

Informe Ejecutivo

**Proyecto de Ley que hace a la
República de Panamá compatible con
la economía digital, el blockchain, los
criptoactivos y el internet.**

Presentado por H.D. Gabriel Silva

**Asamblea Nacional de Diputados
1 de septiembre de 2021**

PILARES DE LA PROPUESTA:

Luego de una amplia consulta con un equipo multidisciplinario, nuestra propuesta para la regulación del blockchain y las criptomonedas se sustentan en lo siguiente:

1. Darle certeza jurídica, regulatoria y fiscal al uso de custodia digital y criptoactivos.
 - a. Uso según voluntad de las partes. No obliga a las personas a aceptar.
La Constitución establece que no hay moneda de curso forzoso.
 - b. Que no se estafe a las personas.
 - c. Que puedas ir a un tribunal por una disputa.
 2. Que se puedan usar las criptomonedas para pagar impuestos, tasas, y demás si el Estado decide usarlo. Es opcional para el Estado.
 3. Se está creando una plataforma para atraer y tener en Panamá empresas que se dediquen a criptomonedas y otro tipo de innovación financiera.
 - a. Se abren nuevas opciones al no depender de los servicios actuales. Más opciones al ciudadano de dónde poner su dinero, invertir, guardar, pagar.
 4. Permite que exista interoperabilidad entre sistemas financieros existentes y futuros. Los bancos también pueden participar.
 5. Participación ciudadana. Toda la regulación con respecto a esta ley por parte la Superintendencia de Bancos y Superintendencia del Mercado de Valores van a tener que ser publicados, online, van a poder comentarse y admitirse los recursos. Todo esto aunado a que los cambios tengan que ser consultados.
 6. Cumplir con los estándares internacionales contra el lavado de dinero y otros ilícitos como financiamiento de terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
 7. Promover el uso de blockchain en la administración pública para procesos más transparentes y eficientes.
- 



OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

1. Profundizar la digitalización del Estado promoviendo el uso de tecnología de libro mayor distribuido (distributed ledger technology) y blockchain en la digitalización de la identidad de personas físicas y jurídicas en o desde la República y como medio de transparentar la función pública;
 2. Darle certeza jurídica, regulatoria y fiscal al uso, tenencia y emisión de valor digital y criptoactivos en la República, incluyendo la mitigación de riesgos de uso ilícito de dichas tecnologías;
 3. Crear un marco regulatorio que promueva interoperabilidad bancaria con miras a promover mayor inclusión financiera, el surgimiento de un robusto ecosistema innovador en servicios financieros, mayor competencia entre prestadores de servicios financieros, y la libertad de elección por parte del consumidor financiero;
 4. Hacer a la República compatible con nuevas formas de establecimiento de confianza entre personas y negocios como contratos inteligentes (smart contracts) y nuevas formas de organización, como organizaciones descentralizadas autónomas (decentralized autonomous organizations o DAOs); y
 5. Promover el acceso universal a internet a los habitantes de la República como infraestructura base para la participación de la población de la República en la nueva economía global digital.
- 

BENEFICIOS DE LA PROPUESTA

El proyecto busca hacer a Panamá compatible con el Internet, la economía digital, el blockchain y los criptoactivos

Digitalización del Estado

1. Acceso a identidad digital
2. Eficiencia en la función pública
3. Transparencia en los procesos públicos

Certeza para el uso de criptoactivos

1. Uso voluntario de bitcoin, ethereum y otros criptoactivos
2. Claridad sobre régimen fiscal no discriminatorio

Certeza para plataformas innovadoras

1. Régimen atractivo y seguro para plataformas de economía digital y criptoactivos
2. Mitigación de riesgos siguiendo los estándares internacionales, incluyendo los establecidos por GAFI.
3. Acceso a plataformas que no podían operar localmente
4. Creación de empleo altamente capacitado

Compatibilidad de la banca tradicional con la economía digital y criptoactivos

1. Recuperar rol como centro financiero innovador
2. Regulación que permite la conexión de plataformas innovadoras con bancos
3. Mayor competencia en servicios de pagos
4. Opciones de mayor calidad para consumidores financieros

Acceso Universal al Internet

1. Mandato para dar acceso universal a internet a toda la población
2. Conexión de toda la población a la Nueva Economía digital
3. Igualdad de oportunidades al acceso a la información por internet

Todo esto formulado en un marco de participación ciudadana y evaluación comparativa global que será obligatoria a nivel regulatorio.

¿Cómo va el Mundo?

El comercio internacional y el mundo de las finanzas van en dirección del blockchain y las criptomonedas como un fenómeno tecnológico integral.

Blockchain es una base de datos de tecnología descentralizada que permite que cada transacción o interacción quede registrada y ninguna persona o entidad tiene el poder de borrarlo o manipularlo.

¿Por qué Blockchain es incorruptible?

Cada usuario del blockchain, conocido como "nodo" tiene una copia de toda la información del blockchain de manera que todos pueden inspeccionar y validar la información de forma inmediata, sin un intermediario que ponga en riesgo la transacción ni la información. Si un nodo falla, la información no se pierde, pues está registrada en las copias que se encuentran en otros nodos.

El blockchain tiene múltiples usos, tanto en el ámbito de la administración pública, como en el sector privado.



Usos del Blockchain

Usos del Blockchain en el sector público

En el sector público lo usa la ONU en los múltiples programas que maneja. Lo están comenzando a usar los gobiernos para el mejoramiento de la administración pública en temas de autenticación de documentos, validez de firmas, verificación de identidad y registro público.

También se recomienda el blockchain en el sector público para combatir la corrupción al resultar cada vez más difícil ocultar información que no podrá ser borrada.



Usos del Blockchain en el sector privado

En el sector privado, el blockchain se utiliza como plataforma digital para hacer transacciones de criptomonedas. Igualmente se está utilizando a lo interno de las empresas para automatizar y eliminar procesos burocráticos, así como ayuda a bajar los costos de mantenimiento de software y optimizar el intercambio de información entre distintos softwares dentro de una cadena de producción.





La Revolución de las Criptomonedas

La Revolución

Las divisas digitales se volverán masivas y se convertirán en el medio de pago común en todo el mundo, además de que los inversores acuden a las criptomonedas por sus rápidas rentabilidades. La revolución de las criptomonedas acaba de empezar con creciente popularidad, desarrollándose plataformas digitales confiables que aceleran el desarrollo de su uso, lo que ha obligado a las instituciones y entidades financieras internacionales a dar pasos en firme para integrar a las criptomonedas en sus operaciones.

El Valor de las Criptomonedas

El valor del mercado de las criptomonedas pasó el trillón de dólares a principios del 2021. Para el año 2025, se estima que puede crecer a 3 trillones en valor del mercado y capital.

¿Quiénes están usando Criptomonedas?

Países como Estados Unidos, Canadá, Suiza, Japón, Reino Unido, Alemania, Países Bajos. Empresas transnacionales como Visa, Master Card, PayPal, Amazon y Microsoft, entre otras gigantes del mercado mundial, y en Panamá comercios como Do It Center y Multimax también están usando criptomonedas.

Importantes actores a nivel internacional recomiendan la regulación jurídica del Blockchain y las criptomonedas

El Foro Económico Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) recomiendan regular el tema del blockchain y las criptomonedas a través de una serie de estándares que garantizarían la utilización de estas tecnologías de forma legal y correcta.





Glosario Básico

Blockchain

Blockchain es una base de datos de tecnología descentralizada que permite que cada transacción o interacción quede registrada y ninguna persona o entidad tiene el poder de borrarlo o manipularlo.

¿Qué son las Criptomonedas?

Las criptomonedas son monedas digitales que pueden ser utilizadas como reservas de valor, objetos de inversión o incluso para pagar por bienes y servicios del día a día. Están siendo utilizadas como un refugio contra la inflación y para proteger el poder adquisitivo de las personas a largo plazo.

¿Cómo trabajan el Blockchain y las criptomonedas?

1. Se envía la orden transacción
2. La orden se envía a los miembros de la red
3. Los miembros validan la información creando un bloque
4. El bloque se agrega al historial (récord), el cual es público, transparente e incorruptible
5. Ultimo paso: transacción efectiva.



¿Por qué lo necesitamos?

Desde empresas de venta de artículos electrónicos hasta restaurantes, hoteles, agencias de viajes, aerolíneas, farmacias, tiendas de ropa y hasta hospitales, cada vez son más los comercios en Panamá que se están adaptando a los cambios y a la innovación tecnológica, aceptando pagos en criptomonedas. Lamentablemente, estos comercios han tenido que atravesar procesos complejos, como abrir cuentas en el extranjero, al no existir regulación jurídica en Panamá.

