue una respuesta directa a la Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), instando a los países a identificar, analizar, evaluar y comprender los riesgos de Blanqueo de Capitales (BC). Esto implica contar con una autoridad o mecanismo designado para coordinar las actividades de evaluación de riesgos y asignar recursos eficazmente para mitigarlos.

En el caso específico de Panamá, la evaluación cubrió los sectores no financieros, incluyendo Casino, Inmobiliaria y Construcción, Zonas Francas y Profesionales, siendo este último el más representativo en número de SONF y en exposición a riesgos. El sector profesional abarca a los agentes residentes personas naturales y firmas de abogados, notarios y contadores. Además, se señaló que los sectores de Zonas Francas, Profesionales – Abogados, Inmobiliaria y Construcción presentaban un nivel de alto riesgo, mientras que el sector Casinos fue categorizado como riesgo medio alto.

En relación con la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo para APNFD, se evidenció que la mayoría de estas entidades no contemplaban en sus políticas internas la implementación de controles y mitigantes para gestionar los riesgos de Blanqueo de Capitales (BC), dado que la existencia de estos era inicialmente aplicable únicamente al sector financiero. Sin embargo, estas fueron incluidas como parte de la estrategia nacional para prevenir que los SONF sean utilizados en la comisión de delitos relacionados con BC/FT/FPADM. En este contexto, la CNBC publicó la ENR, incorporando a las APNFD por primera vez en 2017.

A pesar de las diversas ventajas competitivas de Panamá en términos geográficos, logísticos, económicos y financieros, estas características también pueden ser atractivas para criminales con el propósito de llevar a cabo actividades de BC a través de los productos y servicios ofrecidos por los SONF. Los resultados de los análisis derivados de la actualización de la ENR ratifican la existencia de amenazas y vulnerabilidades que, de materializarse, podrían poner en riesgo el sistema económico nacional y la reputación internacional del país, especialmente en aquellos servicios y productos ofrecidos por los SONF que se examinan en detalle en la ENR.

Análisis de los Sectores

SECCIÓN 2. ANÁLISIS DE LOS SECTORES

En el proceso de la Evaluación Nacional de Riesgos, se presentan los análisis detallados de cuatro sectores importantes para la economía del país. Se ha llevado a cabo una exploración de los riesgos vinculados a los sectores de Casinos, Inmobiliaria y Construcción, Abogados - Profesionales y Zonas Francas. El propósito fundamental de este proceso ha sido comprender a fondo los desafíos y las oportunidades que moldean estos sectores no financieros en nuestro país.

Cada uno de estos sectores tienen un rol importante en la estructura socioeconómica, aportando al crecimiento y bienestar general del país. La evaluación de riesgos realizada ha buscado identificar amenazas y vulnerabilidades potenciales, evaluar la resiliencia ante escenarios adversos y proponer estrategias de mitigación adaptadas a las particularidades de cada sector.

A través de este informe, se presenta un análisis detallado de los riesgos inherentes a los sectores de Casinos, Inmobiliaria y Construcción, Abogados Profesionales y Zonas Francas, también se incluyen recomendaciones específicas orientadas a fortalecer la preparación y capacidad de respuesta de cada uno. Estos resultados no son solo una radiografía de las vulnerabilidades actuales, sino también una guía estratégica para el diseño de políticas y medidas que impulsen la seguridad y sostenibilidad a largo plazo de estos sectores.

2.1 Casinos

2.1.1 Descripción General del Sector

En Panamá, el sector de casinos es un sector importante de la industria del entretenimiento y el Turismo.

Para el Sector Casinos y Juegos de Azar, se estimó las apuestas de juegos de suerte y azar tomando en cuenta las ventas de la Lotería Nacional de Beneficencia, para el año 2022 en relación con el año anterior se obtuvo un crecimiento de 47.4%.¹

Los subsectores que componen este sector son los Bingos, Casinos Completos, Hipódromos, Máquinas Tipo A, y Máquinas Tipo C, Salas de Apuestas de Eventos Deportivos.

El sector del Casinos en Panamá se ha convertido en un atractivo tanto para turistas como para locales, contribuyendo a la economía del país y a la industria del turismo.

La regulación de los casinos en Panamá está supervisada por la Junta de Control de Juegos, del Ministerio de Economía y Finanzas, que se encarga de garantizar el cumplimiento de las leyes y normativas relacionadas con los juegos de azar. El regulador se asegura que los casinos operen de manera transparente, ética y legal, manteniendo altos estándares de integridad en todas las actividades de juego.

Los casinos en Panamá suelen ofrecer una amplia gama de juegos, desde clásicos como *blackjack*, ruleta y póker hasta variaciones modernas y máquinas tragamonedas de última generación. Muchos de estos establecimientos están ubicados en áreas turísticas clave, como la ciudad de Panamá y otras regiones con una fuerte afluencia de visitantes internacionales.

¹Tasa de crecimiento del PIB real de las actividades económicas en la República de Panamá, MEF.

La industria del juego en Panamá ha experimentado un crecimiento constante y ha generado empleos tanto directos como indirectos en áreas como hotelería, entretenimiento, gastronomía y turismo. Este sector continúa siendo un componente en la oferta de entretenimiento para residentes y turistas que visitan Panamá.

El sector de casinos fue clasificado como de riesgo medio alto en la ENR de 2017. A pesar de las obligaciones que tiene este sector de remitir reportes periódicamente de transacciones financieras a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la naturaleza de este negocio le presentaba el desafío de ajustarse a las normativas y mitigar los riesgos de LA/BC asociada a la actividad y a los productos que ofrecen.

De acuerdo con datos de registro de la SSNF al mes de septiembre de 2023, el sector Casinos está compuesto por 67 SONF.

2.1.2 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial

a) Exhaustividad del Marco Legal / Disponibilidad y Efectividad de Controles de Entrada.

El sector Casinos está regulado por la Resolución 92 del 12 de diciembre de 1997 y el Decreto Ejecutivo 2 del 10 de febrero de 1998. De acuerdo con la Junta de Control de Juegos (JCJ), quien funge como ente regulador primario, se han emitido 67 licencias, las cuales, a su vez, representan 82 contratos de explotación de juegos de azar en Panamá.

La efectividad de los controles de entrada junto con la debida diligencia de los clientes es un control fundamental, garantizando así la transparencia y legalidad de las operaciones. Este criterio se centra en analizar la disponibilidad y efectividad de los controles de entrada en este sector, con el objetivo de identificar posibles áreas de mejora.

La JCJ tiene rigurosos procesos y controles para otorgar una licencia a aquellas personas o empresas que deseen formar parte del negocio, los cuales incluyen el cumplimiento de requisitos en materia de PBC y el conocimiento del negocio de casinos, los cuales están estipulado en el Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, Artículo 38 en adelante. El proceso de entrada implica la revisión y aprobación de la JCJ, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Consejo de Seguridad y de la Contraloría General de la República, así como de estrictos requisitos, incluyendo el diseño e implementación de una infraestructura en general, así como la existencia de equipos y programas especializados para la debida identificación y verificación de la información suministrada por los clientes, ya sea por fuentes abiertas gratuitas y/o privadas, así como bases de datos gubernamentales².

Inicialmente, la JCJ atendía los temas de PBC/FT/FPADM conforme con lo estipulado en Resolución 92 del 12 de diciembre de 1997, el Decreto Ejecutivo 2 del 10 de febrero de 1998, y la Ley 42 de 2000, no obstante, al crearse la Intendencia según la Ley 23 del 27 de abril de 2015 y posteriormente la SSNF mediante la Ley 124 de 7 de enero de 2020, esta competencia pasa a ser parte de la SSNF y los capítulos correspondientes fueron derogados de la legislación que regula la JCJ.

Una vez otorgada la licencia, la JCJ tiene la potestad para suspender, terminar y reiniciar operaciones; esta última se da previo a su aprobación e inspección³.

Entre las acciones que se han llevado a cabo para fortalecer los controles del sector se evidencia que los sistemas de reportes de operaciones sospechosas entre estos Sujetos Obligados y la UAF, se realizan a través de un sitio seguro administrado por la UAF. Adicionalmente, un casino no puede operar sin la debida licencia otorgada por la JCJ y debe estar registrado en la SSNF, quien tiene la facultad de supervisar en materia de BC, atendiendo la recomendación 28 del GAFI.

² Artículo 71 del Decreto Ley 2 de 1998.

³ Artículo 12 del Decreto Ejecutivo 2 del 10 de febrero de 1998.

b) Conocimiento en ALA/PBC del Personal / Efectividad de la Función de Cumplimiento en el Sector Casinos / Efectividad de los Procedimientos y Prácticas de Supervisión

Con respecto a este criterio, se identificó que el personal de la JCJ, así como los SONF del sector Casinos, cuentan con conocimiento en materia de ALA/PBC, lo que se ve reflejado principalmente en la calidad del diseño e implementación de sus procesos, controles y mitigantes, los cuales han sido evaluados en las supervisiones efectuadas por la SSNF.

Aunado a lo anterior, como resultado de las supervisiones realizadas por la SSNF, así como de las observaciones de las mesas de trabajo de esta evaluación, se identificó que de una población de 67 SONF registrados, 12 de los SONF implementan medidas de auditoría a sus propios controles internos, las cuales fortalecen las acciones previamente realizadas por el área de cumplimiento y se aseguran de la efectividad de sus sistemas de prevención de, principalmente. Estos 12 SONF representan el 41% de los contratos aprobados por la JCJ, la cual mantiene 82 contratos aprobados.

Con respecto a la medición de la calidad del diseño e implementación de controles de prevención, del 2019 a 2022, se realizaron 78 supervisiones extra situ y 19 supervisiones in situ en el sector.

Tabla 1. Número de Supervisiones Realizadas en el Sector de Casinos

SUPERVISIONES SECTOR CASINO				
Descripción	2019	2020	2021	2022
	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones
In Situ	2	0	7	10
Extra Situ	15	9	37	17
Total	17	9	44	27

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

De las 19 supervisiones in situ realizadas, el 57% de los SONF supervisados tuvieron que adoptar e implementar un plan de acción, debido a debilidades técnicas u operativas, mientras que el 43% restante concluyó satisfactoriamente el proceso de supervisión.

En el Sector Casinos, no se han impuesto sanciones derivadas de supervisiones in situ realizadas al sector.

Tabla 2. Nivel de Cumplimiento de Supervisiones realizadas en el Sector de Casinos

NIVEL DE CUMPLIMIENTO SUPERVISIONES IN SITU - SECTOR CASINO								
Descripción	2019		2020		2021		2022	
	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%
Regulación								0%
Plan de Acción	1	50%			7	100%	3	30%
Cumplimiento	1	50%					7	70%
Total	2	100%	0	0%	7	100%	10	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Cabe destacar que, de enero hasta el mes de septiembre del 2023, se han realizado 8 supervisiones in situ y 19 extra situ. Es importante mencionar que para durante el 2020 no se realizaron supervisiones in situ debido a la Pandemia de Covid-19.

En base a la Ley 23 de 27 de abril de 2015, dentro de las funciones de la Persona de Enlace (PE) del sector es dar capacitaciones, elaborar manuales de cumplimiento, cumplir con los reportes requeridos por las entidades reguladoras y en general, realizar todas las demás labores que conlleven los procesos de PBC/FT/FPADM. Sin embargo, para que la PE realice su trabajo satisfactoriamente, requiere gozar de independencia. En este sentido, la mesa de trabajo consensuó que no todas las PE pueden realizar sus funciones de forma independiente, y que, en algunas ocasiones, laboran con limitaciones.

La independencia del área de cumplimiento se mide con base en los siguientes criterios:

- Independencia presupuestaria,

- Facultad para acceder a la Junta Directiva o reguladores sin que medie autorización,
- Acceso a la información operativa del negocio, necesaria para evaluar riesgos, transacciones, o clientes.

El regulador primario y los participantes del sector en la mesa de trabajo concuerdan que las tres características antes expuestas se cumplen mayormente en los actores con mayor riesgo sistémico, tomando en consideración que no todos gozan de independencia presupuestaria, pero sí de acceso a la Junta Directiva y a información operativa del negocio.

c) Efectividad del Monitoreo de Operaciones Sospechosas en el Sector Casinos.

Con respecto a la efectividad de las acciones de control y monitoreo del sector, el SONF debe cumplir con efectuar medidas de "conozca su cliente, debida diligencia y monitoreo de las transacciones del cliente" cuando este realiza operaciones de dos mil dólares (\$2,000.00) o más. El monitoreo se realiza elaborando una "*Carta de Rating*" del cliente, en la cual se lleva un registro de las jugadas que este realiza en las mesas de juego, documento que, a su vez, permite completar reportes operativos y de PBC. Todo este procedimiento permite al SONF contar con una adecuada trazabilidad de las transacciones que el cliente realice⁴.

Con respecto a la elaboración y envío de ROS, el sector Casinos presenta según la tipología e inusualidad de transacciones detectadas, reportadas a la UAF. La siguiente tabla ilustra los ROS presentados.

⁴Validado por la SSNF en las supervisiones al sector.

