



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de junio de 2023

Nota C-090-23

Mgtra.

Elsa Fernández A.

Directora General de la
Autoridad Nacional de Transparencia
y Acceso a la Información
Ciudad.

Ref.: Aplicación de la Ley N° 316 de 18 de agosto de 2022, respecto a los beneficiarios finales de personas jurídicas contenidas en el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas de la Superintendencia de Sujetos Obligados No Financieros.

Señora Directora:

Por este medio damos respuesta a su nota No. ANTAI-DCI-051-2023 de 10 de mayo de 2023, recibida en este Despacho el 6 de junio del corriente, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría respecto a que si la Superintendencia de Sujetos no Financieros, debería o no proporcionarles información acerca de los beneficiarios finales de personas jurídicas, contenidas en su Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas o dar acceso a su plataforma a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información con fundamento en la Ley N° 316 de 18 de agosto de 2022.

I. Lo que se consulta

*“... en atención a los sujetos obligados que deben presentar ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información la declaración jurada de intereses particulares, tenemos a bien elevar la consulta a su despacho sobre si la Superintendencia de Sujetos no Financieros, debería o no proporcionarnos información acerca de los beneficiarios finales de personas jurídicas, contenidos en su **Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas**, o darnos acceso a su plataforma, a fin de dar cumplimiento con lo establecido en la Ley No. 316 de 18 de agosto de 2022, en cuanto a la verificación de la declaración jurada de intereses, y si el contenido de la información configura posibles causales de sanción o de conflicto de intereses.”*

II. Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Sobre el tema objeto de su consulta, debemos indicarle que este Despacho mediante Nota N°C-081-23 de 8 de junio de 2023, se pronunció respecto a las disposiciones de la Ley N° 316 de 18 de agosto de 2022, y se indicó que las mismas son aplicables a todo servidor público, que en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en la presente Ley, están obligados a presentar una declaración jurada de intereses; específicamente, en función a lo establecido en el artículo 4 que define quienes se consideran sujetos obligados.

Lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 21 *ibídem*, que señala expresamente que en los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en la declaración jurada y la remitirá a las autoridades competentes.

No obstante, debemos advertir que en los términos expuestos en su consulta, no le es dable a este Despacho, indicar si la Superintendencia de Sujetos no Funcionarios, debería o no, dar información contenida en el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas, a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información; ya que pronunciarnos sobre ello, escapa de nuestra competencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38 de 31 julio de 2000; al ser este, un organismo oficial del Estado.

III. Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- **De la Ley No. 129 de 17 de marzo de 2020¹ “Que crea el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales De Personas Jurídicas”.**

Con la Ley 129 de 2020, se creó un Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales De Personas Jurídicas, con el fin de facilitar el acceso sobre beneficiarios finales de personas jurídicas recabadas por los abogados o firmas de abogados que presten servicio de agentes residentes para asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

El numeral 2 y 3 del artículo 2 de la citada ley, como fue modificado por el artículo 30 de la Ley 254 de 2021, define el concepto de Autoridad Competente y Beneficiario Final así:

“Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1...

2. Autoridad competente. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, el Ministerio Público, el Ministerio de Economía y Finanzas o en quien este delegue, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y cualquier otra institución o dependencia del Gobierno Nacional al cual se le atribuya competencia en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus delitos precedentes.

3. Beneficiario final. La persona o las personas naturales que finalmente, directa o indirectamente, poseen, controlan y/o ejercen influencia significativa sobre el cliente o la relación de cuenta o la relación contractual y/o de negocio, o la persona o personas naturales en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción. Incluye a la persona o personas naturales que ejercen control efectivo final sobre una persona jurídica.

¹ Publicada en la Gaceta Oficial Digital Publicada No. 28985-C de 20 de marzo de 2020. Modificada por la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021 publicada en Gaceta Oficial No. 29413-A del jueves 11 de noviembre de 2021.

*El criterio para determinar la posesión, control o influencia significativa está definido en la Ley 23 de 27 de abril de 2015, su reglamentación y sus regulaciones.
... ”*

Los referidos artículos, están constituidos para “asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

No obstante, la información contenida en el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales De Personas Jurídicas, posee medidas de protección y reserva para su acceso. Veamos:

“Artículo 9². Medidas de Protección. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, en su calidad de custodio y administrador de la información contenida en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales, no responderá por la veracidad ni exactitud de la información que cada agente residente aporte, por tanto, no podrá ser demandada ni objeto de secuestros, embargos ni acciones o medidas cautelares en relación con los datos contenidos en el Sistema Único.

Cualquier acción judicial, administrativa o de otra naturaleza, para acceso a la información en el Sistema Único, por personas distintas a las autorizadas por la presente Ley será improcedente legalmente.”