PANAMÁ A LA VANGUARDIA DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

ES IMPRESCINDIBLE QUE PANAMÁ ADAPTE SU LEGISLACIÓN PARA PERMITIR EL USO DE BLOCKCHAIN Y REGULAR LAS CRIPTOMONEDAS, Y NO QUEDARSE ATRÁS. PROHIBIRLO AHORA SERÍA COMO HABERLE CERRADO LA PUERTA AL INTERNET CUANDO INICIÓ EN 1995. NO ACEPTAR LAS CRIPTOMONEDAS ES CERRARLE LA PUERTA AL PAÍS Y A MILES DE PANAMEÑOS PARA QUE PUEDAN ADOPTAR UNA TECNOLOGÍA QUE ESTÁ CAMBIANDO LAS BASES DE CÓMO OPERAMOS SOCIAL Y ECONÓMICAMENTE.

Mejor para Panamá

1. Si hay un país que debería estar en la vanguardia, debería ser Panamá.
2. Es una expresión de la larga tradición de libertad monetaria que tenemos.
3. Beneficia a la población que no tiene acceso a la banca tradicional, dándole participación a todas las personas en la economía moderna.
4. Sistema monetario basado en reglas, con certeza y transparencia de emisión.
5. Adecua nuestro conocimiento a las nuevas tendencias tecnológicas y financieras del mundo.

Mejor para ti

1. Nuevos negocios traen más empleos y más fuentes de ingresos.
 2. Posibilidad de auto custodiar activos.
 3. Son las transacciones del futuro, rápidas y sin intermediario.
 4. Refugio contra la inflación.
 5. Nuevas ofertas de servicio ayudarán a bajar los precios.
- 

Proyecto de Ley que hace a la República de Panamá compatible con la economía digital, el blockchain, los criptoactivos y el internet.

Presentado por H.D Gabriel Silva

**Asamblea Nacional de Diputados
1 de septiembre de 2021**



6533.4866

despacho@gabrielsilvadiputado.com



Panamá, 6 de septiembre de 2021

Honorable Diputado
CRISPIANO ADAMES
Presidente
Asamblea Nacional

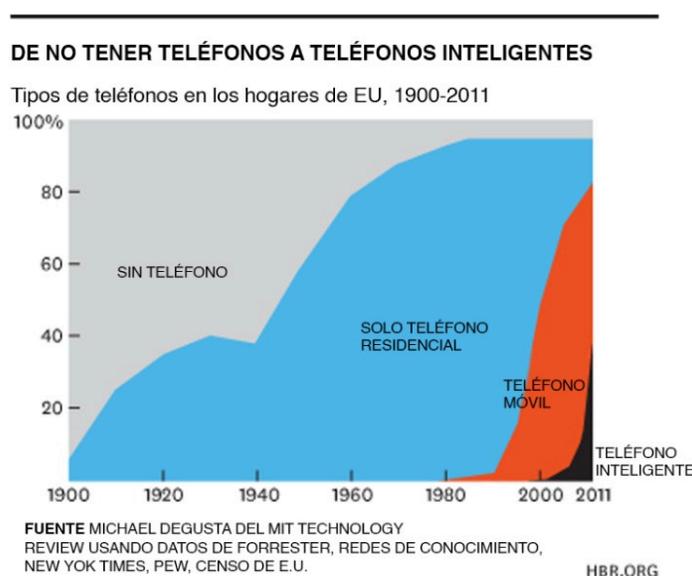
Respetado Señor Presidente:

Haciendo uso de la iniciativa legislativa que me confiere el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, y actuando en mi condición de Diputado de la República, presento al pleno de la Asamblea Nacional el presente Anteproyecto de Ley que se titula: **“LEY DE CRIPTO: QUE HACE A PANAMÁ COMPATIBLE CON LA ECONOMÍA DIGITAL, EL BLOCKCHAIN, LOS CRIPTOACTIVOS Y EL INTERNET”**, y que nos merece la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. El internet es la invención con mayor crecimiento exponencial en la historia humana y los criptoactivos son su más reciente materialización

El internet es la invención que más rápidamente ha sido adoptada por los humanos. Hoy, el internet es una red que conecta a más de 3,400 millones de personas, lo que equivale a más de la mitad de la población adulta del planeta. Actualmente, la principal forma de acceso al internet es el teléfono inteligente o *smartphone*.

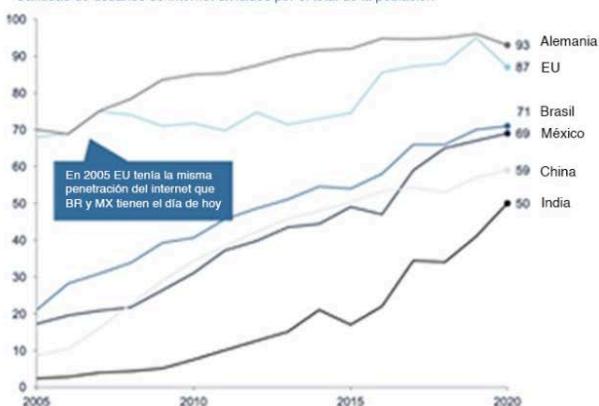


Esta velocidad de adopción del internet ha impactado a todo el mundo, pero a Latinoamérica la ha impactado de forma particular. La penetración de internet en la población de nuestra región se está

acercando a la de países desarrollados.¹El uso del internet en nuestra región por día es de los más altos del mundo.²

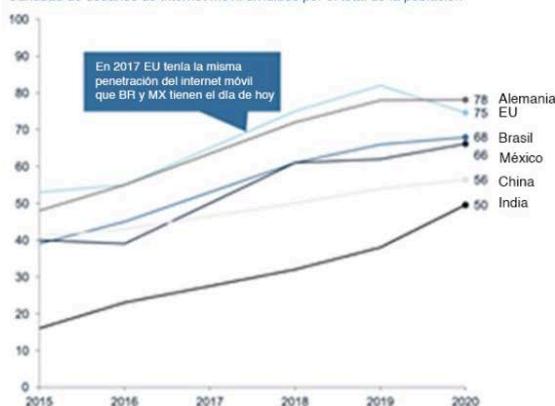
Penetración del Internet

Cantidad de usuarios de internet divididos por el total de la población



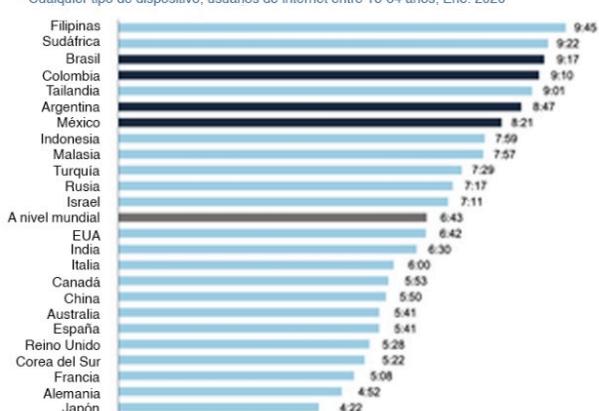
Penetración de internet móvil

Cantidad de usuarios de internet móvil divididos por el total de la población



Tiempo del día usando el internet en horas

Cualquier tipo de dispositivo, usuarios de internet entre 16-64 años, Ene. 2020



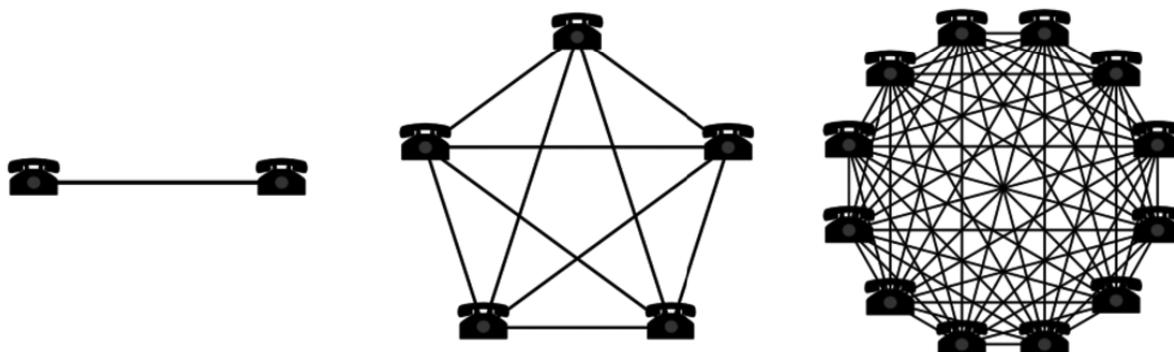
Porcentaje de usuarios de internet que usan cada servicio

Abril 2019



Fuente: Atlántico VC. Informe de transformación digital de América Latina 2020. Disponible en: <https://www.atlantico.vc/latin-america-digital-transformation-report>

El internet se fortalece y continúa creciendo mientras más personas participan en la red. Mientras más personas participan en la red, surge más cooperación, colaboración, interacción y creación de valor. La constante conectividad ocasiona un efecto conocido como “efecto de red” donde la cantidad de interacciones posibles entre los miembros de una red, aumenta de forma exponencial con cada nueva conexión. La ilustración gráfica debajo hace evidente cómo esto funciona.