Tabla 3. Número de Reportes de Operaciones Sospechosas remitidos por los SONF del Sector Casinos

REPORTES	2019	2020	2021	2022
ROS	18	5	25	21

Fuente: Elaborado por la SSNF, con información de la UAF.

d) Disponibilidad y Acceso de Información sobre Beneficiario Final

Con respecto a la variable de evaluación relacionada con la identificación del Beneficiario Final, se identificó que el riesgo es bajo, en tanto que los clientes son únicamente personas naturales. En el caso que una persona vaya acompañada de un agente, el SONF tiene la obligación de aplicar las medidas de Debida Diligencia a ambos.

e) Integridad del Personal Sector Casinos.

Este sector cuenta con políticas que han ayudado a prevenir que los empleados actúen en contra del régimen de PBC, en el escenario de que un empleado sea sancionado, y dependiendo del tipo de la falta cometida, puede perder su “Credencial de Trabajo”, lo cual lo imposibilitará de trabajar nuevamente en el sector.

Los SONF han reportado despidos y sanciones internas, que no están relacionadas con un tema de PBC, sino más bien con temas internos, como lo es el hurto agravado.

f) Disponibilidad y Aplicación de Sanciones Administrativas y Penales

Entre los años 2019 al 2022 se realizaron 19 supervisiones in situ realizadas en el sector 10 supervisiones in situ adicionales realizadas hasta septiembre de 2023. Durante este período, no se desarrollaron investigaciones ni sanciones penales relacionadas a las supervisiones realizadas.

g) Disponibilidad de Infraestructura para Realizar Debida Diligencia, Identificación Confiable y Fuentes Independientes.

Para clientes nacionales se mantienen estructuras de verificación óptimas, pueden ser verificable con acceso a la paginas del Tribunal Electoral de Panamá, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (DGI) para el caso de los contribuyentes, así como para la consulta de idoneidades se cuenta con la Corte Suprema de Justicia, Junta Técnica de Contabilidad, JCJ, entre otros.

Existe la disponibilidad de distintas fuentes de información independientes, sin embargo, para acceder a las mismas, los SONF deben incurrir en procedimientos adicionales contratando servicios para realizar dicha actividad.

2.1.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector

A continuación, se examinan las amenazas, vulnerabilidades y potenciales eventos de riesgo del sector, así como las posibles estrategias de mitigación.

Tabla 4. Resumen de Eventos de Riesgo y Plan de Mitigación Propuesto – Sector Casinos

AMENAZAS	VULNERABILIDAD	EVENTO DE RIESGO	PLAN DE MITIGACIÓN PROPUESTO
El crimen organizado pudiera utilizar los nuevos productos (juego electrónico) evitando que se identifique la identidad del jugador.	Desconocimiento del modelo de negocio de los juegos electrónicos Falta Capacitación del personal en materia tecnológica de la SSNF para supervisión técnica de productos nuevos.	Posible ineffectividad en el proceso de supervisión para valorar los controles adoptados por los SONF en la mitigación de los riesgos asociados en los nuevos productos electrónicos.	Mesas de trabajo entre la JCJ, gremios de casinos y la SSNF para comprender estos modelos de negocios. Entrenamiento técnico y/o acompañamiento adecuado del personal en los productos nuevos en materia tecnológica para identificar brechas y tipologías BC.

			Adecuación de los procesos de supervisión en lo que respecta a estos Productos.
Uso del sector en tipologías de BC.	Desconocimiento por parte de la alta gerencia y junta directiva de potenciales riesgos en BC.	Uso de entidad (casinos) con licencia para esquemas de BC por falta de conocimiento de JD o alta gerencia.	Fortalecimiento de los controles internos de los casinos para prevenir que este riesgo pueda materializarse. Entrenamiento del personal en los productos para identificar brechas y tipologías BC. Capacitación a las juntas directivas y altas gerencias del Sector en la importancia de las oficinas de cumplimiento.
Uso del sector en tipologías de BC.	Imposición de demasiadas tareas a la persona de enlace.	Que la persona de enlace no pueda identificar esquemas y/o riesgos de BC. La falta de capacidad para la posición de persona de enlace puede generar vulnerabilidades en BC.	Establecer una regulación dirigida a las personas de enlace en el sector, definiendo los criterios que se ajusten a la naturaleza del sector, así como a sus riesgos.
Nuevos métodos de BC utilizados por la delincuencia.	Falta de capacitación al personal asignado a las áreas de cumplimiento. Controles de mitigación de riesgos que no se ajustan a estos nuevos métodos utilizados por la delincuencia.	Se puede materializar eventos BC por la no identificación oportuna de las nuevas metodologías utilizadas.	Entrenamiento del personal en los productos nuevos para identificar brechas y nuevas tipologías BC Desarrollo de estrategias conjuntas entre JCJ, gremios de casinos y la SSNF.

2.1.4 Calificación de Riesgo del Sector y Conclusiones

De acuerdo con la aplicación del módulo de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas de la herramienta utilizada en la ENR y de los análisis derivados de las mesas de trabajo, donde se evaluaron los factores inherentes y mitigantes del sector, se concluye que el Sector de Casinos tiene una **calificación de riesgo residual medio**.

El sector está calificado con riesgo medio dado lo siguiente:

- Cuenta con sistema de registro inicial y sistema de supervisión prudencial que exige reportes mensuales a aquellas entidades con licencia para operar Casinos.
- El entendimiento en materia de ALA/PBC del sector es amplio considerando su trayectoria. Se le requieren reportes, sistemas de cumplimiento relacionados a temas de debida diligencia, entre otros.
- El entendimiento de la alta gerencia y junta directivas ha mejorado.
- El sector no ha sido sancionado penalmente y las sanciones administrativas son pocas.

Algunas estrategias propuestas para mejora del sector son:

- Fortalecer la cooperación interinstitucional con el regulador primario, para propiciar un mayor intercambio de información interinstitucional.
- Realizar mesas de trabajo entre el personal de la JCJ y la SSNF para profundizar su mutuo entendimiento de la naturaleza y las dinámicas con las que opera el sector, así como atender dudas relacionadas con los posibles escenarios, hechos o situaciones que deban ser reportadas al regulador y prevenir infracciones al régimen ALA/PBC.
- Capacitar a la Junta Directiva, la Alta Gerencia, Accionistas y cualquier miembro del gobierno corporativo de los SONF de forma continua y obligatoria.
- Elaborar una regulación que delimite las funciones y capacidades de la PE por parte del SONF. La mesa de trabajo recomienda que en lugar de llamar “Persona de Enlace” a la persona responsable del cumplimiento en materia de PBC por parte de los SONF, esta sea denominada “Oficial de Cumplimiento” (OC), en tanto que se ha observado que el personal que desempeña este tipo de funciones cuenta con las credenciales, habilidades y experiencia necesaria.

2.2 Inmobiliario y Construcción

2.2.1 Descripción General del Sector

El sector inmobiliario y de construcción en Panamá ha sido uno de los sectores más relevantes para la economía en las últimas décadas, convirtiéndose en uno de los pilares fundamentales de la economía del país. Cabe destacar, que el crecimiento de las obras de infraestructura pública, así como las construcciones residenciales y no residenciales, para el año 2022 en relación con el año anterior obtuvo un crecimiento de 18.5%. Por el crecimiento de las transacciones de bienes propios y alquilados, estuvo en el orden 12.9%.⁵

Este sector incluye los subsectores de Constructoras, Bienes y Raíces tanto de persona natural como jurídica, Corredores de Bienes y Raíces y Promotoras.

2.2. 1.a Subsector Inmobiliario

El mercado inmobiliario en Panamá es diverso y dinámico, con una amplia oferta que incluye todos los sectores de la economía. La Ley de Interés Preferencial para la Construcción de Viviendas de Interés Social ha fomentado la inversión en viviendas con precios más accesibles.

La inversión extranjera ha sido fundamental en el mercado inmobiliario, impulsando el desarrollo de proyectos residenciales y comerciales.

2.2.1. b Subsector de Construcción

⁵ Tasa de crecimiento del PIB real de las actividades económicas en la República de Panamá, MEF.

El subsector de la construcción es uno de los pilares de la economía panameña, especialmente con proyectos de infraestructura emblemáticos como la ampliación del Canal de Panamá y el Metro de Panamá, que atrajo la atención internacional y aumentó la inversión en proyectos de ingeniería civil.

La ciudad de Panamá ha tenido un crecimiento en la construcción de rascacielos, tanto residenciales como comerciales. Además, la construcción constante de complejos residenciales y urbanizaciones, expandiendo así los límites de la ciudad.

La infraestructura turística también ha sido un área importante de desarrollo, con la construcción de hoteles y complejos turísticos en destinos como Bocas del Toro y las playas del Pacífico.

Este subsector es un motor económico, generando empleo y contribuyendo al Producto Interno Bruto (PIB) del país. Además, ha atraído inversión extranjera, impulsado el desarrollo urbano y ha sido un factor clave en el aumento del sector servicios y turístico en Panamá.

El sector de Inmobiliario y Construcción fue calificado de alto riesgo en la Evaluación Nacional de Riesgos del año 2017. Esta clasificación se basó principalmente en dos factores: el uso elevado de efectivo alta probabilidad de especulación en el valor financiero de proyectos inmobiliarios de alto valor.

Según datos de registro SSNF en línea al mes de septiembre de 2023, el sector de Inmobiliaria y Construcción está compuesto por 1,988 SONF distribuidos como se describe a continuación:

Tabla 5. Número de Registros de los SONF del sector Inmobiliario y Construcción

DETALLE DE SONF REGISTRADOS - SECTOR INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIÓN		
SUB SECTOR	REGISTRADOS	%
AGENTE INMOBILIARIO	252	13%
CORREDOR DE BIENES RAÍCES	644	32%
EMPRESA CONSTRUCTORA	473	24%
EMPRESAS PROMOTORA DE BIENES RAÍCES	619	31%
TOTAL REGISTRADOS	1988	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

2.2.2 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial

a) Exhaustividad del Marco Legal / Disponibilidad y Efectividad de Controles de Entrada

El marco legal del sector es amplio, mismo que está compuesto por:

- Ley 23 de 27 de abril de 2015.
- Ley 124 de 2020.
- Ley 254 de 2021.
- Decreto 35 de 6 de septiembre de 2022.
- Resolución No. JD-001-15 de 14 de agosto de 2015.
- Resolución No. I-REG-001-17 de 3 de abril de 2017.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 124 de 2020, modificado por el artículo 26 de la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021, los SONF que forman parte del sector de inmobiliaria y construcción son los siguientes:

- Empresas promotoras;
- Empresas dedicadas al ramo de la construcción: empresas contratistas generales y contratistas especializados;
- Agentes inmobiliarios;
- Corredores de bienes raíces, siendo estos personas naturales o jurídicas que participen en la realización de transacciones para sus clientes, concernientes a la compra y venta de bienes inmobiliarios.

Disponibilidad y Efectividad de Controles de Entrada

La efectividad de los controles de entrada junto con la debida diligencia de los clientes desempeña un papel fundamental, garantizando así la transparencia y legalidad de las operaciones. Este criterio se centra en analizar la disponibilidad y efectividad de los controles de entrada en este sector, con el objetivo de identificar posibles áreas de mejora.

A través de las supervisiones realizadas a los SONF se examinaron las prácticas comunes que realizan en cuanto a la implementación de controles en el sector, destacando la existencia de herramientas tecnológicas para la verificación de la información proporcionada por sus clientes en las transacciones que realizan.

Adicionalmente, se evaluó la disponibilidad de recursos humanos capacitados para llevar a cabo estas verificaciones de manera efectiva; concluyendo que los sujetos obligados del sector deben realizar capacitaciones con mayor frecuencia en sus colaboradores de trato directo con clientes, proveedores y manejo de efectivo.

Cabe destacar que, dentro de este sector, Corredores Bienes y Raíces es el único subsector que cuenta con regulador primario, que es el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), quien otorga una licencia para ejercer su actividad, a través de la aprobación de un examen que incluye temas relacionados con PBC. Para que el subsector de Constructoras pueda ejercer, su ingeniero o arquitecto residente debe estar

inscrito y registrado ante la Junta Técnica de ingeniería y Arquitectura (JTIA) adicional al aviso de operación de la empresa.

b) Conocimiento en ALA/PBC del Personal y Efectividad de la Función de Cumplimiento del Sector Inmobiliaria y Construcción

Para describir el cumplimiento de las normativas vigentes del sector, se midió la efectividad en las supervisiones realizadas para el periodo 2019 - 2022, de las cuales se realizaron 51 supervisiones in situ y 272 extra situ.

Tabla 6. Número de Supervisiones Realizadas en el Sector de Inmobiliaria y Construcción

SUPERVISIONES REALIZADAS INMOBILIARIA Y CONSTRUCCION				
Descripción	2019	2020	2021	2022
	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones
In Situ	4	6	18	23
Extra Situ	60	29	68	115
Total	64	35	86	138

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Hasta el mes de septiembre de 2023, se realizaron 19 supervisiones in situ y 426 extra situ.