“Artículo 14³. Accesos. El acceso al Sistema Único quedará estrictamente limitado al agente residente de la persona jurídica o de las personas jurídicas a las cuales preste su servicio como tal y a dos funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quienes con base en un análisis de riesgo se le asignará el tipo de acceso y sus respectivos roles.

El funcionario o los funcionarios designados por el superintendente podrán acceder al Sistema Único para fines exclusivos de poner en disposición la información requerida por la autoridad competente de acuerdo al artículo 2 de la presente ley, a fin de realizar sus funciones de conformidad con las leyes de la República de Panamá que sean aplicables.

Adicionalmente, para los propósitos de cooperación nacional e internacional, la autoridad competente podrá solicitar cualquier información provista por esta Ley y sus regulaciones sin considerarse una violación a la confidencialidad.”

“Artículo 16⁴. Reserva de la información. Los datos suministrados al Sistema Único deberán mantenerse en estricta reserva y solo podrán ser suministrados a las autoridades competentes de forma inmediata, en estricto cumplimiento de los procedimientos, requisitos y formalidades establecidas en la presente ley y su reglamentación.”

Cuatro (4) son los aspectos a destacar de los artículos expuestos.

1. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, es la entidad que custodia y administra la información contenida en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales;

² Como fue modificado por el artículo 32 de la Ley 254 de 2021.

³ Como fue modificado por el artículo 36 de la Ley 254 de 2021.

⁴ Como fue modificado por el artículo 37 de la Ley 254 de 2021

2. Para acceder a la información contenida en el Sistema Único, debe estar autorizada por la Ley 129 de 2020;
3. El acceso al Sistema Único quedará estrictamente limitado al agente residente de la persona jurídica o de las personas jurídicas a las cuales preste su servicio como tal y a dos funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros;
4. El funcionario o los funcionarios designados por el superintendente podrán acceder al Sistema Único para fines exclusivos de poner en disposición la información requerida por la autoridad competente de acuerdo al artículo 2 de la presente ley, a fin de realizar sus funciones de conformidad con las leyes de la República de Panamá que sean aplicables y además, para los propósitos de cooperación nacional e internacional, la autoridad competente podrá solicitar cualquier información provista por esta Ley y sus regulaciones sin considerarse una violación a la confidencialidad.”

Sobre lo expuesto, vale la pena reiterar que, la Ley 129 de 17 de marzo de 2020 cumple la función de asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá; es decir, que los artículos contenidos en la referida Ley van encaminados al cumplimiento de ese objetivo sin dejar a un lado que pudiesen existir otras situaciones jurídicas que se surtan de la actividad propia regulada por esta ley, como se expone en el artículo 14, al indicar: “para los propósitos de cooperación nacional e internacional, la autoridad competente podrá solicitar cualquier información provista por esta Ley y sus regulaciones sin considerarse una violación a la confidencialidad.”, sin que se considere aquellas autoridades competentes contenidas en el artículo 2 de la Ley 129 de 2020 como numero clausus, respecto a otras materias que son reguladas por otras Autoridades Competentes que no encajen en aquellas enunciadas en el artículo 2 ibídem.

Bajo ese concepto, debemos indicar que compartimos lo expuesto por el consultante al señalar: *“Si bien es cierto, dentro de la lista de autoridades competentes señaladas en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley No. 129 de 17 de marzo de 2020, no se incluye a la Autoridad de Transparencia y Acceso a la información, esto es a razón de que la Ley No. 316 de 18 de agosto de 2022 entra a regir posterior a la Ley No. 129 de 17 de marzo de 2020, no obstante, el artículo 21 de Ley No. 316 de 18 de agosto de 2022, le otorga competencia a esta autoridad para registrar, custodiar, verificar y determinar si la declaración jurada de intereses está debidamente presentada, y si el contenido de la información configura potenciales o actuales conflicto de intereses, en consecuencia, dicha información debemos validarla en el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas, según lo establecido en el artículo 1, de la Ley No. 129 de 17 de marzo de 2020, por ser la única fuente contentiva de la información que requerimos para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley No.316 de 18 de agosto de 2022”*.

Luego de una lectura y análisis general, de las normas propias de la Ley No. 129 de 17 de marzo de 2020 “Que crea el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales De Personas Jurídicas”, pasaremos a analizar el alcance de aquellas normas contenidas en la Ley N° 316 de 18 de agosto de 2022.

- **Del alcance de la Ley N° 316 de 18 de agosto de 2022 “Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública”.**

Con la entrada en vigencia de la referida Ley No.316, se dispuso establecer medidas para prevenir y regular situaciones de conflicto de intereses, aplicables a toda persona natural que en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en la presente Ley, está obligado a presentar una declaración jurada de intereses (sujeto obligado⁵).