¹ Atlántico VC. Informe de transformación digital de América Latina 2020. Disponible en: <https://www.atlantico.vc/latin-america-digital-transformation-report>

² Id.

Esta conexión entre personas no se limita al intercambio de información, sino que también ha evolucionado a crear e impactar la economía digital. Las compras y ventas de servicios a través de internet también han crecido de forma exponencial. Lo anterior ha permitido el surgimiento de compañías de tecnología sin precedentes como Facebook, Amazon y Airbnb, que se han apalancado en esa conectividad en muchos casos, no siendo siquiera dueños de sus activos.

Además, actualmente estamos viviendo la “segunda revolución del *smartphone*”³, donde conforme más personas estamos conectándonos a internet, más soluciones están emergiendo para resolver problemas básicos de educación, seguridad, salud e infraestructura.

II. Los criptoactivos basados en *blockchain* y tecnología de libro de mayor distribuido (*distributed ledger technology*) como el nuevo medio de transferencia de valor nativo del internet

Blockchain, en términos sencillos, es una base de datos descentralizada donde cada transacción o interacción queda registrada. En ella, ninguna persona o entidad tiene el poder de borrar o manipular la información unilateralmente. Esto hace que la información sea segura, certera, y transparente. Actualmente, dependemos de terceras partes centralizadas que hacen de intermediarios en nuestros intercambios para validar su veracidad y proteger nuestra información. Sin embargo, esa centralización hace que dependamos de sus propios estándares de eficiencia y seguridad para poder validar y proteger nuestras transacciones. Si el sistema del intermediario falla, está en riesgo nuestra transacción y la seguridad de nuestra información.

A causa de esto, se ha desarrollado tecnología que mitiga estos riesgos. La base de *blockchain* es que la información se maneja de forma descentralizada y cada vez que uno de los usuarios del *blockchain* genera una transacción, como enviar dinero de una cuenta a otra, las computadoras que ejecutan el software llamados *nodos*, verifican las transacciones y de ser válidas, actualizan el registro de todos los demás nodos. De esta manera, todos inspeccionan y validan la información de manera casi inmediata, sin un intermediario que ponga en riesgo la transacción ni la información. Si un nodo falla, la información no se pierde, pues se encuentra registrada en las copias que se encuentran en otros nodos. Algunos ejemplos de bases de datos que pueden ser manejadas por *blockchain* pueden ser la autenticación de documentos y la autenticación de validez de firmas en asuntos de fe pública y de registro público.

Basada en la tecnología del *blockchain*, surgen los criptoactivos. Estos son activos digitales que pueden ser utilizados como reservas de valor, objetos de inversión o incluso para pagar por bienes y servicios del día a día. Los criptoactivos están dentro de un ecosistema donde se utiliza la tecnología de *blockchain* como un registro público de todas las transacciones y de la dirección a

³ AVC, The Second Smartphone Revolution. Disponible en: <https://avc.com/2016/03/the-second-smartphone-revolution/>

que pertenece cada una. Los criptoactivos, además, están desarrollándose como un método de pago alternativo, eficiente, global y que en poco tiempo y a bajo costo, permiten finalizar una transacción, siendo indiferente de la distancia entre ambas partes y el volumen de la transacción.

Criptoactivos como Bitcoin se han vuelto activos que han servido como posible inversión a largo plazo y refugio contra la inflación. Los criptoactivos son además divisibles en muchas más unidades que los activos tradicionales. En el caso del Bitcoin, puede ser subdividido en 100 millones de Satoshis, por ejemplo. Sistemas como Ethereum y Cardano tienen propiedades de divisibilidad similares.

Existe un concepto erróneo que considera que los criptoactivos representan un alto riesgo de ser utilizados en actividades ilícitas tales como el lavado de dinero. Sin embargo, en la práctica, su uso para actividades ilícitas es bastante bajo. En 2019, la actividad criminal utilizando criptomonedas solamente representó un 2.1% de todo el volumen transaccional de las criptomonedas y en 2020 la actividad ilícita utilizando criptomonedas cayó a un 0.34%, de acuerdo a estadísticas de Chainalysis.⁴ Comparado con el uso de medios de pago tradicionales (Dólar, EURO, etc.), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que entre 2% y 5% del producto interno bruto del mundo, es decir, entre \$800 millones y \$2 trillones son lavados por año.⁵ Esta cifra anual supera a la de los criptoactivos. Adicionalmente, el hecho de que la información de una transacción hecha con criptomonedas se encuentra en *blockchain*, hace que las actividades criminales no puedan ser ocultadas, potencialmente coadyuvando a las autoridades con las investigaciones y administración de justicia. Este rastreo es casi imposible con las actividades ilícitas llevadas a cabo utilizando dinero en efectivo. Por ejemplo, en el 2020, el FBI logró identificar el grupo de *hackers* responsables por el ciberataque al *Colonial Pipeline*, en el oeste de EE.UU., al rastrear varios Bitcoins que fueron utilizados como pago para rescatar los sistemas hackeados. Debido a que la información de las transacciones Bitcoin es públicamente accesible, el FBI utilizó un explorador de *blockchain* (un programa que permite buscar cada una de las transacciones y el monto de ellas) y siguió el hilo de transacciones, identificando finalmente a los culpables.⁶ Esto nos muestra que el hecho de que las transacciones en el *blockchain* sean transparentes y públicamente accesibles, ya está permitiendo que las autoridades de investigación encuentren a las personas vinculadas con actividades ilícitas que utilicen criptomonedas. Dada la inexistencia de una base de datos descentralizada en el sistema financiero tradicional, dicho análisis no es posible en dicho sistema.

⁴ Forbes, La falsa narrativa del rol de bitcoin en actividad ilícita. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/haileylennon/2021/01/19/the-false-narrative-of-bitcoins-role-in-illicit-activity/>

⁵ Naciones Unidas, Oficina de Drogas y Crimen, Cuantificación del lavado de dinero a nivel global, disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

⁶ FBI utilizó a hackers para recuperar bitcoins utilizados en el ransomware del Colonial Pipeline <https://www.businessinsider.com/fbi-used-hackers-bitcoin-password-to-recover-colonial-pipeline-ransom-2021-6?op=1>

Como toda tecnología, los criptoactivos tienen sus riesgos, pero al igual que el internet, que fue utilizado para fines de nicho o banales en un inicio, los criptoactivos iniciaron como una curiosidad tecnológica y hoy representan una industria de trillones de dólares en valor. Al ser los criptoactivos medios de pago y activos nativos al internet, el no hacer compatible a la República de Panamá con su uso implicaría apostar a que el internet revertirá su tendencia de crecimiento exponencial de forma repentina; significa dejar excluida a la población de la República de Panamá de la vanguardia de la economía digital global; y conlleva además una renuncia a nuestra larga tradición de economía de servicios. Hoy, más de 100 millones de personas tienen criptomonedas o algún tipo de criptoactivo. La cifra anterior representa más de 25 veces la población entera de la República de Panamá.

III. Análisis exhaustivo de derecho comparado (*benchmarking*), consultas públicas, procedimiento de participación ciudadana digital y calidad regulatoria para el futuro.

Para la elaboración de esta propuesta unimos esfuerzos con distintos actores de diversas disciplinas. Desde abogados expertos en diferentes ramas del Derecho, hasta ingenieros de sistemas, especialistas en prevención de delitos financieros, consultores financieros, y usuarios de criptomonedas, utilizamos todas las herramientas a nuestro alcance para elaborar este documento. Tomamos en consideración los diferentes aportes de más de 500 personas a través de herramientas digitales; atendimos a más de 50 personas y grupos en reuniones presenciales y virtuales; analizamos decenas de correos electrónicos de personas en Panamá y en el extranjero con opiniones diversas acerca de cómo debe nuestro país tratar esta tecnología. Es importante que una iniciativa de este tipo, que une a la humanidad, sea construida en conjunto con ella.