De las 51 supervisiones in situ efectuadas, el 51% de los SONF supervisados concluyó satisfactoriamente el proceso de supervisión, el 39% de los SONF tuvieron que adoptar un plan de acción debido a debilidades en el diseño y ejecución de controles, mientras que el 10% restante concluyó con un proceso administrativo sancionatorio.

Tabla 7. Nivel de Cumplimiento de Supervisiones In Situ Realizadas en el Sector Inmobiliaria y Construcción

NIVEL DE CUMPLIMIENTO SUPERVISIONES IN SITU - SECTOR INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIÓN								
Descripción	2019		2020		2021		2022	
	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%
Regulación			1	17%	3	17%	1	4%
Plan de Acción	1	25%	2	33%	9	50%	8	35%
Cumplimiento	3	75%	3	50%	6	33%	14	61%
Total	4		6		18		23	

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Los resultados de las supervisiones in situ reflejaron que algunos sujetos obligados presentaron debilidades en la aplicación de las políticas de debida diligencia como uno de los principales hallazgos, adicional a la falta de identificación y/o verificación del beneficiario final, entre los cuales se detallan:

- El cliente se niega a entregar documentación de soporte de una operación o a actualizar la información básica.
- Perfiles económicos no acordes con adquisición de bienes.
- Clientes que actúan a nombre de terceros.
- Pagos realizados con fondos de distintas fuentes y/o realizados por terceros.
- Pago que involucra a una persona física o jurídica extranjera o domiciliada / con sede en otro país.

La mesa de trabajo también consideró que las fuentes locales (oficiales, públicas) son un mecanismo importante para identificar a personas naturales, pero este proceso se dificulta para residentes extranjeros, debido a que no existe una base de datos disponible para el público donde se verifique el país de origen y la nacionalidad de los clientes y Beneficiarios Finales.

c) Efectividad del Monitoreo de Operaciones Sospechosas

Esta variable evalúa la existencia de herramientas de información que faciliten el seguimiento de transacciones y comparación de perfiles de clientes. En este sentido, cabe destacar que, dentro del sector de inmobiliaria y construcción, las empresas de mayor tamaño están mejor equipadas para dar seguimiento a las transacciones efectuadas por los clientes y proveedores.

Para este sector, la contabilidad es sumamente importante, en tanto que, sus procesos de revisión de transacciones de clientes y proveedores se monitorean por medio de sus sistemas contables. No obstante, se ha identificado que la mayoría de los controles implementados por el sector están más relacionados con la prevención de sus riesgos operativos. Sin embargo, dependerá en gran medida que el sector establezca el perfil financiero del cliente y el transaccional en los casos que aplique. Así como que también conozca claramente las tipologías y señales de alerta emitidas por la UAF.

Adicionalmente, los sistemas contables no contienen sistemas de búsquedas de listas, ni señales de alerta de riesgo que les permita identificar tipologías. Por otro lado, se advierte que por la naturaleza de este sector los SONF tienen un riesgo latente en cuanto a la identificación de presencia de una Persona Expuesta Políticamente (PEP).

El siguiente cuadro presenta el número de ROS remitidos a la UAF en los últimos cuatro años:

Tabla 8. Número de ROS remitidos por los SONF del Sector Inmobiliaria y Construcción

REPORTE	2019	2020	2021	2022
ROS	7	6	38	31

Fuente: Elaborado por la SSNF, con información de la UAF.

d) Integridad del Personal del Sector

Durante las supervisiones in situ realizadas no se han dado reportes por parte de los SONF de incidencias por falta de integridad en su personal.

e) Disponibilidad de Infraestructura para Realizar Debida Diligencia, Identificación Confiable y Fuentes Independientes

En las supervisiones realizadas, se observó que los sujetos obligados aplican procesos que le permiten acceder en buena medida a la información de los Beneficiarios Finales de los distintos vehículos jurídicos.

La identidad de las personas naturales nacionales puede ser verificable con acceso a la página del tribunal electoral de Panamá; así también los sujetos obligados pueden acceder a las fuentes de información de fácil acceso.

a. Efectividad del Monitoreo de los SONF en el Sector

En las supervisiones realizadas se identificó que algunos SONF han adoptado entre sus políticas internas la “No Aceptación de Efectivo”.

Tabla 9. Número de Declaraciones Jurada Definitiva Realizadas en el Sector Inmobiliaria y Construcción

Declaración Jurada Definitiva		
Sector	Año	Aprobadas
Inmobiliaria y Construcción	2020	67
	2021	40
	2022	90

Fuente: Elaborado por la SSNF, con información de la UAF.

Como parte de las acciones de cooperación interinstitucional para crear conciencia de gestionar el riesgo de uso de efectivo en este sector, la SSNF en conjunto con la UAF realizan periódicamente jornadas de capacitación en esta materia.

b. Efectividad de Procedimientos de Supervisión y Sanciones

De las supervisiones in situ realizadas dentro del período de 2019 - 2022, se supervisaron 51 SONF; de los cuales 8 casos fueron objeto de Procesos Administrativos Sancionatorios debido a hallazgos en el cumplimiento de las medidas de prevención de BC:

- 7 sanciones pecuniarias y
- 1 sanción disciplinaria

Tabla 10. Número de Casos remitidos a Regulación del Sector Inmobiliaria y Construcción

SANCIONES SECTOR INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIÓN				
Descripción	2019	2020	2021	2022
Pecuniaria	2	1	2	2
Disciplinaria	0	1	0	0
Total	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Con respecto a las sanciones administrativas, la SSNF tiene la facultad de requerir al regulador primario la remoción de la licencia y la suspensión de derechos corporativos. Adicionalmente, la SSNF está facultada para sancionar por la vía administrativa, lo cual puede resultar en sanciones pecuniarias. Estas acciones han servido como elementos disuasorios para que los SONF realicen los ajustes en sus sistemas ALA/PBC y así tener mayor efectividad en el cumplimiento de la normativa PBC y de la gestión de riesgos.

2.2.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector

Eventos de riesgos que pudieran materializarse si no se cuentan con los controles adecuados:

Tabla 11. Resumen de Eventos de Riesgo y Plan de Mitigación Propuesto – Sector Inmobiliario

AMENAZA	VULNERABILIDAD	EVENTO DE RIESGO	PLAN DE MITIGACIÓN PROPUESTO
Ser utilizados para el BC, debido a los altos niveles de internacionalización que tiene este sector en el segmento, de propiedades de lujos, las cuales son atractivas para los criminales.	Debilidades en los sistemas de administración de riesgo orientados a la prevención de los riesgos de BC/FT.	Ingreso de dinero ilícito en la economía de Panamá, a través de una transacción que involucre directa o indirectamente a criminales extranjeros.	Fortalecer las capacitaciones a los sectores con casos de tipologías que involucren transacciones con dinero generado ilícitamente en el exterior. Desarrollar guías de orientación en materia de gestión de riesgo para los SONF de este sector. Mesas de trabajo con los gremios del sector.
Las promotoras e inmobiliarias pueden ser utilizadas para el BC debido a la naturaleza de las transacciones financieras involucradas, que suelen manejar grandes sumas de dinero y propiedades.	Alta dependencia de intermediarios y agentes inmobiliarios que pueden no cumplir con las normativas.	Una promotora puede facilitar inadvertidamente la compra de propiedades con fondos de origen ilícito, sin realizar una verificación adecuada de la procedencia de los fondos ni del perfil del cliente.	Adoptar tecnologías avanzadas de análisis y monitoreo de transacciones para identificar y reportar actividades sospechosas de manera eficiente.
Ser utilizados para el BC, debido a lo atractivo de este sector para los criminales nacionales y extranjeros.	Tiempo de vida corto de las empresas promotoras, lo cual puede impedir que se desarrolle una supervisión de la SSNF,	Posible utilización de empresas promotoras para cometer un delito de LA, dado la corta vida de las personas	Evaluar con el MICI medidas que permitan que las empresas promotoras mantengan los registros y resguardo de la debida diligencia de sus clientes

	evitando que se evalúen los controles ALA/PBC aplicados al momento que se llevaron a cabo las transacciones.	jurídicas constituidas para realizar estas actividades comerciales.	independientemente de la disolución de la persona jurídica utilizadas para desarrollar el proyecto inmobiliario.
	Debilidades en la comprensión de la normativa y los riesgos de LA.	No aplicación de medidas de debidas diligencias basadas en riesgo, debido al desconocimiento de los SONF.	Capacitaciones y entrenamientos en prevención BC al sector. Desarrollo de guías de orientación normativa y de gestión de riesgo.

2.2.4 Calificación de Riesgo del Sector Inmobiliaria y Construcción

De acuerdo con la aplicación del módulo de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas de la herramienta utilizada en la ENR y de los análisis derivados de las mesas de trabajo, donde se evaluaron los factores inherentes y mitigantes del sector, se concluye que el Sector de Inmobiliaria y Construcción tiene una **calificación de riesgo residual medio alta**.

La calificación de riesgo del sector es medio alta:

- Como resultado de las supervisiones se identificaron vulnerabilidades en la diseño, adopción e implementación de medidas mitigantes ALA/PBC.
- Por la naturaleza de los productos que ofrecen (viviendas, inmuebles comerciales, construcción pública, etc.) son de valor, lo cual es atractivo para el lavador u organización criminal que espera financiar las propiedades con capital ilícito como parte de la inversión y legalizar sus ingresos.
- Debido a que en algunos casos las partes que participan en el sector no realizan la debida diligencia en tiempo oportuno.

Entre las mitigantes consideradas están:

- Reforzar las siguientes acciones: registros de SONF en la plataforma SSNF en Línea, capacitaciones, supervisiones, monitoreo y seguimiento a los planes de acción establecidos a los SONF por debilidades derivadas de la supervisión. Estas medidas permitirán atender de manera efectiva las fallas identificadas en el sector en lo relativo al desarrollo e implementación de políticas de prevención en LA/BC.
- Mejorar la cooperación interinstitucional con los reguladores primarios, para tener acceso a información más precisa sobre el número de empresas del sector inmobiliario y construcción que están operando. Así como también tener oportunamente la información de los corredores de bienes y raíces que hayan obtenido licencia para realizar esta actividad.
- Fortalecer la cooperación interinstitucional con la UAF para desarrollar acciones conjuntas que permitan sensibilizar a los APNFD en materia de comprensión y gestión de riesgos, a través del uso de casos prácticos y tipologías que apliquen al sector. Ello, en jornadas tanto con la SSNF, las entidades que registran o autorizan las actividades y los SONF.
- Emisión de guía de orientación dirigida a los SONF.

2.3 Profesionales - Abogados

2.3.1 Descripción General del Sector

El sector de abogados en Panamá es uno de los pilares fundamentales del sistema legal y empresarial del país. Los abogados desempeñan un papel clave en diversos ámbitos, desde representar a individuos en asuntos legales personales hasta asesorar a empresas locales e internacionales en transacciones comerciales y financieras.

Los abogados en Panamá se especializan en áreas como derecho corporativo, bancario, fiscal, laboral, inmobiliario, marítimo, entre otros, ofreciendo una amplia gama de servicios legales.

La ciudad de Panamá, como centro financiero y de negocios, mantiene un número importante de abogados independientes y firmas de abogados que atienden a una clientela diversa, incluyendo empresas multinacionales, instituciones financieras, inversores extranjeros y particulares. Estas firmas se encargan de transacciones comerciales complejas, fusiones y adquisiciones, asesoramiento fiscal, litigios, cumplimiento normativo y otros aspectos legales que son fundamentales para el funcionamiento de las empresas en el país.

La reputación de Panamá como centro financiero internacional también ha impulsado la demanda de servicios corporativos especializados en áreas como la constitución de sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, sociedades de responsabilidad limitada, entre otras, así como también la asesoría en estructuras corporativas internacionales.

Los abogados en Panamá están sujetos a regulaciones estrictas y a un código de ética profesional que garantiza altos estándares de conducta y desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Los abogados son sujetos obligados en materia de PBC/FT/FPDAM, cuando realizan alguna de las actividades sujetas a supervisión contempladas en las siguientes normativas:

- Artículo 24 de la Ley 23 de 2015.
- Artículo 40, numeral 11 de la Ley 124 de 2020.

A continuación, se detallan las actividades reguladas:

- a. Compraventa de inmuebles;

- b. Administración de dinero, valores bursátiles u otros activos del cliente;
- c. Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores;
- d. Organización de aportes o contribuciones para la creación, operación o administración de compañías;
- e. Creación, operación o administración de personas o estructuras jurídicas, como fundaciones de interés privado, sociedades anónimas, fideicomiso y demás;
- f. Compraventa de personas o estructuras jurídicas;
- g. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogado, actúe como director apoderado de una compañía o una posición similar, con relación a otras personas jurídicas;
- h. Proveer de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquiera otra persona o estructura jurídicas que no sea de su propiedad;
- i. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como un accionista testaferro para otra persona;
- j. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como participante de un fideicomiso expreso o que desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica;
- k. Los servicios y actividades propias del agente residente de personas constituidas o registradas de conformidad con las leyes de la República de Panamá.

La ENR del 2017 categorizó a este sector como de **alto riesgo**, principalmente por lo siguiente:

- La falta de identificación de Beneficiarios Finales (BF);

- Falta de adopción de mitigantes para ALA/PBC en forma de procedimientos de debida diligencia;
- Monitoreo; y
- Actualización de datos.