En ese mismo orden de ideas, la referida Ley No.316 señala en su artículo 4, quienes son considerados como sujetos obligados. Veamos:

“Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley, se considerarán sujetos obligados las siguientes personas:

- 1. Los ministros y viceministros de Estado, el contralor y subcontralor general de la República, el defensor del pueblo, los jefes diplomáticos y consulares, el superintendente de Bancos, el superintendente del Mercado de Valores, el superintendente de Seguros y Reaseguros, los miembros de las juntas directivas que manejen fondos públicos o tomen decisiones al respecto, miembros de juntas directivas encargadas de administrar instituciones públicas, los directores generales, los gerentes o jefes de entidades autónomas o semiautónomas, la junta directiva de las asociaciones público-privadas, la junta directiva de los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado, los administradores nacionales, los alcaldes y vicealcaldes, los representantes de corregimiento y concejales, los gobernadores y vicegobernadores.*
- 2. Todos los empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal.*

Se consideran igualmente sujetos obligados a los diputados, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia los jueces, los fiscales, el procurador general de la nación, el procurador de la Administración, el presidente y vicepresidente de la República y los magistrados del Tribunal Electoral, así como cualquier otro servidor público que sea catalogado como autoridad máxima de su institución, a quienes de encontrarse en alguna situación de conflicto de intereses les serán aplicados los procesos especiales de investigación establecidos para ellos conforme a nuestra legislación vigente.”

Por su parte, el artículo 5 ibídem, señala además que son considerados sujetos obligados a presentar declaración jurada a:

“Artículo 5. Las personas naturales o miembros de la junta directiva, dignatarios, accionistas, beneficiarios finales y apoderados de personas jurídicas a los que se les adjudiquen licitaciones públicas de bienes y servicios del Estado serán considerados como sujetos obligados para presentar declaración jurada de intereses particulares.”
(Lo subrayado es nuestro)

De lo antes expuesto se colige que, adicional a los sujetos obligados descritos en el referido artículo 4, también mantienen el mismo trato y por ende están obligados a rendir declaración jurada de intereses particulares, aquellos beneficiarios finales de personas jurídicas a los que se les adjudica licitaciones públicas de bienes y servicios del Estado.

⁵ Numeral 4 del artículo 2 de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022.

Por su parte, el artículo 20 de la referida ley, señala que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), es la autoridad regente en materia de conflicto de intereses y además, la encargada de velar por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la referida Ley 316 de 2022.

Ahora bien, el artículo 21 ibídem, señala que:

*“**Artículo 21.** La declaración jurada de intereses será presentada ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información para su registro, custodia y verificación. Una vez presentada, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información contará con sesenta días para verificar y determinar si la declaración jurada de intereses está debidamente presentada, y si el contenido de la información configura potenciales o actuales conflictos de intereses; de lo cual se notificará al sujeto obligado y a la entidad en la que ejerce función pública, para que este realice sus descargos y se puedan subsanar las causas que puedan configurar la conducta de conflicto de intereses.*

En los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en la declaración jurada de intereses y la remitirá a las autoridades competentes. (Lo subrayado es nuestro)

Aspectos a destacar:

1. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información es la **encargada del registro, custodia y verificación de las declaraciones juradas de intereses de los sujetos obligados.**
2. Esta verifica y determina si la declaración jurada de intereses, está debidamente presentada y la califica respecto a si el contenido de la información, configura potenciales o actuales conflictos de intereses, estableciendo el procedimiento para ambos supuestos.

Bajo este escenario podemos señalar que, la referida Ley No.316 de 2022, establece el procedimiento para la presentación de las declaraciones juradas de intereses de los sujetos obligados; no obstante, también reconoce aquellos procedimientos especiales para la declaración jurada de intereses, contenidos en la Constitución Política de Panamá.

“En los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en la declaración jurada de intereses y la remitirá a las autoridades competentes.”


En una correcta hermenéutica jurídica, podemos señalar que, indistintamente del procedimiento que se dé para la declaración jurada de intereses por parte de los sujetos obligados (Proceso Especial establecido en la Constitución Política y/o Ley No.316 de 18 de agosto de 2022), es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, como regente en esta materia, la encargada de registrar y custodiar la información contenida en las declaraciones juradas de intereses, cumpliendo en todo momento con las disposiciones legales que desarrollen aquellos procesos especiales.

En ese sentido, atendiendo al principio de estricta legalidad⁶ y con base al artículo 18 de nuestro Texto Fundamental que establece: “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas*”; *somos del criterio jurídico*, que las disposiciones de la Ley N° 316 de 18 de agosto de 2022, son aplicables a todo servidor público, que en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en la presente Ley, está obligado a presentar una declaración jurada de intereses; específicamente, en función a lo establecido en el artículo 4 y 5 que definen quienes se consideran sujetos obligados.

Lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 21 *ibídem*, que señala expresamente que en los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en la declaración jurada y la remitirá a las autoridades competentes.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado; no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-083-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁶ “La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.