Igualmente, hicimos un estudio en el cual analizamos y comparamos la legislación de más de 50 países acerca del tema.⁷ Países como Estados Unidos, Canadá, México, Suiza, Japón, Reino Unido, Australia, Estonia, Alemania, Países Bajos, e Israel son solo algunos ejemplos de la tendencia creciente hacia legislar para darle claridad al uso de los criptoactivos y promover el uso de tecnología de libro de mayor distribuido (*distributed ledger*) y *blockchain*, pero estableciendo requisitos que incentiven a los usuarios a hacerlo de una manera informada y responsable.

Para garantizar que la regulación de este campo se haga con la misma seriedad y siempre tomando en cuenta la vanguardia global, hemos propuesto un novedoso Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Mejora de Calidad Regulatoria.⁸ Toda regulación que sea emitida con base en la propuesta deberá seguir un proceso abierto, transparente, informado y bien fundamentado para transparentar la discusión en la adopción de dichas normas y promover que Panamá siga adoptando regulaciones competitivas en la materia.

⁷ Se hizo un análisis comparativo tomando como base el tratamiento global en las jurisdicciones que ya han tomado medidas y las adaptamos a la realidad panameña. Algunas de estas fuentes se pueden consultar en estos estudios comparativos: <https://www.loc.gov/item/2018298388/>; <https://www.loc.gov/item/2018298388>, y https://www.acc.com/sites/default/files/resources/vl/membersonly/Article/1489775_1.pdf.

⁸ Ver Título VI, Capítulo I.

IV. Elementos de una ambiciosa y futurista propuesta integral de compatibilización de la República de Panamá con los criptoactivos, la economía digital y el internet

El análisis mencionado en el apartado anterior nos llevó a concluir que para que la República de Panamá y sus habitantes puedan ser compatibles plenamente con los criptoactivos, la economía digital y el internet, deben lograrse tres objetivos que incluye esta propuesta:

- a. Categóricamente propiciar la digitalización de la función de los órganos y entes de la República, haciendo sus procedimientos compatibles con *blockchain* y tecnología de libro mayor distribuido (*distributed ledger*), digitalizando la identidad, transparentando la información pública, y requiriendo el acceso universal al internet para todo habitante.
- b. Darle certeza a la innovación en economía digital y al uso de criptoactivos en la República de Panamá para mantener y atraer a las mentes más talentosas a nivel global a que construyan el futuro en o desde la República y que puedan habitar en ella y contribuir a su desarrollo.
- c. Establecer principios de interoperabilidad bancaria para que los sistemas financieros tradicionales sean compatibles con los nuevos, para promover mayor inclusión financiera, y para promover mayor competencia entre prestadores de servicios financieros en beneficio de los usuarios finales y la competitividad del centro financiero de la República de Panamá.

A. Mandato para una inminente digitalización de los órganos y entes de la República para dar a la población y al resto del mundo una experiencia lo más digital posible en su día a día

Considerando la importancia de usar *blockchain* y tecnologías de libro mayor distribuido (*distributed ledger*) a su máximo potencial para transparentar la operación de los entes y órganos de la República de Panamá y mejorar la experiencia de los habitantes de ella, nuestra propuesta le asigna a la Autoridad de Innovación Gubernamental el mandato de reformar la Agenda Digital de la República de Panamá para explorar e implementar este tipo de tecnologías en varios procesos públicos, con énfasis especial en la digitalización de la identidad de las personas naturales y jurídicas.⁹

Además de los beneficios ya mencionados, esto permitirá que la República de Panamá sea compatible con nuevas formas de establecimiento de confianza, como contratos inteligentes (*smart contracts*) y organizaciones descentralizadas autónomas (*decentralized autonomous organizations* - DAOs). La República de Panamá tiene todo el potencial de ser una proveedora de identidad digital para el resto del mundo como lo ha hecho Estonia con su programa de Residencia Digital.¹⁰ Estas nuevas tecnologías son el medio que permitiría hacerlo realidad.

⁹ Ver Título II de la propuesta.

¹⁰ Residencia Digital de Estonia. Ver detalles en la página web oficial: <https://e-resident.gov.ee>

B. Certeza para los innovadores y la innovación en economía digital y criptoactivos en la República

Dar certeza a la innovación tiene dos partes: la remoción de la incertidumbre y la adopción de reglas claras y competitivas que no supongan barreras de entrada irrazonables o arbitrarias para innovar.

En primer lugar, la propuesta aclara que el uso de criptoactivos es una expresión de la libertad contractual por parte de los habitantes de la República de Panamá, garantizado además por el principio de libertad monetaria establecido en el Artículo 262 de nuestra Constitución, que además prohíbe el establecimiento de moneda alguna de curso forzoso.¹¹

En segundo lugar, se hace compatible con el régimen tributario panameño, respetando los principios de territorialidad y no discriminando el uso de esta tecnología en particular en relación con otras.¹²

En tercer lugar, se regula la actividad de emisión de valor digital, que permitirá que los habitantes de la República de Panamá y quienes utilicen sus servicios desde el resto del mundo, tengan certeza de los deberes y derechos de los intermediarios en quienes confíen, y también se mitiguen los riesgos de lavado de activos.¹³ El Ministerio de Comercio e Industrias, por conducto de su Dirección de Empresas Financieras, sería el regulador y vigilante de las entidades de valor digital redimible y la Superintendencia de Bancos sería el supervisor en temas relacionados con prevención de lavado de dinero y demás riesgos, conforme a lo establecido en la Ley 23 de 2015. Dicha supervisión deberá tomar en cuenta las guías del Grupo de Acción Financiera Internacional, tanto en los riesgos relacionados a los criptoactivos (llamados por esa entidad “activos virtuales”) como en el balance apropiado entre la promoción de la inclusión financiera y las medidas de prevención de lavado de activos y demás riesgos asociados.¹⁴

Las obligaciones establecidas para los emisores de valor digital redimible y las entidades de valor digital redimible han sido propuestas luego de realizar un análisis comparativo de entidades similares en jurisdicciones alrededor del mundo.¹⁵ La conclusión ha sido que las jurisdicciones

¹¹ Ver Título III de la propuesta.

¹² Id.

¹³ Ver Título IV de la propuesta.

¹⁴ FATF, Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>

¹⁵ Se estudiaron en la región, los casos de las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico Mexicanas (ver texto de la Ley Fintech de México aquí: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610487&fecha=28/01/2021), las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos colombianas (ver regulaciones aplicables aquí: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/sociedades-especializadas-en-depositos-y-pagos-electronicos-sedpe-10101317>)

anglosajonas y europeas son las más competitivas,¹⁶ por lo que se procuró adaptar lo mejor de estas regulaciones a la realidad local y al tamaño y desarrollo de nuestro mercado.

Cuando los criptoactivos sean usados como parte del financiamiento colectivo o la actividad del mercado de valores, la Superintendencia del Mercado de Valores sería la llamada a dar claridad normativa, con miras a promover la protección del público inversionista y la competitividad del centro financiero panameño.

Por último, se asigna un mandato expreso al Banco Nacional de Panamá para promover la bancarización de las entidades de valor digital redimible, dadas las complejidades en cuanto a apertura de cuentas con que tradicionalmente se enfrentan jugadores innovadores del mercado ante las entidades bancarias panameñas, en gran parte producto de las presiones que estas últimas reciben de sus relaciones de correspondencia en el extranjero.

C. Promoción de interoperabilidad bancaria para garantizar la compatibilidad del mundo tradicional con los nuevos jugadores, promover mayor inclusión financiera y promover la competencia entre prestadores de servicios en beneficio de los usuarios finales

Certeza para innovar no implica el surgimiento automático de un ecosistema. Otro elemento necesario es la compatibilidad e interoperabilidad de la infraestructura existente para permitir mayor inclusión financiera, mayor competencia en la prestación de los servicios relacionados con economía digital y criptoactivos, y mayor poder de decisión por parte de los usuarios finales.