Según datos al mes de septiembre de 2023, la SSNF, en el sector de Profesionales está compuesto por 5,590 SONF, distribuidos según el siguiente gráfico.

Tabla 12. Número de Registros de los SONF de Profesionales - Abogados

DETALLE DE REGISTROS - SECTOR PROFESIONAL		
SUB-SECTOR	REGISTRADOS	%
ABOGADOS EN EJERCICIO	4725	84.52
FIRMA DE ABOGADOS	865	15.47
Total General	5590	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

2.3.2 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial

a. Exhaustividad del Marco Legal

Licenciamiento

Para ser abogado en Panamá se debe cumplir con la carrera universitaria en Derecho y Ciencias Políticas y obtener el certificado de idoneidad para ejercer la profesión, previa aprobación del examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía. La idoneidad es expedida por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá. Por otro lado, si un grupo de abogados pactan la creación de un despacho o firma de abogados se debe suscribir el pacto social el cual deberá

cumplir con las formalidades exigidas por ley. El mismo deberá hacerse constar en escritura pública e inscribirse en la sección de persona mercantil del Registro Público de Panamá. Con dicha inscripción la sociedad anónima obtiene su existencia.

Por último, en los casos de los abogados que opten por realizar actividades sujetas a supervisión acorde a la Ley 23, deben registrarse en la SSNF en línea, así como también en el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUBF) en el caso que presten los servicios de agentes residente obteniendo un Código Único de Registro (CUR), de igual manera deben los abogados regulados deben registrarse ante la UAF.

Con respecto al marco regulatorio PBC, en general se considera robusto y suficiente para la guía, adopción e implementación de mitigantes PBC.

A saber:

- Ley 23 de 27 de abril de 2015;
- Ley 124 de 7 de enero de 2020;
- Ley 129 de 17 de marzo de 2020;
- Ley 254 de 11 de noviembre de 2021;
- Decreto Ejecutivo 13 de 25 de marzo de 2022;
- Decreto Ejecutivo 35 de 6 de septiembre de 2022;
- Resolución JD -REG- 001- 2017 de 24 de junio de 2017;
- Resolución No. I - Reg. - 001 - 17 del 3 de abril de 2017;
- Resolución S-010- 2021 del 2 de diciembre de 2021;
- Acuerdo JD-01-2020 del 25 de junio de 2020;
- Acuerdo JD-02-2022 del 28 de julio de 2022;
- Entre otras disposiciones.

b. Efectividad de la Función de Cumplimiento.

El criterio de evaluación exige determinar si la profesión posee funciones efectivas de cumplimiento interno; la mesa de trabajo está de acuerdo con que las firmas de abogados están mitigando en buena medida los riesgos LA/BC, toda vez que han fortalecidos sus áreas de cumplimiento con profesionales con experticia en prevención de BC, también se destaca la incorporación de herramientas tecnológicas para aplicación procedimientos en materia de ALA/PBC. Mientras que algunos abogados independientes, por su tamaño no tienen la estructura para implementar efectivamente todos los controles ALA/PBC.

No obstante, es importante mencionar que son las firmas de abogados de mayor tamaño las que concentran el riesgo sistémico, debido a la cantidad de personas jurídicas incorporadas y los servicios que prestan.

Tabla 13. Nivel de Riesgo de Sector de Profesionales (Abogados PN y Firmas)

Porcentaje de Calificación de Riesgo de los SONF en Sector Profesionales		
Nivel de Riesgo	% FIRMAS	% ABOGADOS PN
Riesgo Alto	7%	3%
Riesgo Medio Alto	11%	6%
Riesgo Medio	43%	34%
Riesgo Medio Bajo	13%	14%
Riesgo Bajo	26%	43%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF

La Ley 23 de 2015 y sus modificaciones indican que los SONF deben tener un programa de cumplimiento que contemple controles como procedimientos de debida diligencia, monitoreo, conozca a su empleado entre otros, con un enfoque basado en riesgo en BC.

De los SONF supervisados, las firmas de abogados mantienen un porcentaje de cumplimiento en materia de mecanismos de prevención de 76%. Por su parte, los Abogados persona natural, mantienen un porcentaje de cumplimiento en materia de mecanismos de prevención de 42%. Se concluye que las firmas de abogados, por contar con estructura y recursos son las que reflejan mayor cumplimiento.

Las firmas de abogados están adoptando mitigantes en cumplimiento alineados con la normativa vigente y en gestión de riesgo de BC. En el caso de los abogados personas naturales, la SSNF está llevando acciones en conjunto con el gremio que los aglutina, para que las medidas mitigantes sean adoptadas e implementadas efectivamente y que se apliquen procedimientos de debida diligencia y metodologías de riesgo, tal como los estipulan el Acuerdo No. JD-02-2022 “Que establece lineamientos y directrices dirigidos a los profesionales que realizan actividades sujetas a supervisión”, entre otras disposiciones.

c. Acceso de Información sobre Beneficiario Final

Con respecto a la variable de evaluación relacionada con la identificación del beneficiario final, se concluyó que los mecanismos para acceder de manera oportuna a la información precisa de los Beneficiarios Finales de las personas jurídicas han sido robustecidos. Esto a través de la implementación de una herramienta tecnológica, denominada Registro Único de Beneficiarios Finales (RUBF), la cual se encarga de la administración y custodia de la información registrada por los Agentes Residentes de las personas jurídicas sobre la información de sus Beneficiarios Finales. Adicionalmente, se mantiene un proceso continuo de verificación de la información que registran los Agentes Residentes, el cual tiene un enfoque basado en riesgo, garantizando con esto que la información de los Beneficiarios Finales evidenciada en los procesos de supervisión de verificación sea cónsona con la registrado en el RUBF.

Por otro lado, en los casos de personas jurídicas con estructuras complejas, el SONF tiene la obligación de aplicar las medidas de debida diligencia a todas las capas hasta llegar a la persona natural y controladores. A ello, la SSNF brinda apoyo con capacitaciones dirigidas a los agentes residentes para que comprendan y apliquen efectivamente este proceso y mantiene material académico actualizado sobre el particular en el portal de la SSNF.

Tabla 14. Número de PJ Registradas por Firmas y Abogados Persona Natural, según RUBF

Datos	AR	PJ Cargadas en RUBF	%
Firma de Abogados	926	121,487	73%
Abogados Naturales	4,471	43,918	27%
Total	5,397	165,405	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF. (RUBF)

Tabla 15. Número de AR Verificados por Firmas y Abogados Persona Natural

<i>PAS Verificación Beneficiario Final</i>	Supervisiones Realizadas		Supervisiones Pendientes	
	<i>PN</i>	<i>PJ</i>	<i>PN</i>	<i>PJ</i>
<i>Plan I (44 AR)</i>	-	44	-	-
<i>Plan II (75 AR)</i>	-	70	5	-
<i>Plan III (96 AR)</i>	13	32	28	23
Total	13	32	28	23

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Al 30 de septiembre de 2023, 184 Agentes Residentes (AR) fueron supervisados mediante supervisiones in situ de verificación de la información de los Beneficiarios Finales registradas en el RUBF, esto permitió que 2,065 Personas Jurídicas (PJ) fueran objeto de validación y verificación, tal como se detalla a continuación:

Tabla 16. Cantidad de AR y PJ Verificados por Firmas y Abogados Persona Natural

Verificación de Beneficiario Final	Cantidad de AR	Cantidad de PJ
2022	26	726
Plan I 2023	44	660
Plan II 2023	70	526
Plan III 2023	44	153
Totales	184	2,065

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

d. Efectividad del Monitoreo de Operaciones Sospechosas

La efectividad de monitoreo de las operaciones sospechosas está ligadas al uso de herramientas tecnológicas para así detectar transacciones inusuales. Sin embargo, se identificó que el riesgo del sector para agentes residentes por transaccionalidad es menor. El riesgo del sector mayormente radica en la identificación adecuada y verificación de la información del cliente, intermediario o beneficiario final.

Sin embargo, esto no es obstáculo para el uso de sistemas de información, para el seguimiento de transacciones y comparación de perfiles de clientes.

Las firmas de abogados, en buena medida y dependiendo del tamaño, complejidad y actividades realizadas cuentan con sistemas de información que facilitan a la verificación de la información los de PEP y Noticias Adversas.

Los abogados personas naturales presentan desafíos en la implementación de controles que mitiguen los riesgos, principalmente por no contar con el conocimiento necesario en materia ALA/PBC y en algunos casos por los recursos que requieren ser asignar para la mitigación efectiva de los riesgos a los cuales están expuestos.

El último criterio de evaluación considerado es si los sistemas utilizados ayudan a identificar las transacciones sospechosas. En este sentido, las estadísticas suministradas por la UAF indican que se ha presentado un número mínimo de ROS del sector ante la UAF.

Con relación a lo antes expuesto se considera necesario una mejor comprensión de estos SONF, para que exista una identificación de las transacciones inusuales o sospechosas.

. Tabla 17. Número de ROS remitidos por los SONF del Sector

REPORTES	2019	2020	2021	2022
ROS	69	48	74	47

Fuente: Elaborado por la SSNF, con información de la UAF.

e. Efectividad de Procedimientos y Prácticas de Supervisión

Para el periodo 2019 – 2022, se realizaron 171 supervisiones in situ y 2,205 supervisiones extra situ, de las cuales 19 supervisiones fueron remitidos a la Dirección de Regulación para iniciar un Proceso Administrativo Sancionatorio.

Tabla 18. Número de Supervisiones Realizadas en el Sector de Profesionales

SUPERVISIONES SECTOR PROFESIONALES				
Descripción	2019	2020	2021	2022
	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones
In Situ	17	18	46	90
Extra Situ	60	60	135	1950
Total	77	78	181	2040

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

De las 171 supervisiones in situ efectuadas, el 75% de los SONF supervisados concluyó satisfactoriamente el proceso de supervisión, el 14% de los SONF fueron remitidos a plan de acción debido a hallazgos con niveles de criticidad moderada, mientras que el 11% restante concluyó con proceso sancionatorio.

Al mes de septiembre 2023, se han realizado 43 supervisiones in situ y 870 extra situ.

Tabla 19. Nivel de Cumplimiento Supervisiones In Situ – Sector de Profesionales

NIVEL DE CUMPLIMIENTO SUPERVISIONES IN SITU - SECTOR PROFESIONALES								
Descripción	2019		2020		2021		2022	
	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%
Regulación	1	6%	1	6%	10	22%	7	8%
Plan de Acción					18	22%	7	8%
Cumplimiento	16	94%	17	94%	18	39%	76	84%
Total	17	100%	18	100%	46	83%	90	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Durante el año en curso 4 de las supervisiones In Situ concluyeron con proceso sancionatorio.

Tabla 20. Número de Sanciones del Sector

SANCIONES SECTOR PROFESIONALES				
Descripción	2019	2020	2021	2022
Pecuniaria	1	5	2	18
Disciplinaria	0	0	0	0
Total	1	5	2	18

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Lo anterior, se ve reflejado en ciertos aspectos: la baja calidad del diseño de controles para realizar la debida diligencia de los clientes, el poco uso de herramientas para la medición y clasificación de riesgos de los clientes y mejoras identificadas en los procesos de identificación y verificación de BF.

2.3.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector.

Tabla 21. Resumen de Eventos de Riesgo y Plan de Mitigación Propuesto – Sector Abogados

AMENAZA	VULNERABILIDAD	EVENTO DE RIESGO	PLAN DE MITIGACIÓN PROPUESTO
Ser utilizados por los delincuentes para darle legitimidad a los activos ilícitos a través de vehículos jurídicos.	Poco acceso a la información de las actividades de las PJ que operan en el extranjero.	Que las PJ en que operan en el extranjero sean utilizadas en esquemas de BC.	Fortalecer las capacitaciones con casos prácticos que incorporen mal uso de las personas jurídicas en el extranjero.
Ser utilizados como tránsito del dinero producto de actividades ilícitas o incluso para blanquearlo.	Debilidades en la comprensión del riesgo por parte de los AR.	Incumplimiento en normas BC por desconocimiento / desatención de la norma.	Realizar capacitaciones y entrenamientos en BC al sector.
Ser utilizados para el BC, por las grandes relaciones con el exterior que canalizan dinero, inversiones y bienes locales. Los servicios de directores nominales permiten representar al negocio en las transacciones y operaciones que el BF no desea realizar personalmente pudiendo otorgar confidencialidad y/o anonimato a las mismas.	Deficiente implementación de programa de cumplimiento que impida la identificación del beneficiario final y directores accionistas y/o nominales. Constitución de sociedades con estructuras complejas que dificultan la identificación del Beneficiario Final.	Dificultad en establecer la trazabilidad transaccional de los vehículos jurídicos y su monitoreo, como el conocimiento en todo momento cuando se firman contratos comerciales.	Desarrollar procesos para crear perfiles financieros y transaccionales de los clientes, así como para identificar a los Beneficiarios Finales y/o personas que ejercen control en estructuras complejas, incluyendo directores, accionistas y nominales.

2.3.4 Calificación de Riesgo del Sector

De acuerdo con la aplicación del módulo de Profesionales de la herramienta utilizada en la ENR y de los análisis derivados de las mesas de trabajo, donde se evaluaron los

factores inherentes y mitigantes del sector, se concluye que el Sector de Profesionales tiene una **calificación de riesgo residual medio alto**.

El motivo por el cual la **calificación de riesgo del sector es medio alta** obedece a lo siguiente:

- Los SONF Persona Natural en cierta medida no cuentan con metodologías de riesgo, y tienen un conocimiento medio de las normas de BC.
- En el sector de los abogados persona natural la efectividad en el cumplimiento de normas de BC tiene oportunidad de mejora en la adopción e implementación de medidas mitigantes.
- Poca utilización de apoyo en herramientas tecnológicas, el cual resta eficiencia en la gestión BC. (Ejemplo: Matrices de riesgo, sistemas de administración de riesgo en general como motores automáticos de verificación de listas de control y / o restrictivas).
- Personas jurídicas que operan en el extranjero: Las sociedades anónimas pueden ser sociedades locales o de tipo extraterritorial, que son aquellas que realizan sus actividades comerciales en el extranjero.
- Sociedades con estructuras complejas: Este tipo de estructuras en algunos casos pueden ser utilizadas para dificultar la identificación de los Beneficiarios Finales y/o personas de control bajo las personas jurídicas, adicionalmente, permite realizar o simular operaciones en distintas jurisdicciones facilitando la evasión fiscal y el conocimiento de las actividades que realizan las personas jurídicas involucradas en las estructuras.

La estrategia de mitigación a plantear sería en torno a las capacitaciones:

- Desarrollo de capacitaciones dirigidas a los abogados orientadas a fortalecer la comprensión de sus riesgos en materia de BC, así como también promover la adopción e implementación de medidas mitigantes.

- Planificar y ejecutar estrategias conjuntas con la UAF, para una mayor comprensión de los SONF sobre la identificación de transacciones inusuales y sospechosas, así como el análisis correspondiente que tienen que realizar para emitir un ROS. En la acción descrita es de mucha utilidad apoyare en tipologías nacionales e internacionales del sector.
- Emisión de guías de orientación sobre gestión de riesgos dirigida orientada a los servicios con mayor exposición de riesgos prestados por los abogados regulados.
- Mesas de trabajo con los gremios representativos del sector de abogados.

2.4. ZONAS FRANCAS

2.4.1 Descripción General del Sector

Las zonas francas en Panamá son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio panameño que ofrecen beneficios fiscales y aduaneros a las empresas que se establecen en ellas. Estas áreas están diseñadas para fomentar la inversión extranjera, el comercio internacional y la generación de empleo.

En el Sector de Zonas Francas se estimó el valor de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón y movimiento de carga de los puertos, para el año 2022 en relación con el año anterior se obtuvo un crecimiento de 2.8%.⁶

Este sector está conformado por importantes zonas francas y áreas económicas especiales, entre las que se incluyen: Zona Libre de Colón, Agencia Panamá Pacífico, Zona Franca de Barú, Colón Maritime Investor, S.A., Panapark Free Zone, Panexport (Inn. Su Casa), Zona Franca de Albrook, Zona Franca de Chilibre, Zona Franca del Istmo S.A., Zona Franca Estatal Davis, Zona Euro Fusión, S.A., Zona Franca Isla Margarita, Zona Franca de las Américas (Mi Morocho), y Zona Franca Marpesca/Corozal, entre otras.

Estas áreas constituyen centros estratégicos para la industria logística y la distribución regional. Brindan una variedad de incentivos a las empresas que operan en ellas, incluyendo beneficios fiscales, migratorios, laborales, logísticos y operativos. Además, muchas de estas zonas cuentan con infraestructura moderna y servicios logísticos avanzados, lo que permite desarrollar operaciones comerciales de manera eficiente y competitiva.

Las empresas que se establecen en las zonas francas pueden realizar actividades de almacenamiento, distribución, manufactura, ensamblaje y otros servicios relacionados con el comercio internacional. Esto ha llevado al establecimiento de diversos sectores

⁶ Tasa de crecimiento del PIB real de las actividades económicas en la República de Panamá, según indicadores económicos del INEC.

industriales en estas áreas, desde electrónica y textiles hasta productos farmacéuticos y logística.

La ubicación estratégica de Panamá, su canal y sus conexiones de transporte (aéreo, marítimo y terrestre) hacen que las zonas francas sean puntos clave para la distribución de mercancías a América Latina y el Caribe. La proximidad a puertos importantes y el Aeropuerto Internacional de Tocumen refuerzan la posición de estas zonas como centros de comercio y distribución regional.

En los últimos años, el sector de zonas francas en Panamá ha presentado un crecimiento en su infraestructura, atrayendo inversión extranjera contribuyendo al desarrollo económico del país. Estas áreas ofrecen un entorno empresarial favorable para empresas de diversos sectores, lo que ha impulsado la diversificación económica y la creación de empleo en Panamá.

En la Evaluación Nacional de Riesgo del 2017 el sector de Zonas Francas fue calificado como riesgo alto, debido al alto volumen de efectivo y la percepción de alta vulnerabilidad basada en la naturaleza del negocio del sector.

Actualmente, se ha visto reflejado que en el sector el manejo de efectivo ha disminuido tomando como referencia el Análisis de Uso de Efectivo publicado en el 2020, debido a la migración hacia transacciones bancarias, además se identificó como parte del riesgo inherente del sector las variables:

- Un alto número de empresas,
- Mediano uso de agentes o intermediarios para adquirir servicios,
- Existencia de **tipologías LA** en el sector,
- Uso del sector para evasión de impuestos.

Según datos de la plataforma SSNF en línea, al mes de septiembre de 2023, el sector de Zonas Francas está compuesto por 2,332 SONF.

Tabla 22. Número de Registros de los SONF de Zonas Francas.

DETALLE DE REGISTROS -SECTOR ZONAS FRANCAS		
SUBSECTOR	REGISTRADOS	%
ZONA LIBRE DE COLÓN	1922	82%
ZONA FRANCA DE ALBROOK	14	1%
PANAMÁ PACÍFICO	276	12%
OTRA ZONA FRANCA	120	5%
Total, general	2332	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

2.4.1 Resultados y Análisis de la Evaluación de las Variables de Control de acuerdo con la Metodología del Banco Mundial

a. Exhaustividad del Marco Legal

Este sector está regulado por los siguientes cuerpos legales:

- Ley 23 de 27 de abril de 2015.
- Ley 124 de 2020.
- Ley 254 de 2021
- Ley 19 de mayo de 2001;
- Ley 41 de 20 de julio de 2004 y sus modificaciones;
- Ley 32 de 5 de abril de 2011;
- Ley 120 de 30 de diciembre de 2013, que modifica el artículo 27 de la Ley 19 de 2001 y dicta otras disposiciones fiscales;
- Ley 8 de 4 de abril de 2016;
- Decreto de Gabinete 36 de 17 de septiembre de 2003;

- Decreto Ejecutivo 62 de 11 de abril de 2017;
- Entre otras disposiciones.

b. Disponibilidad y Efectividad de Controles de Entrada

Dirección General de Zonas Francas (DGZF)

La DGZF, como parte del Viceministerio de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias, tiene como función administrar la creación de Zonas Francas en Panamá. La Ley 32 de 2011 regula dos tipos de sujetos obligados: promotores y operadores.

Dedicadas a las actividades de producción de bienes, servicios, servicios logísticos, educación superior, investigación científica, alta tecnología, servicios ambientales y cualquier otra actividad que autorice el Consejo de Gabinete⁷.

Para ser promotor u operador, la persona natural o jurídica debe obtener la licencia de Zonas Francas, emitida por la DGZF. Una vez obtiene la licencia, queda inscrita en el Registro Oficial de Zonas Francas identificado en la norma.

En el proceso de otorgamiento de licencia se identifica y verifica la información de los aplicantes, que es aprobada por la Comisión Nacional de Zonas Francas. La verificación implica una debida diligencia con otros entes del Estado que garantizan que las personas que se les está permitiendo entrada al sector no han estado relacionados con delitos financieros o fiscales.

Por otra parte, la DGZF puede cancelar licencia basado en los siguientes motivos: cancelación por renuncia, cancelación por abandono de operaciones y cancelación por incumplimiento de las obligaciones.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la DGZF tiene un cuerpo jurídico que lo faculta para la emisión, supervisión y revocación de licencias, la cual ejerce dentro de sus aptitudes y competencias.

⁷ Art. 24 de la Ley 32 de 2011.

Se identificó que el alcance de la Ley 32 no contempla gestión relacionada a ALA/PBC, no obstante, al operador de una ZF y a la empresa que requiere establecerse, se les solicita una serie de información y documentación que asemejan una debida diligencia; sin embargo, la Ley no lo establece como tal, es decir no indica que corresponden a requisitos que deben presentarse para la PBC.

En cuanto a la comunicación interinstitucional de la DGZF y SSNF, se mantiene intercambio de información periódica relacionada a los registros de empresas y cancelación de licencias, por otro lado, se han llevado a cabo mesas de trabajo para fortalecer los acuerdos de cooperación entre el MICI y la SSNF.

A la fecha de este informe, existen 15 promotores de zonas francas operativas, de acuerdo con el Registro Oficial de Zonas Francas.

El comportamiento (aumento o disminución) del registro de promotores de los años 2020 al 2023, es el siguiente:

Anteriormente, (antes del 2020) había:

- Zonas Francas Aprobadas: 18
- Zonas Francas Operativas: 11 (de esta cantidad se canceló una)

A agosto 2023:

- Zonas Francas aprobadas: 26
- Zonas Francas Operativas: 15
- Existen siete (7) zonas francas en desarrollo y cuatro (4) en trámite de cancelación.

Tabla 23. Aumento o disminución de ZF al Año 2020 – 2023.

No.	AÑO	CANTIDAD NUEVAS ZF APROBADAS	COMPORTAMIENTO
1	2020	0	No se aprobó
2	2021	6	Aumentó
3	2022	0	No se aprobó
4	2023	3	Aumentó

Fuente: Dirección General de Zonas Francas.

El subsector de Otras Zonas Francas está compuesto por 120 SONF registrados a septiembre de 2023, ante la SSNF, distribuidos en las 15 zonas operativas, donde ocurre un importante intercambio comercial de exportación y reexportación.

De acuerdo con el Registro Oficial de Empresas Establecidas en Zonas Francas, al mes de agosto de 2023, existen 127 empresas.

El comportamiento (aumento o disminución) del registro de empresas establecidas en zonas francas de los años 2020 al 2023, es el siguiente:

Tabla 24. Aumento o disminución en la cantidad de empresas inscritas en la DGZF

Año	Nuevas empresas	Canceladas	# empresas al cierre del año
2020	11	5	128
2021	12	20	120
2022	11	10	121
2023	12	6	127

Fuente: Dirección General de Zonas Francas.

Zona Libre de Colón

La Zona Libre de Colón se creó con el Decreto Ley 18 del 17 de junio de 1948 que luego fue subrogado por la Ley 8 del 4 de abril de 2016. Este cuerpo legal le otorga a la ZLC la capacidad de emitir clave de operación a las empresas establecidas en la Zona Libre de Colón.”. Por lo tanto, está claramente identificado por leyes y regulaciones la

competencia de ZLC en la función de emisión y supervisión de la ZLC, las cuales la facultan para hacer cumplir las disposiciones en materia de ALA/PBC. Aplicar medidas necesarias, a fin de ejercer la supervisión y control que se requiera para lograr que las empresas establecidas en ZLC mantengan en sus operaciones la diligencia y el cuidado conducente a impedir que estas se lleven a cabo con fondos o sobre fondos provenientes de actividades ilícitas.

Panamá Pacífico

La Agencia Panamá Pacífico (APP) se creó con la Ley 41 de 20 de julio de 2004, con la función de “Llevar Registro Oficial de Empresas establecidas en el área Panamá - Pacífico”, “de revocar, suspender o cancelar el registro o inscripción”, y “regular las actividades de las personas naturales o jurídicas que se establezcan dentro del Área Panamá-Pacífico”. La regulación que se realiza a las empresas que están bajo el régimen económico es la supervisión prudencial de sus actividades, es decir, revisión contable, de ingeniería, si la empresa realiza las operaciones que declaró, o si ocupa el lugar que se le asignó.

La APP cuenta actualmente con 404 empresas registradas, la cuales son diligenciadas por la Oficina de Cumplimiento que orienta y sensibiliza sobre sus obligaciones en materia de ALA/PBC.

De los tres principales entes primarios del sector Zonas Francas de Panamá, se puede concluir que tienen un marco legal que los ampara para otorgar, supervisar y retirar licencias de operación.

c. Conocimiento y Efectividad del Cumplimiento en ALA/PBC del sector Zonas Francas.

Los SONF deben tener un programa de cumplimiento acorde con el tipo de producto que ofrecen, con el apetito de riesgo que están dispuestos a asumir, y acorde al tamaño del negocio. Además, el personal debe tener el conocimiento para implementarlo.