Como se ha vuelto evidente en otras industrias con prestación de servicios en red, tales como las telecomunicaciones, sin una adecuada interoperabilidad, no hay competencia efectiva. Sin competencia efectiva, no hay adopción plena por parte de toda la población. La República de Panamá está, según la última información disponible en el reconocido estudio del Banco Mundial sobre inclusión financiera de 2017, en la penosa condición de tener sólo el 46.5% de su población con cuentas bancarias transaccionales. Esto es inferior al promedio regional de 54.4% y muy

¹⁶ Autoridad de Conducta Financiera del Reino Unido, Regulaciones de emisores de dinero electrónico, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/99/contents/made>; Unión Europea, Directiva 2009/110/CE sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0110>; Autoridad Monetaria de Hong Kong, Licenciamiento de las Facilidades de Valor Almacenado, disponible en: <https://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/stored-value-facilities-and-retail-payment-systems/regulatory-regime-for-stored-value-facilities/>; Autoridad Monetaria de Singapur, Guías para las Facilidades de Valor Almacenado, disponible en: https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/resource/publications/consult_papers/2006/Consultation-Paper-on-Stored-Value-Facility-Guidelines-final.pdf; Autoridad de Regulación Prudencial de Australia, Guía para la autorización de proveedores de facilidades de pago precomprado, disponible en: https://www.apra.gov.au/sites/default/files/ADI_GL_Providers_of_Purchased_Payment_Facilities_0.pdf

inferior al promedio global de 68%. Tenemos además aún menos uso de medios de pago digitales, llegando este servicio a sólo el 35% de la población, frente al 45% en promedio en la región.¹⁷

Para que se pueda pagar esta gran deuda de inclusión, es necesario que exista interoperabilidad. Al no contar con un banco central, La República de Panamá tiene otra gran deuda en este tema, dado que no existe regulador alguno de los sistemas de pagos o ente llamado a promover dicha interoperabilidad. No existe estandarización de números de cuentas bancarias. No hay pagos en tiempo real entre consumidores financieros finales. Todo esto perjudica al consumidor final de servicios financieros y dificulta el surgimiento de nuevos productos y servicios.

Además de la interoperabilidad en pagos, los centros financieros más competitivos del mundo han adoptado medidas fuertes, reconociendo que los productos financieros del futuro requieren apertura de la infraestructura. Medidas como el *open banking*¹⁸ y portabilidad de cuentas bancarias¹⁹ son iniciativas que debemos explorar para que la competencia entre prestadores de servicios sea efectiva, y que quien capture más clientela, sea quien dé el mejor servicio y no quien se beneficie de los efectos de red inherentes a sistemas de pagos cerrados.²⁰

Por este motivo, en esta propuesta hemos visto necesario incluir principios para que los sistemas de pagos en la República de Panamá sean abiertos, interoperables y no discriminatorios, asignando competencias claras para la Superintendencia de Bancos como regulador y vigilante de los sistemas de pagos.

V. Una oportunidad de oro digital para la República de Panamá

La República de Panamá ha sido desde sus inicios un punto de encuentro natural por su posición geográfica, su estabilidad política y su economía diversificada de servicios. Al ser un país ventajoso en comparación a otros en la región, ha atraído el tipo de inversión que permitió constituirnos como un *hub* del comercio mundial, de transporte de pasajeros y carga, de logística, de asistencia humanitaria y de servicios financieros, por mencionar algunos. Esto ha beneficiado enormemente al país, al atraer no solamente inversión extranjera directa sino oportunidades laborales, de negocios, y de desarrollo general para los panameños.

¹⁷ Banco Mundial, Global Findex, Datos de Panamá. Disponible en: [W](#)

¹⁸ Foro Económico Mundial, ¿Qué sigue en la banca abierta? Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2021/04/open-banking-future-of-finance/>

¹⁹ FinExtra, Entendiendo la Portabilidad de Cuentas Bancarias - Directiva de Servicios de Pago 2 de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.finextra.com/blogposting/16281/understanding-bank-account-number-portability---psd2>

²⁰ Luego de un análisis exhaustivo se tomaron como referencia las regulaciones de sistemas de pagos de México (disponible aquí: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/255.pdf>), Costa Rica (disponible aquí: https://www.bccr.fi.cr/marco-legal/DocReglamento/Reglamento_Sistema_Pagos.pdf), las regulaciones del Regulador de los Sistemas de Pagos del Reino Unido (disponibles aquí: <https://www.psr.org.uk>), entre otros.

Somos un punto de interconexión, lo cual nos da un gran potencial para asumir ahora un nuevo reto: volvernos el *hub* regional de la innovación tecnológica. Sin embargo, para poder emprender este reto, necesitamos estar a la vanguardia en los avances tecnológicos y la legislación que a éstos corresponde. Hay muchos avances por hacer en ese sentido, por tanto, estamos perdiendo importantes oportunidades para el desarrollo al tener legislación desactualizada, que no refleja las necesidades del mercado ni permite espacio para la innovación. Prueba de esto está en que en 2020 el Índice Internacional de Innovación clasificó a Panamá en la posición 73 de 131 economías evaluadas, tomando como base su capacidad de innovación. En la región de América Latina y el Caribe, estamos en la posición número 8 de 18 países estudiados. Entre los puntos evaluados, La República de Panamá está por debajo del promedio regional en términos de sofisticación de los negocios y de capital humano e investigación. Cuando evaluamos la capacidad de innovación, considerando el Producto Interno Bruto de los países estudiados, Panamá muestra deficiencias aún mayores en comparación con países con niveles de crecimiento económico similares.

La innovación, la tecnología, el internet, las criptomonedas, el blockchain y todo lo mencionado en este proyecto es importante para los panameños porque tiene el potencial de crear empleos, traer dinero al país, ampliar la oferta de productos y servicios disponibles, proteger el dinero de la inflación, apoyar el surgimiento de nuevas empresas, atraer conocimiento y mucho más. Por lo importante y abarcadora que es esta iniciativa, estaremos habilitando canales de participación ciudadana presenciales (foros, debates, comisiones, sub comisiones, etc) y digitales (en vivos, foros digitales, correo electrónico, página web, etc) para recibir la mayor cantidad de aportes, con miras de mejorar este Proyecto de Ley. La iniciativa como fue presentada no está escrita en piedra.

Esta propuesta representa un potencial inicio para que pasemos del **pro mundi beneficio** al **pro mundi futurismo: una República con una voluntad clara de ser parte del futuro del internet y de servir a su país, al resto del mundo y al futuro de la humanidad.**

GABRIEL SILVA
Diputado de la República
CIRCUITO 8-7

ANTEPROYECTO DE LEY NO.

(del __ de __ de 2021)

“Ley de Cripto: Que hace a la República de Panamá compatible con la economía digital, el blockchain, los criptoactivos y el internet”

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETIVOS Y DEFINICIONES

CAPÍTULO I

OBJETIVOS

Artículo 1. Objetivo general. La presente Ley tiene como objetivo hacer a la República de Panamá compatible con la economía digital, el blockchain, los criptoactivos y el internet, en beneficio de sus habitantes y el resto del mundo.

Artículo 2. Objetivos específicos. Esta Ley tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Expandir la digitalización del Estado al promover el uso de tecnología de libro mayor distribuido (*distributed ledger technology*) y *blockchain* en la digitalización de la identidad de personas físicas y jurídicas en o desde la República de Panamá y como medio para transparentar la función pública;
2. Darle certeza jurídica, regulatoria y fiscal al uso, tenencia y emisión de valor digital y criptoactivos en la República de Panamá, incluyendo la mitigación de riesgos de uso ilícito de dichas tecnologías;
3. Crear un marco regulatorio que promueva interoperabilidad bancaria con miras a promover mayor inclusión financiera, el surgimiento de un robusto ecosistema innovador en servicios financieros, mayor competencia entre prestadores de servicios financieros, y la libertad de elección por parte del consumidor financiero;
4. Hacer a la República de Panamá compatible con nuevas formas de establecimiento de confianza entre personas y negocios como contratos inteligentes (*smart contracts*) y nuevas formas de organización, como organizaciones descentralizadas autónomas (*decentralized autonomous organizations* o DAOs); y
5. Promover el acceso universal a internet a los habitantes de la República de Panamá como infraestructura base para la participación de la población de la República de Panamá en la nueva economía global digital.