De acuerdo con las cifras en capacitaciones que mantiene la SSNF y las jornadas de evaluación con el sector privado, indican que el conocimiento y efectividad del cumplimiento en ALA/PBC, del sector es moderado.

La SSNF ha dictado capacitación a 1,589 personas del sector Zonas Francas entre 2020 y 2023. Al mismo tiempo, las empresas reguladas realizan capacitaciones periódicas para los empleados.

Para describir cómo el sector se ha comportado con lo relacionado al cumplimiento de las normativas vigentes de ALA/PBC, para el periodo 2019 – 2022, se realizaron 49 supervisiones in situ y 370 supervisiones extra situ.

Tabla 25. Número de supervisiones realizadas en el Sector de Zona Franca

SUPERVISIONES SECTOR ZONA FRANCA				
Descripción	2019	2020	2021	2022
	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones	Supervisiones
In Situ	8	5	14	22
Extra Situ	80	60	100	130
Total	88	65	114	152

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

De las 49 supervisiones in situ efectuadas, el 47% de los SONF supervisados resultó en cumplimiento razonable, el 39% presentó y adoptó un plan de acción, debido a debilidades técnicas u operativas, mientras que el 14% restante concluyó en un proceso administrativo sancionatorio.

Cabe destacar que, a septiembre de 2023, se realizaron 16 supervisiones in situ y 852 extra situ, de las cuales 3 supervisiones in situ concluyeron en un proceso administrativo sancionatorio

Tabla 26. Nivel de cumplimiento de supervisiones realizadas en el Sector

NIVEL DE CUMPLIMIENTO SUPERVISIONES IN SITU - SECTOR ZONAS FRANCAS								
Descripción	2019		2020		2021		2022	
	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%	Cantidad Supervisiones	%
Regulación					4	29%	3	14%
Plan de Acción	4	50%	1	20%	8	57%	6	27%
Cumplimiento	4	50%	4	80%	2	14%	13	59%
Total	8	100%	5	100%	14	100%	22	100%

Fuente: Elaboración propia de la SSNF.

Por otro lado, la efectividad de cumplimiento también se mide de acuerdo con la independencia de una persona de enlace y/o departamento de cumplimiento.

La cual se evalúa mediante tres factores:

- Independencia presupuestaria,
- Facultad para acceder a la Junta Directiva o reguladores sin que medie autorización,
- Acceso a la información operativa del negocio, necesaria para evaluar riesgos, transacciones, o clientes.

La mesa de trabajo estuvo de acuerdo en que, las empresas de mayor tamaño en el sector cumplen con las tres condiciones; sin embargo, algunas de las medianas y pequeñas empresas, con menores condiciones en cuanto a cantidad de empleados e ingresos, no están en capacidad de cumplir a cabalidad estos criterios. Por lo tanto, se identificó como área de mejora el dictar capacitaciones a la alta gerencia, y junta directiva sobre la importancia de la independencia de las personas de enlace para ejercer funciones de cumplimiento de forma efectiva.

Por otra parte, la efectividad de la función de cumplimiento de las empresas también se mide de acuerdo con el monitoreo de transacciones y su capacidad de identificar PEP. En ese sentido, las empresas de ZF requieren – y están en la necesidad – de trabajar con diversos sistemas operativos, por lo que no es un problema para las empresas del sector, implementar sistemas ALA/PBC.

Las herramientas tecnológicas utilizadas por las empresas de Zonas Francas están en capacidad de monitorear las transacciones de clientes que les permita identificar señales de alertas y/o tipologías que ameriten la realización de un examen especial. Además, ZLC comentó en la mesa de trabajo que requieren establecer perfiles de clientes y proveedores.

De las 36 supervisiones realizadas entre los años 2021 y 2022, 30 arrojaron resultados en cumplimiento del procedimiento para la identificación de PEP mediante el uso de herramientas tecnológicas. De la misma forma, se registra un porcentaje de cumplimiento de 72% en la adopción e implementación de procedimientos de ROS y RTE en las inspecciones realizadas.

En el estudio de Operaciones en Efectivo de empresas establecidas en Zona Libre de Colón: Año 2022, realizado por la Superintendencia de Bancos de Panamá, se identificó que el número de transacciones de depósito de efectivo, efectuados por las empresas de la ZLC en bancos ubicados en la zona presentan decrecimiento sostenido de transacciones en efectivo, como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla 27. Depósitos en Bancos de ZLC.

AÑO	Importe en millones de B/.
2018	894.8
2019	730.1
2020	298.1
2021	435.2
2022	455.2

Fuente: Elaborado por la SSNF con información de la Superintendencia de Bancos.

Este comportamiento también se ve reflejado en las estadísticas de Declaración Jurada presentadas por los SONF del Sector ante la UAF.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento por año 2020 – 2023, en comparación, se observa que se refleja incrementos en la presentación de declaraciones juradas por

empresas que operan en la Zona Libre de Colón como mayor representante del sector Zonas Francas.

Tabla 28. Declaración Jurada del Subsector de Zona Libre de Colón.

Declaración Jurada Definitiva		
Sector	Año	Aprobadas
Zona Libre de Colón	2020	29
	2021	51
	2022	77
	2023 hasta agosto	80

Declaración Jurada Semestral		
Sector	Año	Aprobadas
Zona Libre de Colón	2020	546
	2021	533
	2022	658
	2023	189
	EN REVISIÓN	541

Fuente: Elaborado por la SSNF, con información de la Unidad de Análisis Financiero.

Con base a información de la UAF, existe una debilidad en el envío de ROS por el sector, a pesar de tener la mayor cantidad de tipologías identificadas, investigaciones penales y administrativas, y de constantes capacitaciones en la manera de presentar ROS.

Tabla 29. Número de ROS remitidos por los SONF del sector Zonas Francas

REPORTES	2019	2020	2021	2022
ROS	9	5	16	1

Fuente: Elaborado por la SSNF, con información de la UAF.

Para el año 2023, al mes de septiembre se reportaron del subsector de Agencias de Panamá Pacífico 3 ROS.

d. Integridad del Personal del Sector.

Con respecto a la integridad del sector, ZLC tiene una Dirección de Seguridad de la Administración de Zona Libre de Colón que vela por el cumplimiento de normas de conducta, capacitaciones internas y fomenta la cultura de denuncia interna por canales de comunicación seguros. Se reflejó en las mesas de trabajo, que, aunque es una práctica poco usual, en algunas empresas del sector, dentro de sus estructuras tienen un canal para comunicar irregularidades.

e. Disponibilidad de Infraestructura para Realizar Debida Diligencia, Identificación Confiable y Fuentes Independientes.

La identificación de identidad de las personas naturales puede ser verificable en la página del Tribunal Electoral.

En Panamá, la DGI permite identificar si se está inscrito como contribuyente. La CSJ y Junta Técnica de Contabilidad facilitan la consulta de idoneidades. La JT Contabilidad también cuenta con consulta de idoneidades. En cuanto a los accesos al TE no son gratuitos, por los demás motores de búsquedas si se pueden verificar identidades, de manera gratuita y pública.

Existen fuentes de información independientes; sin embargo, para acceder a las mismas los SONF deben afiliarse o contratar los servicios de estos. En el caso de clientes domiciliados en el extranjero, es importante tener en cuenta que la validación y verificación de los datos de personas jurídicas y personas naturales puede ser complicada debido a la naturaleza internacional de estos clientes.

f. Disponibilidad y Acceso a Información sobre el Beneficiario Final

La disponibilidad de acceso a la información del beneficiario final se obtiene principalmente en base a las supervisiones in situ realizadas por la SSNF.

Adicionalmente, se resalta que las PJ que operan en las Zonas Francas que fueron constituidas por un agente residente deben tener registrados sus Beneficiarios Finales en el RUBF, por consiguiente, las autoridades competentes pueden acceder en tiempo oportuno a esta información.

En cuanto a los SONF, tienen acceso a través de sus procesos de debida diligencia y procedimientos de identificación de beneficiario final.

- g. Igual que los demás sectores, el sector privado no consideró que la identificación de Beneficiarios Finales sea difícil en Panamá. Sin embargo, las empresas de zonas francas tienen la particularidad de hacer negocios con empresas de otros países con más regularidad que el resto.

Tabla 30. Importación y Reexportación en la ZLCO por Grupo Continental 2020.

IMPORTACIÓN Y REEXPORTACIÓN EN LA ZLCO POR GRUPO CONTINENTAL						
Continente	2020 (en miles de balboas)		2021 (en miles de balboas)		2022 (en miles de balboas)	
	IMPORT	REEXPOR	IMPORT	REEXPORT	IMPORT	REEXPORT
AMERICA DEL NORTE	B/.886,391.00	B/.1,078,659.00	B/.992,877.00	B/.1,123,544.00	B/.2,741,323.00	B/.1,458,739.00
AMERICA DEL SUR	B/.195,055.00	B/.2,104,137.00	B/.205,557.00	B/.2,902,122.00	B/.254,659.00	B/.3,632,495.00
AMERICA CENTRAL	B/.87,238.00	B/.3,742,344.00	B/.95,167.00	B/.4,705,058.00	B/.108,932.00	B/.5,169,031.00
ASIA	B/.3,886,100.00	B/.7,291.00	B/.5,749,731.00	B/.3,082.00	B/.6,867,218.00	B/.33,761.00
EUROPA	B/.1,030,803.00	B/.216,205.00	B/.1,299,128.00	B/.168,199.00	B/.3,083,637.00	B/.502,497.00

Fuente: Departamento de Estadística y Estudios Económicos, Dirección de Finanzas, Administración de Zona Libre de Colón.

De acuerdo con la ZLC, las estadísticas macroeconómicas indican que los aliados comerciales más grandes son del continente americano y europeo. Cabe destacar que las importaciones provienen mayormente del continente asiático y las reexportaciones se realizan en mayor volumen dentro del continente americano.

En lo que respecta a mitigación de riesgos ALA/PBC, la identificación de Beneficiarios Finales en los países latinoamericanos, indican los SONF que es relativamente accesible porque puede ser verificada por las embajadas, consulados con las que Panamá tiene relaciones. Sin embargo, en el caso de Europa, indican que se les complica la obtención del detalle de los Beneficiarios Finales porque sus clientes se escudan con la Ley de

Protección de Datos de la Unión Europea tiene estrictas medidas de seguridad para con sus nacionales que complica la obtención de información útil para su verificación por fuentes abiertas. La mesa de trabajo considera que es factible el uso en Panamá de fuentes de búsquedas locales (abiertas, oficiales y que requieren pagos), ya que son confiables y de fácil acceso. Los resultados de supervisión lo respaldan porque en el 78% de las supervisiones realizadas se evidencia la efectividad del procedimiento de identificación de PEP y beneficiario final.

h. Efectividad de los procedimientos y prácticas de Supervisión y Disponibilidad de Sanciones Administrativas y Penales.

La SSNF ha implementado la metodología de supervisión basada en riesgos, la cual consiste en la planificación de un número de supervisiones en virtud de la identificación de factores de riesgo y la calificación de estos, amparado bajo la Ley 124 de 7 de enero de 2020, que otorga el marco jurídico para la supervisión del sector de Zona Franca.

La metodología de supervisión permite hacer una evaluación previa para seleccionar a los SONF en base a su nivel de riesgo para las supervisiones in situ y extra situ. La selección de SONF a ser supervisados depende de factores como su nivel de riesgo, hechos notorios y solicitudes remitidas por otras instituciones, y por último las supervisiones que requieren de seguimiento por Plan de Acción.

La SSNF ha realizado 49 supervisiones in situ en los últimos 4 años, de las cuales 10 resultaron en sanciones administrativas, tal como se detalla en la Tabla 31.

Tabla 31. Tabla de Sanciones Administrativas del Sector de Zona Franca.

SANCIONES SECTOR ZONA FRANCA				
Descripción	2019	2020	2021	2022
Pecuniaria	5	0	0	3
Disciplinaria	0	2	0	0
Total	5	2	0	3

Fuente: Elaboración de la SSNF.

Con respecto a las sanciones administrativas, la SSNF tiene la facultad de requerir al regulador primario la remoción de la licencia y la suspensión de los derechos corporativos, y, por otro lado, también está facultada para sancionar por la vía administrativa, la cual puede resultar en sanciones pecuniarias.

Con respecto a las sanciones penales, el sector de zona franca cuenta con sanciones e investigaciones en curso, ilustradas en el siguiente cuadro. El motivo principal de estas sanciones e investigaciones es por evasión de impuestos, el cual es un delito precedente del blanqueo de capitales.

Tabla 32. Tabla de Sanciones Penales del sector de Zona Franca

SANCIONES	Penal cumplida	Cumplimiento de Penal	Investigación Preliminar	Investigación Formal
CANTIDAD	2	10	5	1

Fuente: Ministerio Público.

Se puede concluir de la información presentada que las supervisiones han derivado en sanciones cuando existen incumplimientos al régimen ALA/PBC, y en correcciones en la manera en que los SONF gestionan el riesgo de LA/BC en sus negocios.

2.4.3 Identificación de Amenazas, Vulnerabilidades y Eventos de Riesgo del Sector

A continuación, se presenta un breve resumen de las amenazas, vulnerabilidades y posibles eventos de riesgo, así como la estrategia de mitigación:

Tabla 33. Resumen de Eventos de Riesgo y Plan de Acción Propuesto – Sector Zona Franca

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO - ACTUALIZACIÓN

AMENAZA	VULNERABILIDAD	EVENTO DE RIESGO	PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO
Las zonas francas pueden ser utilizadas para actividades de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo debido a su régimen especial fiscal y aduanero.	Limitada cooperación y coordinación entre las entidades gubernamentales y los operadores de zonas francas.	Evasión de controles, manipulación de transacciones comerciales e integración de fondos ilícitos.	Establecer un marco de comunicación integrado, fortalecer las regulaciones, y creación de grupos de trabajo interinstitucionales.
Manipulación de facturas comerciales (subfacturación o sobrefacturación) para justificar transferencias de fondos ilegales entre países.	Baja efectividad en los controles para detectar actividades ilícitas, bajo la apariencia de comercio legítimo.	Ocultar el movimiento de fondos ilícitos, engaño a través de transacciones falsas o manipuladas para beneficios ilícitos, eludir controles y sanciones.	Adopción de políticas en materia de riesgo país, debida diligencia con enfoque basado en riesgo.
Operaciones del comercio exterior directas que dan apariencia de legalidad para movimiento de blanqueo de capitales.	Ausencia de conocimiento del precio real de la mercadería, para detectar la sobrevaloración o subvaloración de ciertos bienes.	Utilización de fondos de dinero ilícito provenientes de jurisdicciones mayormente expuestos al LA/FT en la realización de operaciones comerciales.	Fortalecer procedimientos para la identificación y verificación del origen y destino de los fondos respecto a los productos que ofrece el sector.
Dependencia de intermediarios comerciales que pueden estar involucrados en actividades de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo	Dificultad en la identificación del Beneficiario Final, debido a la estructura compleja empleada por las empresas, lo cual reduce la transparencia y aumenta el riesgo de que fondos ilícitos se mezclen con fondos legítimos sin ser detectados.	Establecer relaciones comerciales con clientes e intermediarios que pretenden triangular los fondos ilícitos y eludir los impuestos aduaneros y fiscales.	Implementar procedimientos para asegurarse de que pueden verificar la identidad del beneficiario y destino finales de la transacción.
La venta de productos falsificados o piratas que violan los derechos de autor y derechos conexos.	Falta de recursos para realizar los procesos de identificación de productos falsificados, debido al alto movimiento de mercadería.	Ocultar el origen ilícito y reintegrarlos en el sistema financiero como si fueran legítimos.	Implementación de controles rigurosos y una cooperación efectiva entre las autoridades locales e internacionales.

2.4.4 Calificación de Riesgo del Sector

De acuerdo con la aplicación del módulo de APNFD de la herramienta utilizada en la ENR y de los análisis derivados de las mesas de trabajo, donde se evaluaron los factores inherentes y mitigantes del sector Zonas Francas, se concluye que el Sector tiene una **calificación de riesgo residual medio alta**.

La calificación de riesgo del sector es medio alta debido a:

- Los SONF de la Zona Libre de Colón están en proceso de mejora en el diseño e implementación de controles en materia ALA/PBC. Se identificó que los grandes actores conocen, entienden e implementan estas medidas, pero no todas las empresas de menor tamaño del subsector.

Las áreas de mejora, así como las estrategias de mitigación del sector involucran:

- La capacitación y entrenamiento de los empleados y la junta directiva en la importancia de tener un adecuado sistema de cumplimiento.

- En cuanto a los ROS, para efectos de la presentación oportuna y cónsona a la realidad del sector se requiere de capacitaciones focalizadas en la identificación de la operación inusual, examen especial y luego el descarte o no de un ROS. Así como en señales de alertas y las tipologías ALA/PBC y una adecuada evaluación basada en riesgos por parte de los SONF y de sus clientes.
- Fortalecer la comunicación entre los entes primarios, aduanas, SSNF y otras instituciones, para reforzar el intercambio de información en temas de ALA/PBC.

**Resultados de la Evaluación
Nacional de Riesgo para Actividades
y Profesiones No Financieras
Designadas (APNFD)**

SECCIÓN 3. Resultados de la Evaluación Nacional de Riesgo para APNFD

En el desarrollo de la Evaluación Nacional de Riesgo, se ha llevado a cabo un análisis de las APNFD que fueron evaluadas Casinos, Inmobiliaria y Construcción, Profesionales - Abogados y Zonas Francas, que conforman una parte en el desarrollo socioeconómico de nuestro país. Este proceso integral de evaluación se ha centrado en identificar y comprender las potenciales amenazas y vulnerabilidades que cada sector presenta para el desarrollo sostenible y la seguridad nacional.

A lo largo de este estudio, se han aplicado metodologías y herramientas analíticas proporcionadas por el Banco Mundial y datos recopilados por las instituciones relacionadas y de las mesas de trabajo para obtener una visión de los riesgos asociados a cada sector evaluado.

Los resultados que se presentan no solo reflejan el compromiso con la evaluación proactiva de riesgos, sino también proporcionan una base para la formulación de estrategias y políticas encaminadas a fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación de nuestro país ante desafíos futuros. A través de este informe se busca no solo informar sobre las vulnerabilidades identificadas, sino también proponer medidas específicas que permitan mitigar y gestionar eficazmente los riesgos señalados.

En este contexto, invitamos a los responsables de la toma de decisiones, líderes sectoriales y la sociedad en general a sumergirse en los resultados de esta Evaluación, reconociendo la importancia de la anticipación y la preparación estratégica en la construcción de un futuro resiliente.

Se detallan los resultados obtenidos de cada uno de los sectores evaluados:

3.1 Sector Casinos

El análisis del sector Casino revela una vulnerabilidad inherente de 0.51, posicionando al sector en un nivel medio de riesgo. Este indicador refleja la evaluación de las amenazas y debilidades intrínsecas que podrían afectar la estabilidad y funcionamiento del sector.

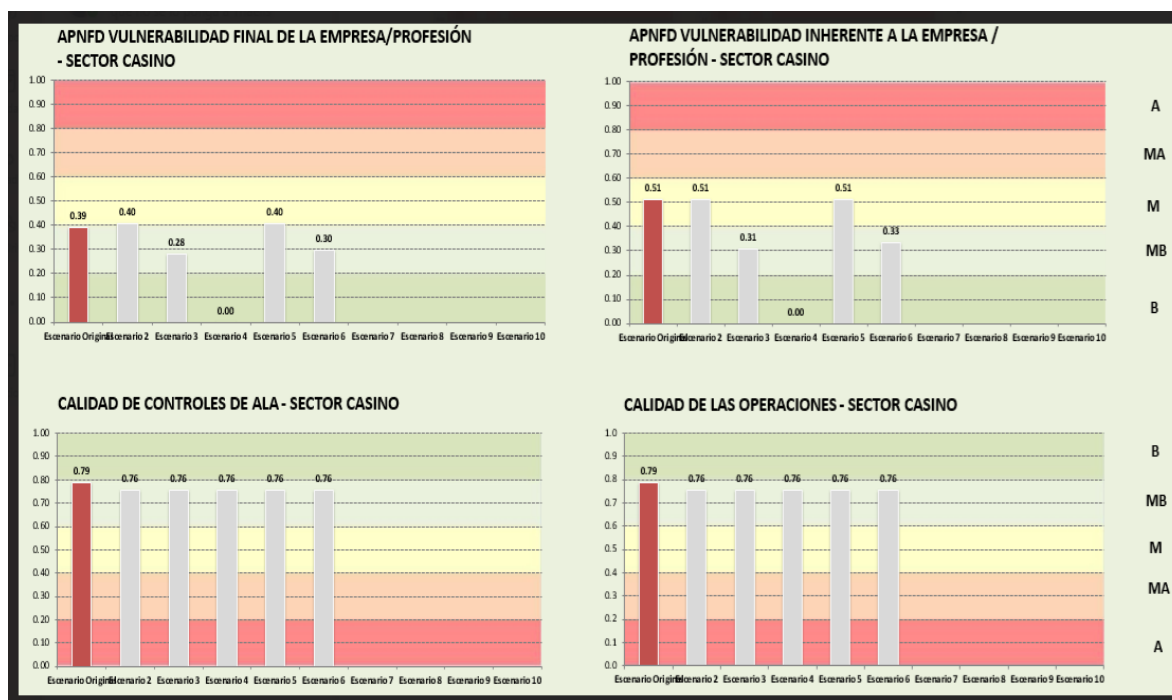
Es importante destacar que, a pesar de la vulnerabilidad inherente, el sector ha demostrado una destacada calidad en sus controles, con una puntuación de 0.79 en la Evaluación de la Efectividad de los Controles ALA/PBC (Análisis, Evaluación y Administración de Riesgos). Este resultado indica la implementación de medidas razonables y eficaces para mitigar los riesgos identificados, contribuyendo así a fortalecer la resiliencia del sector frente a posibles amenazas.

Además, la calidad de las operaciones en el sector Casinos también ha sido evaluada con una puntuación de 0.79, lo que subraya la eficiencia y robustez de los procesos operativos. Este aspecto revela un alto nivel de preparación y capacidad de respuesta ante escenarios adversos.

En consecuencia, la combinación de la vulnerabilidad inherente, la calidad de los controles ALA/PBC y la calidad de operaciones da como resultado una vulnerabilidad final de 0.39. Este puntaje sitúa al sector en un nivel de riesgo medio, indicando que, si bien existen desafíos inherentes, la implementación de controles efectivos y de operaciones eficientes contribuye significativamente a mantener un riesgo gestionable y moderado.

Estos resultados proporcionan una base para la formulación de estrategias específicas de gestión de riesgos en el sector Casinos, destacando áreas de fortaleza y oportunidades de mejora para garantizar su sostenibilidad y seguridad a largo plazo.

Gráfica 1. Resultado de Vulnerabilidad Final, Vulnerabilidad Inherente y Calidad de Controles de ALA/PBC y de las Operaciones – Sector Casinos



Fuente: Herramienta del Banco Mundial

3.2 Sector Inmobiliaria y Construcción

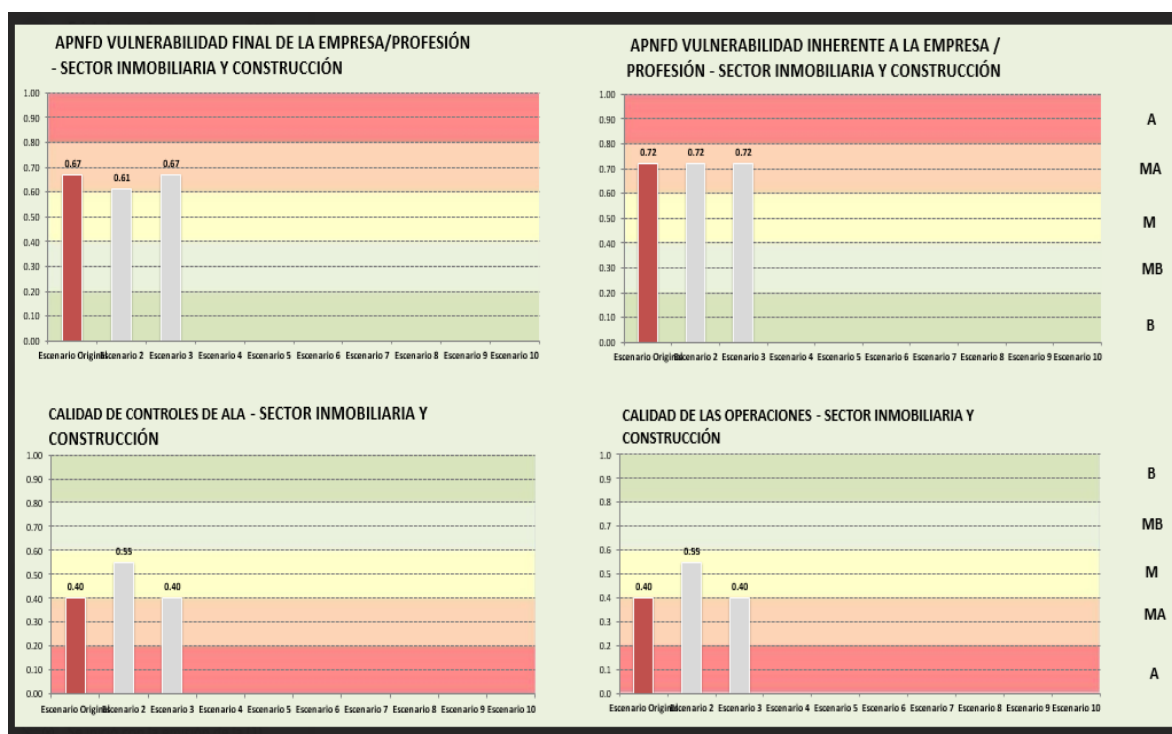
El análisis del sector Inmobiliaria y Construcción revela una vulnerabilidad inherente significativa, ubicándose en 0.72 y clasificándolo en un nivel medio alto de riesgo. Esta evaluación refleja la identificación de posibles amenazas y debilidades intrínsecas que podrían impactar la estabilidad y funcionamiento del sector.