CAPÍTULO II

DEFINICIONES

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

1. *Administrador del sistema de pagos:* Cualquier persona, sociedad, entidad o institución financiera que opera un sistema de pagos, establece sus normas internas o, en su caso, lleva a cabo conforme a la normativa aplicable a ese sistema de pagos, las acciones para coordinar la actuación de los participantes.
2. *Anuncio de Consulta Pública Digital:* Anuncio definido en artículo 5 de esta Ley que da inicio al Procedimiento de Participación Ciudadana y Calidad Regulatoria.
3. *Autoridad:* Entidad u órgano de la República de Panamá que emita alguna norma o reglamento de aplicación general y que debe cumplir con el Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título VI de esta Ley.
4. *Blockchain:* Un tipo de tecnología de libro mayor distribuido (*distributed ledger technology*) que encadena bloques de transacciones por medio de un mecanismo criptográfico de consenso descentralizado incluyendo sin limitación, *proof-of-work* y *proof-of-stake*.
5. *Compensación:* La sustitución que se lleve a cabo en términos de las normas internas de un sistema de pagos, de los derechos y obligaciones derivados de las órdenes de transferencia, por un único crédito o por una única obligación, de modo que sólo sea exigible dicho crédito u obligación netos, sin que para ello se requiera el consentimiento expreso de los participantes.
6. *Criptoactivo:* Anotación digital fungible o no fungible en un libro mayor distribuido (*distributed ledger*), que puede ser un *blockchain* o no, cuya tenencia puede ser probada utilizando criptografía y cuya transferencia puede realizarse por medio de firmas digitales que hacen uso de criptografía.
7. *Criptoactivos con valor subyacente:* Criptoactivos que representan activos invertidos económicamente en la República de Panamá.
8. *Dinero escritural:* Tipo de dinero manifestado en la forma de anotaciones contables que no circulan como monedas o billetes, usualmente mantenido en cuentas de depósito a la vista en entidades con licencia bancaria.
9. *Emisor de valor digital redimible:* Cualesquiera de las siguientes entidades cuando emitan valor digital redimible:
 - a. Entidades de valor digital redimible según se ha definido en esta Ley y que operan bajo las disposiciones del Título IV de esta Ley para emitir valor digital redimible;
 - b. Entidades mencionadas en el artículo 27 de esta Ley cuando emitan valor digital redimible.
10. *Entidad de valor digital redimible:* Persona que haya sido autorizada bajo las disposiciones del Título III de esta Ley para emitir valor digital redimible.

11. *Estudio de Derecho Comparado y Evaluación Comparativa (benchmarking)*: Estudio realizado como parte del Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria con el objetivo de evaluar de la forma más exhaustiva posible la regulación vigente en el extranjero y tener insumos suficientes para informar y comparar la propuesta regulatoria bajo consideración para la República de Panamá.
12. *Fondos*: Billetes y monedas, dinero escritural y valor digital redimible.
13. *Ley Bancaria*: Texto Único del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998 y todas sus modificaciones.
14. *Ley de Valores*: Texto Único Ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011.
15. *Liquidación*: Los créditos y débitos realizados en las cuentas de los participantes que se lleven en un mismo sistema de pagos de acuerdo con las normas internas, correspondientes a los saldos deudores o acreedores que resulten a su cargo o a su favor como consecuencia del trámite de órdenes de transferencia aceptadas.
16. *Normas internas*: Respecto a un mismo sistema de pagos, las normas internas de adhesión y funcionamiento, incluyendo los manuales, procedimientos y los mecanismos de prevención para el caso de incumplimiento de un participante en ese sistema, adoptadas de conformidad con la presente Ley.
17. *Orden de transferencia*: Pueden ser dos:
 - a. La instrucción incondicional dada por un participante, a través de un sistema de pagos, a otro participante en ese mismo sistema de pagos, para que ponga a disposición del beneficiario designado en dicha instrucción, una cantidad determinada de fondos o criptoactivos, o
 - b. La instrucción incondicional o aviso dado por un participante, a través de un sistema de pagos, a otro participante en ese mismo sistema de pagos, para que se efectúe la enajenación, liquidación, afectación o entrega de valores.
18. *Orden de transferencia aceptada*: Aquella orden de transferencia que haya pasado todos los controles de riesgo establecidos conforme a las normas internas de un sistema de pagos y que, por lo tanto, pueda ser efectuada su liquidación de conformidad con las referidas normas internas del sistema de pagos de que se trate.
19. *Participante*: Cualquier institución, sociedad o entidad que haya sido admitida para cursar órdenes de transferencia en algún sistema de pagos, conforme a las normas internas aplicables a ese sistema de pagos.
20. *Sistema de pagos*: Acuerdos o procedimientos centralizados o por consorcios federados por medio de cualquier tipo de persona jurídica o arreglo contractual, que tengan por objeto la compensación de órdenes de transferencia o la liquidación de órdenes de transferencia aceptadas, cuando intervengan como participantes, directa o indirectamente, al menos tres (3) entidades con licencia bancaria o grupos económicos bancarios, o pertenecientes a grupos económicos bancarios según se han definido en la República de Panamá.
21. *Tenencia de criptoactivos*: Posesión de credenciales suficientes o autoridad suficiente en una red de criptoactivos para ejecutar de forma unilateral, o prevenir de forma indefinida, la transferencia del criptoactivo a otro titular de criptoactivos.

22. *Tenencia de fondos*: Tenencia física de monedas o billetes; titularidad sobre dinero escritural; o titularidad de valor digital redimible.
23. *Titular de valor digital redimible*: Cualquier persona que ostenta un crédito frente a un emisor de valor digital redimible, de conformidad con esta Ley.
24. *Valor digital redimible*: Valor monetario almacenado por medios digitales, electrónicos o magnéticos que representa un crédito sobre el emisor y que cumple con los siguientes requisitos:
- Que se emite por el emisor luego obtener la tenencia de fondos o criptoactivos fungibles con el propósito de efectuar operaciones de pago o facilitar la compraventa de criptoactivos,
 - Que es aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor de dinero electrónico, y
 - Que no está comprendido en las exclusiones de los artículos 18 y 19 de esta Ley.
25. *Valor digital redimible emitido promedio*: Para efectos del cálculo de requerimientos de capital establecidos en el artículo 36 de esta Ley, significa la cantidad total promedio de pasivos financieros relacionados con el valor digital redimible emitido y en circulación al final de cada día calendario durante los seis (6) meses calendario anteriores, calculado el primer día calendario de cada mes calendario y aplicado para ese mes calendario.

TÍTULO II

INCLUSIÓN DE LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN EN LA AGENDA DIGITAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Artículo 4. Inclusión en la Agenda Digital. La Autoridad de Innovación Gubernamental incluirá en la Agenda Digital de la República de Panamá lo siguiente:

- Digitalizar la identidad de las personas naturales y jurídicas en la República de Panamá utilizando tecnología de libro de mayor distribuido (*distributed ledger*) o *blockchain*, incluyendo a personas no domiciliadas en la República de Panamá que deseen hacer uso de dichos servicios;
- Migrar registros públicos a tecnología de libro de mayor distribuido (*distributed ledger*) o *blockchain*;
- Digitalizar la normativa, su adopción y firmas, la emisión de actos administrativos y resoluciones de todo tipo, incluyendo las judiciales, utilizando tecnología de firma digital, de libro de mayor distribuido (*distributed ledger*), o *blockchain*, según aplique;
- Dar validez práctica, modificar y proponer modificaciones normativas, y proveer guías para el público, con el objetivo de posibilitar la referencia a contratos inteligentes (*smart contracts*) u organizaciones descentralizadas autónomas (*decentralized autonomous organizations*) en documentos constitutivos de personas jurídicas organizadas en la República de Panamá, y
- Asegurar el acceso universal al internet a todo habitante de la República de Panamá, priorizando la utilización de mecanismos que promuevan la competencia entre proveedores de este servicio, con miras a reducir el costo de la provisión del acceso para la República

de Panamá y para los usuarios beneficiarios, incluyendo sin limitación subastas a la baja y portabilidad expedita del servicio.

Artículo 5. Sujeción al Procedimiento de Participación Ciudadana Digital. La adopción inicial y cualquier modificación posterior a la Agenda Digital respecto a los objetivos detallados en la presente Ley, deberán seguir el Procedimiento de Participación Ciudadana y Calidad Regulatoria establecido en esta Ley.

Artículo 6. Término. La Autoridad de Innovación Gubernamental deberá adoptar las modificaciones a la Agenda Digital descritas en esta Ley dentro de un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

TÍTULO III

EL USO DE LOS CRIPTOACTIVOS

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 7. Ámbito de aplicación. Las definiciones y consecuencias jurídicas de la normativa establecida en este Título serán de aplicación a toda persona natural localizada en la República de Panamá o persona jurídica organizada en la República de Panamá que utilice criptoactivos en o desde la República de Panamá.

CAPÍTULO II

EL USO DE CRIPTOACTIVOS COMO MEDIO DE PAGO

Artículo 8. Uso de criptoactivos como expresión de la libertad contractual y de la libertad monetaria en la República de Panamá. Las personas naturales localizadas en la República de Panamá o personas jurídicas organizadas en la República de Panamá podrán libremente pactar el uso de criptoactivos, incluyendo sin limitación Bitcoin y Ethereum, como medio de pago para cualquier operación civil o comercial no prohibida por el ordenamiento jurídico de la República de Panamá.

Dicha libertad es una expresión del derecho fundamental de libertad contractual y del principio constitucional de libertad monetaria establecido en el Artículo 262 de la Constitución Política de la República de Panamá que establece la prohibición de moneda de curso forzoso en la República de Panamá.

Artículo 9. Posibilidad de pago de impuestos, tasas y otras obligaciones tributarias con criptoactivos. Los órganos y entes de la República de Panamá podrán recibir pagos, de forma directa o a través de procesadores o agentes de pago contratados al efecto, por concepto de impuestos, tasas y otras obligaciones tributarias en criptoactivos, incluyendo sin limitación Bitcoin y Ethereum, según un Reglamento de uso de Criptoactivos para el Pago de Tributos que emita la

Dirección General de Impuestos del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad de Innovación Gubernamental, con base en los siguientes principios:

1. Protección, orden y transparencia de las finanzas públicas; y
2. Mejores prácticas de ciberseguridad para evitar pérdidas financieras.

Artículo 10. Sujeción al Procedimiento de Participación Ciudadana Digital. La adopción inicial, así como cualquier modificación, al Reglamento de Uso de Criptoactivos para el Pago de Tributos deberá seguir el Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria establecido en esta Ley.

CAPÍTULO III

EL USO DE LOS CRIPTOACTIVOS EN LA ACTIVIDAD DEL MERCADO DE VALORES Y EL FINANCIAMIENTO COLECTIVO

Artículo 11. Uso de criptoactivos para representar valores. Nada en esta Ley se entenderá como una prohibición para que emisores de valores desde la República de Panamá, puedan utilizar tecnología de libro de mayor distribuido (*distributed ledger*), *blockchain*, o criptoactivos como forma de representar valores en plena equivalencia funcional con cualquier otra forma de emisión o representación de dicho valores.

Artículo 12. Ofertas públicas exentas usando criptoactivos o financiamiento colectivo. La Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores definirá, mediante acuerdo de una mayoría de sus miembros, las condiciones requeridas para que operaciones con criptoactivos, u operaciones de financiamiento colectivo usando o no criptoactivos sean consideradas ofertas exentas conforme al artículo 129 según el Título V de la Ley de Valores, con base en los siguientes principios:

1. La protección y debida información al público inversionista; y
2. La promoción y competitividad del centro financiero panameño.

Artículo 13. Sujeción al Procedimiento de Participación Ciudadana Digital. Cualquier modificación a dicho acuerdo deberá seguir el Procedimiento de Consulta Pública Digital y Calidad Regulatoria establecido en esta Ley.

Artículo 14. Término. La Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores deberá adoptar el acuerdo referido en este artículo dentro de un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

CAPÍTULO IV

EL TRATAMIENTO FISCAL RELATIVO A LOS CRIPTOACTIVOS

Artículo 15. Principio de reciprocidad en el establecimiento y pago de obligaciones tributarias relacionadas con criptoactivos. Los órganos estatales o entes de la República de Panamá podrán exigir el pago de las obligaciones tributarias establecidas en esta Ley, siempre que a su vez

permitan el pago de obligaciones tributarias en general usando criptoactivos, de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento de Uso de Criptoactivos para el Pago de Tributos mencionado en el Artículo 9 de esta Ley.

Artículo 16. Sujeción al Procedimiento de Participación Ciudadana Digital. Cualquier modificación a normas tributarias relacionadas con lo establecido en esta Ley deberán seguir el Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria establecido en esta Ley.

TÍTULO IV

LA EMISIÓN DE VALOR DIGITAL REDIMIBLE

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN Y EXCLUSIONES

Artículo 17. Ámbito de aplicación. Quedan sujetas a las disposiciones de este Título, todas las personas naturales localizadas en la República de Panamá o jurídicas organizadas en la República de Panamá que se dediquen de manera habitual al negocio de emisión de valor digital redimible.

Artículo 18. Exclusiones a la definición de tenencia de criptoactivos. Para efectos de esta Ley, las siguientes actividades no se considerarán tenencia de criptoactivos:

1. La validación de transacciones de criptoactivos realizada por nodos verificadores de redes de criptoactivos, incluyendo sin limitación la minería de Bitcoin y la minería o participación en nodos (*staking*) de Ethereum, por medio de cualquier mecanismo de consenso descentralizado, incluyendo sin limitación *proof-of-work* y *proof-of-stake*,
2. El desarrollo o venta de *hardware* o *software* que permita la tenencia directa de criptoactivos por parte de personas; o
3. El desarrollo de criptoactivos, contratos inteligentes (*smart contracts*) o sus protocolos correspondientes para el uso por parte de terceros.

Artículo 19. Exclusiones a la definición de valor digital redimible. Para efectos de esta Ley, valor digital redimible no incluye el valor monetario almacenado electrónicamente que cumpla con alguno de los siguientes criterios:

1. Que permita al titular del valor digital redimible adquirir bienes y servicios únicamente del emisor, incluyendo sin limitación, programas de lealtad o valor monetario que no represente un crédito redimible en fondos o criptoactivos fungibles por parte del emisor;
2. Que permita al titular del valor digital redimible adquirir bienes y servicios solamente dentro de una red limitada de proveedores que tienen acuerdos comerciales directos con el emisor y que no sea considerado un sistema de pagos según dicha frase se ha definido en el Numeral 20 del Artículo 3 de esta Ley; o
3. Que sea una representación digital de valor emitida por o en nombre de un editor y utilizada únicamente dentro de un juego en línea, plataforma de juegos o familia de juegos vendidos por el mismo editor u ofrecidos en la misma plataforma de juegos.

CAPÍTULO II

EMISORES DE VALOR DIGITAL REDIMIBLE COMO SUJETOS OBLIGADOS FINANCIEROS

Artículo 20. Designación como sujeto obligado financiero. Los emisores de valor digital redimible, incluyendo las entidades de valor digital redimible, serán considerados sujetos obligados financieros bajo la Ley 23 de 2015. Como tales, los emisores de valor digital redimible deberán cumplir con medidas de debida diligencia y con todos los demás mecanismos de prevención y control de los riesgos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, establecidos en la Ley 23 de 2015.

Artículo 21. Ente supervisor. La Superintendencia de Bancos en su capacidad de supervisor de sujetos obligados financieros bajo la Ley 23 de 2015 velará por que la regulación aplicable tome en cuenta los criterios recomendados por el Grupo de Acción Financiera Internacional con relación a:

1. Los riesgos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva de las monedas virtuales; y
2. El balance entre inclusión financiera y la prevención de usos para fines ilícitos.

Artículo 22. Sujeción al Procedimiento de Participación Ciudadana Digital. Cualquier reglamentación en la materia objeto de esta Ley hecha por la Superintendencia de Bancos deberá seguir el Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria establecidos en esta Ley.

Artículo 23. Término. La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos deberá adoptar los acuerdos requeridos para cumplir con este artículo dentro de un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la adopción del Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

CAPÍTULO III

LA REGULACIÓN Y VIGILANCIA DE LAS ENTIDADES DE VALOR DIGITAL REDIMIBLE

Artículo 24. Regulador de las entidades de valor digital redimible. El Ministerio de Comercio e Industrias por conducto de su Dirección de Empresas Financieras tendrá la competencia privativa para regular a las entidades de valor digital redimible.

Dicha regulación se detallará en un Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible que será adoptado mediante Decreto Ejecutivo y que no podrá incluir obligaciones adicionales a las establecidas para dichas entidades en esta Ley.

Artículo 25. Procedimiento. La adopción y las subsecuentes modificaciones al Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible deberán seguir el Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria establecido en esta Ley.

Artículo 26. Término. El Ministerio de Comercio e Industrias deberá adoptar el decreto correspondiente con el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible dentro de un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo 27. Entidades autorizadas para emitir valor digital redimible sin necesidad de licencia. Las siguientes entidades podrán emitir valor digital redimible sin obtener la licencia descrita en el artículo 30 de esta Ley, previa notificación a la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias de conformidad con los lineamientos que se establezcan para dicha notificación en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible:

1. Entidades con licencia bancaria de conformidad con la Ley Bancaria;
2. El Servicio de Correos y Telecomunicaciones establecido por la Ley 34 de 1941;
3. Órganos y entidades del Estado, cuando actúen en su capacidad de autoridades públicas;
4. Cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de servicios múltiples o integrales que desarrollen la actividad de ahorro y crédito y cualquiera otra organización cooperativa que realice la actividad de intermediación financiera, y
5. Casas de valores con licencia de conformidad con la Ley de Valores.

La Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias coordinará con los demás entes reguladores la aplicación uniforme de controles de ciberseguridad para la tenencia de criptoactivos.