La calidad de los controles ALA/PBC y la calidad de las operaciones se sitúan en 0.40, indicando una calificación de calidad media en la implementación de medidas preventivas y correctivas. Este aspecto señala la existencia de áreas de mejora en la gestión de riesgos y la necesidad de fortalecer los controles para mitigar posibles amenazas.

La combinación de la vulnerabilidad inherente con la evaluación de la calidad de controles y operaciones da como resultado una vulnerabilidad final de 0.67. Este puntaje coloca al sector en un nivel de riesgo medio alto, evidenciando que, aunque se han implementado ciertos controles, la vulnerabilidad inherente aún presenta desafíos significativos que aumentan el riesgo global.

Estos resultados ofrecen una perspectiva clara sobre la identificación de riesgos en el sector de Inmobiliaria y Construcción lo que proporciona una base referente para la formulación de estrategias de gestión de riesgos más efectivas y la implementación de acciones correctivas destinadas a reducir la vulnerabilidad y garantizar un desarrollo sostenible y seguro en este sector fundamental para la economía nacional.

Gráfica 2. Resultado de Vulnerabilidad Final, Vulnerabilidad Inherente y Calidad de Controles de ALA/PBC y de las Operaciones – Sector Inmobiliaria y Construcción



Fuente: Herramienta del Banco Mundial

3.3 Sector Profesionales – Abogados

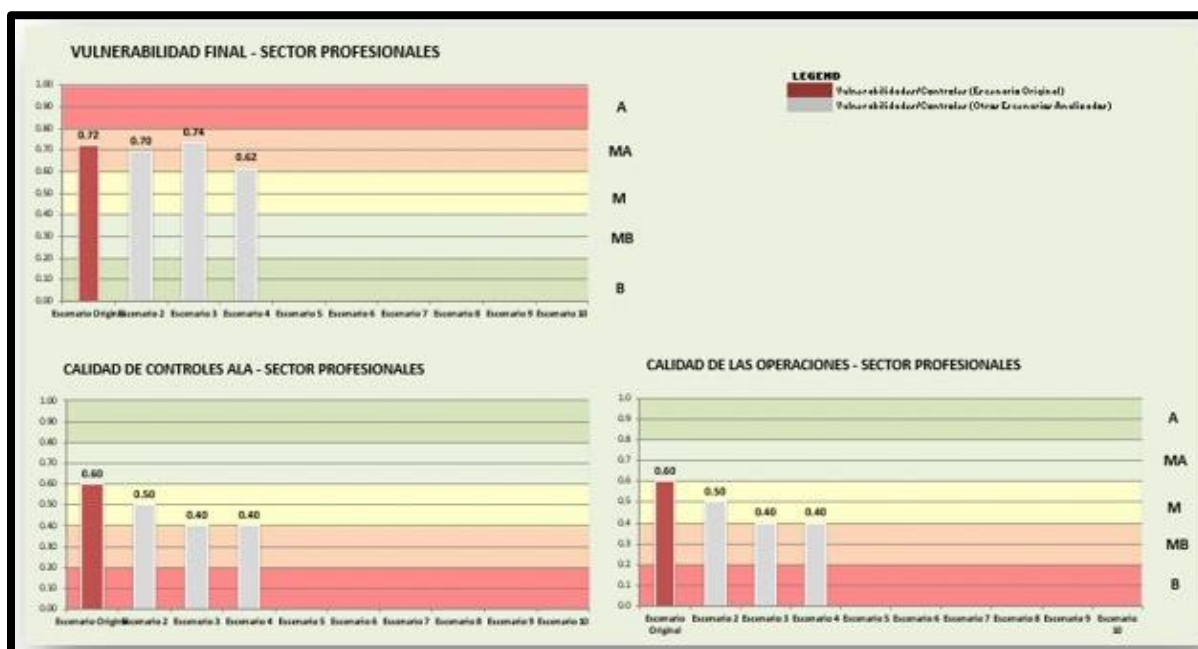
El análisis del sector Profesionales - Abogados revela un panorama en el que la calidad de los controles ALA/PBC y la calidad de operaciones se posicionan en 0.30, indicando una calidad media baja en la implementación de medidas preventivas y correctivas. Este aspecto subraya la existencia de áreas específicas que requieren atención y fortalecimiento en la gestión de riesgos dentro del sector.

La evaluación de la vulnerabilidad inherente, aunque no se proporciona directamente, se ve reflejada en la vulnerabilidad final, que se sitúa en 0.72. Este puntaje coloca al sector en un nivel de riesgo medio alto, indicando que existen desafíos significativos en términos de la resiliencia del sector ante posibles amenazas y escenarios adversos.

Es imperativo resaltar que estos resultados ofrecen una perspectiva clara sobre la necesidad de mejorar la implementación de controles y operaciones dentro del sector de Abogados - Profesionales. La identificación de riesgos y vulnerabilidades proporciona una base esencial para la formulación de estrategias de gestión de riesgos más robustas y la implementación de medidas correctivas orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad de respuesta del sector.

Se recomienda implementar medidas proactivas para fortalecer la gestión de riesgos y garantizar la seguridad y resiliencia del sector en un entorno dinámico y desafiante.

Gráfica 3. Resultado de Vulnerabilidad Final y Calidad de Controles de ALA/PBC y de las Operaciones – Sector Profesionales



Fuente: Herramienta del Banco Mundial

3.4 Sector Zonas Francas

La evaluación del sector Zonas Francas revela una vulnerabilidad inherente significativa, situándose en 0.86 y clasificándolo en un nivel alto de riesgo. Este indicador refleja la identificación de amenazas y debilidades intrínsecas que podrían afectar la estabilidad y operación de este sector estratégico.

A pesar de la alta vulnerabilidad inherente, destaca la implementación de controles efectivos, evidenciada por una calificación de 0.60 en la Evaluación de la Efectividad de los Controles ALA/PBC (Análisis, Evaluación y Administración de Riesgos). Asimismo, la calidad de las operaciones se posiciona en 0.60, indicando una calidad media alta en los procesos operativos. Estos resultados resaltan el compromiso del sector Zonas Francas con la gestión proactiva de riesgos y la eficiencia en sus operaciones.

La combinación de la vulnerabilidad inherente con la calidad de controles y operaciones da como resultado una vulnerabilidad final de 0.68. Este puntaje sitúa al sector en un nivel de riesgo medio alto, indicando que, a pesar de las medidas implementadas, la vulnerabilidad inherente aún presenta desafíos que aumentan el riesgo global del sector.

Estos resultados proporcionan una visión para la toma de decisiones y la formulación de estrategias de gestión de riesgos específicas. Se recomienda enfocar los esfuerzos en fortalecer aún más los controles existentes y en implementar medidas adicionales para mitigar los riesgos identificados, garantizando así la resiliencia y sostenibilidad del sector Zonas Francas en el contexto de posibles escenarios adversos.

Gráfica 4. Resultado de Vulnerabilidad Final, Vulnerabilidad Inherente y Calidad de Controles de ALA/PBC y de las Operaciones – Sector Zona Franca



Fuente: Herramienta del Banco Mundial

En resumen, la actualización de la evaluación nacional de riesgo para los sectores arriba descritos ha arrojado los siguientes resultados esenciales para identificar que los 4

sectores de las APNFD evaluados han bajado su nivel de riesgo. Adicionalmente, se destaca que el sector Abogados – Profesionales mejora su nivel de riesgo en comparación a la Evaluación del año 2017.

Gráfica 5. Resultado de su nivel de riesgo de los sectores

BAJO	BAJO	BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO
BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO 	MEDIO
BAJO	MEDIO BAJO	MEDIO	MEDIO ALTO	MEDIO ALTO 
MEDIO BAJO	MEDIO	MEDIO ALTO	MEDIO ALTO 	ALTO
MEDIO BAJO	MEDIO	MEDIO ALTO 	ALTO	ALTO

Fuente: Elaborado por la SSNF con los resultados de la herramienta del Banco Mundial

Tras comparar los resultados de la primera evaluación nacional de riesgo de 2017 con los más recientes de 2023, se observa una mejoría en diversos sectores. En particular se destacan cambios en los niveles de riesgo de algunos sectores como el sector de Casinos, que ha experimentado una mejoría, pasando de ser catalogado como de riesgo Medio Alto a riesgo Medio. Del mismo modo, el sector de Inmobiliaria y Construcción ha mostrado una mejora al descender de la categoría de Alto riesgo a Medio Alto. Asimismo, las Zonas Francas también han registrado una evolución al pasar de un nivel de riesgo Alto a Medio Alto. También es importante mencionar la creciente mejora que ha resultado luego de las nuevas normativas establecidas en el sector Abogados – Profesionales, lo cual se ve reflejado pasando de ser catalogado de riesgo Alto a riesgo Medio Alto. Estos cambios indican un progreso en la gestión de riesgos dentro de estos sectores, lo que demuestra el compromiso y las acciones efectivas adoptadas para mitigar y gestionar los riesgos identificados.

ANEXOS

SECCIÓN 4. ANEXOS

4.1. ACRÓNIMOS

ALA	Antilavado de activos.
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas.
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas.
BC	Blanqueo de Capitales.
CNBC	Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
CSJ	Corte Suprema de Justicia.
DGZF	Dirección General de Zonas Francas.
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo.
FT	Financiamiento del Terrorismo.
FPADM	Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional.
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.
OC	Oficial de Cumplimiento.
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
PE	Persona de Enlace.
PBC	Prevención de Blanqueo de Capitales.
JCJ	Junta de Control de Juegos.
JTBR	Junta Técnica de Bienes y Raíces.
JTIA	Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos.
SONF	Sujetos Obligados no Financieros.
UAF	Unidad de Análisis Financiero.
SSNF	Superintendencia de Sujetos No Financieros.
MP	Ministerio Público.
ZLC / ZOLICOL	Zona Libre de Colón.

4.2. CONCEPTOS CLAVES

Amenaza: Es una persona, grupo de personas, o actividad con el potencial de causar daño o afectar al Estado, la sociedad, la economía, entre otros.

Amenaza de financiamiento de terrorismo: Se refiere a la escala de los fondos recaudados, utilizados y en tránsito para apoyar a las actividades de financiamiento de terrorismo y de los grupos terroristas.

Amenaza de lavado de activos: Se refiere a que el producto de delito de un país y esto incluye: El producto generado en el país (amenaza interna) y el producto que proviene de otros países (amenaza externa).

Autoridad Competente: Todas las autoridades gubernamentales que tienen responsabilidades y funciones relacionadas con la investigación, supervisión y/o procesamiento del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y delitos determinantes asociados, así como el congelamiento, embargo y/o decomiso de activos criminales, también con la recepción de reportes sobre el transporte transfronterizo de moneda e instrumentos negociables al portador; y responsabilidades de supervisión o vigilancia para el monitoreo del cumplimiento del BC/FT por parte de las instituciones financieras y las APNFD. (GAFILAT, 2020).

Beneficiario Final: La(s) persona(s) natural(es) que finalmente directa o indirectamente poseen, controlan y/o ejercen influencia significativa sobre el cliente o la relación contractual y/o de negocio, o la persona(s) natural(es) en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción. Incluye a la(s) persona(s) que ejercen el control efectivo final sobre una persona u estructura jurídicas. (Ley 254).

Enfoque basado en riesgo: Es una forma eficaz de combatir el lavado de activos y financiamiento de terrorismo donde las instituciones financieras y las APNFD deben tener establecidos procesos para identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Evento de Riesgo: Los incidentes o acontecimientos, derivados de una fuente interna o externa, que pueden ser generadores de un riesgo asociado al BC/FT. (Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, n.d.).

Persona Jurídica: Entidades que no son personas naturales que pueden establecer una relación permanente como cliente con una institución financiera o tener propiedades de otra forma. Esto puede incluir sociedades mercantiles, órganos corporativos, fundaciones, sociedades o asociaciones y otras entidades pertinentemente similares. (GAFILAT, 2020).

Prevención de Blanqueo de Capitales: Medidas adoptadas para evitar la canalización de recursos hacia la realización de actividades delictivas, o cuando se pretenda el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.

Riesgo: Es la posibilidad de la ocurrencia de un hecho, una acción o una omisión que podría afectar adversamente la capacidad de una organización de lograr sus objetivos de negocio y ejecutar sus estrategias con éxito; evento o acción que pueda afectar en forma adversa a una institución u organización. Además, el riesgo puede percibirse como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad e impacto. (Ley 23 del 27 de abril de 2015).

Vulnerabilidad: Se refiere a las debilidades o vacíos en los mecanismos de defensa frente al lavado de activo y financiamiento de terrorismo y puede ser a nivel nacional o sectorial. Comprende aquellas debilidades que pueden ser explotadas por la amenaza o que pueden facilitar y/o permitir sus actividades.

Documento aprobado por:

COMISIÓN NACIONAL CONTRA EL BLANQUEO DE
CAPITALES, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y
FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS
DE DESTRUCCIÓN MASIVA

CIUDAD DE PANAMÁ, R. DE P.
13 DE NOVIEMBRE DE 2025