Artículo 28. Vigilancia de las entidades de valor digital redimible e interpretaciones para casos particulares. El Ministerio de Comercio e Industrias, por conducto de su Dirección de Empresas Financieras, interpretará para efectos administrativos y de manera particular, los preceptos de esta Ley y del Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

Dichas resoluciones no podrán contravenir los preceptos de esta Ley. Además, deberán publicarse en la Gaceta Oficial y de forma digital en la página de internet de la institución.

Artículo 29. Recursos. Las resoluciones del Ministerio de Comercio e Industrias admitirán recurso de reconsideración ante el propio Ministro de Comercio e Industrias, para lo cual el afectado dispondrá de un término de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución respectiva o de la notificación de la resolución que decida el recurso de reconsideración, según sea el caso. La resolución que decida el recurso de reconsideración agotará la vía gubernativa.

CAPÍTULO IV

OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES DE VALOR DIGITAL REDIMIBLE

Artículo 30. Requerimiento de licencia de emisor de valor digital redimible. Toda persona natural localizada en la República de Panamá o persona jurídica organizada en la República de Panamá, que de manera habitual se dedique a emitir valor digital redimible para terceros en o desde la República de Panamá, y que no se encuentre dentro de las exclusiones de los artículos 18 y 19 de esta Ley, deberá obtener una licencia de entidad de valor digital redimible expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias, por conducto de la Dirección de Empresas Financieras de conformidad con esta ley y el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

Artículo 31. Obligación de salvaguarda de fondos. Toda entidad de valor digital redimible tendrá la obligación de salvaguardar los fondos recibidos a cambio del valor digital redimible emitido siguiendo una, o una combinación, de las dos alternativas de salvaguarda mencionadas en los artículos siguientes.

Artículo 32. Salvaguarda de fondos en cuentas bancarias o inversiones seguras y líquidas.

Las entidades de valor digital redimible tendrán como primera alternativa de cumplimiento de la obligación de salvaguarda de fondos:

1. Mantener los fondos en una cuenta bancaria en una o más entidades con licencia bancaria en la República de Panamá o en países reconocidos en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible cumpliendo con los procedimientos y auditorías establecidas al efecto en dicho reglamento; o
2. Invertir los fondos recibidos en inversiones seguras y líquidas de bajo riesgo según sean descritas en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

Artículo 33. Salvaguarda de fondos por medio de seguros y fianzas. Las entidades de valor digital redimible tendrán, como segunda alternativa de cumplimiento de la obligación de salvaguarda de fondos, la obtención de una póliza de seguros o fianza en Panamá emitida por una entidad autorizada para este efecto por parte de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros o en alguno de los países reconocidos en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible, cumpliendo con los procedimientos y auditorías establecidas al efecto en dicho reglamento.

Artículo 34. Prohibición de usar fondos salvaguardados como garantía y deber de separación contable. Con arreglo a los procedimientos establecidos en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible:

1. Ninguna persona, además de la entidad de valor digital redimible, podrá ser titular de derecho alguno sobre dichos fondos o beneficiario de la póliza de seguros o fianza, según corresponda, y
2. La separación contable de dichos fondos deberá siempre mantenerse y reportarse a la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias.

Artículo 35. Deber de salvaguarda de criptoactivos fungibles recibidos. Toda entidad de valor digital redimible tendrá la obligación de salvaguardar los criptoactivos fungibles recibidos a

cambio del valor digital redimible emitido y será responsable de cualquier pérdida producto de la vulneración tecnológica de los medios de tenencia de criptoactivos.

El Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible definirá las mejores prácticas que serán de obligatorio cumplimiento para cualquier Entidad de Valor Digital Redimible que ostente tenencia de criptoactivos fungibles.

Artículo 36. Requerimientos de capital. Toda entidad de valor digital redimible tendrá la obligación de mantener en todo momento capital propio adicional a los fondos o criptoactivos fungibles salvaguardados correspondiente al 2% del valor digital redimible emitido promedio según éste ha sido definido en el Numeral 25 del Artículo 3 de esta Ley.

La Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias determinará en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible:

1. La forma de cálculo del valor digital redimible promedio para efectos de definir el requerimiento de capital inicial,
2. Las modificaciones al porcentaje establecido en el párrafo anterior,
3. La autorización de metodologías de salvaguarda alternas,
4. La creación de umbrales de aplicación general para entidades de valor digital redimible con requerimientos de capital disminuidos o aumentados para:
 - a. Promover la experimentación de nuevas tecnologías y modelos de negocios (*sandbox* regulatorio) por parte de entidades de valor digital redimible que sean designadas como experimentales por parte Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, donde el riesgo de su operación sea limitado y divulgado de forma clara a sus usuarios finales; y
 - b. Controlar los riesgos creados por Entidades de Valor Digital Redimible que sean designadas como de importancia sistémica por parte Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias de conformidad con el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

Artículo 37. Manejo apropiado de riesgos operativos. Toda Entidad de Valor Digital Redimible tendrá la obligación de adoptar y mantener un manual de manejo apropiado de riesgos operativos de conformidad con lo que se establezca al efecto en el Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES ADICIONALES SOBRE LA EMISIÓN DE VALOR DIGITAL REDIMIBLE

Artículo 38. La tenencia de fondos y criptoactivos fungibles en forma fiduciaria. Tanto la tenencia de fondos como de criptoactivos fungibles por parte de emisores de valor digital redimible, incluyendo las entidades de valor digital redimible, estarán sujetos al siguiente régimen:

1. Se entenderá que los fondos o criptoactivos fungibles salvaguardados se mantienen a título fiduciario por el emisor de valor digital redimible a nombre y en beneficio de uno o más de sus clientes;
2. Se entenderá que dichos fondos o criptoactivos fungibles no son parte del patrimonio personal de emisor de valor digital redimible; y
3. Dichos fondos o criptoactivos fungibles no podrán ser secuestrados, gravados o embargados, ni de otro modo estar sujetos a reclamos o acciones por parte de los acreedores del emisor de dinero digital, ni formarán parte de la masa de bienes del emisor de valor digital redimible en un proceso concursal de insolvencia u otro proceso similar.

La tenencia fiduciaria a que se refiere este artículo opera por mandato de la ley, sin que se requiera el otorgamiento de un contrato de fideicomiso entre el emisor de valor digital redimible y su cliente.

No serán aplicables a esta tenencia fiduciaria las disposiciones de la Ley 1 de 1984. Los emisores de valor digital redimible no requerirán de licencia fiduciaria y no tendrán más obligaciones que las expresamente contempladas en esta Ley, en el Reglamento de Emisores de Valor Digital Redimible si fueran Entidades de Valor Digital Redimible y en los contratos que celebren sobre la materia.

Artículo 39. Distinción de captación de fondos prohibida. La actividad de entidades de valor digital redimible que mantengan su correspondiente licencia de conformidad con esta Ley no se considerará:

1. Captación prohibida de recursos del público según el parágrafo del Artículo 2 de la Ley Bancaria; o
2. Abarcada por tipo penal de captación ilícita de recursos financieros establecida en el Código Penal.

Artículo 40. La bancarización y no discriminación de las Entidades de Valor Digital Redimible. La Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros, emitirá lineamientos para la apertura de cuentas para las Entidades de Valor Digital Redimible en el Banco Nacional de Panamá.

La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros, emitirá lineamientos que promuevan la bancarización de las Entidades de Custodia de Valor Digital Redimible, tomando en cuenta la necesidad de competencia e interoperabilidad del sistema financiero panameño y las limitaciones impuestas a los bancos por parte de sus contrapartes corresponsales en el extranjero.

Cualquier acuerdo adoptado por parte del Banco Nacional o la Superintendencia de Bancos para efectos de este artículo deberá seguir el Procedimiento de Consulta Pública Digital y Calidad Regulatoria establecidos en esta Ley.

Las Juntas Directivas del Banco Nacional y de la Superintendencia de Bancos deberán adoptar las medidas requeridas por este artículo dentro de un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigor del Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible.

CAPÍTULO VI

SANCIONES RELATIVAS A LA EMISIÓN DE VALOR DIGITAL REDIMIBLE

Artículo 41. Procedimiento sancionatorio. El Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible reglamentará el procedimiento sancionador que será de aplicación respecto a las entidades de valor digital redimible y a las terceras personas que resulten responsables de la violación de las normas de esta Ley.

Los vacíos, de haberlos, se llenarán con las normas del procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000.

Artículo 42. Criterios para la imposición de sanciones por violaciones a las obligaciones de entidades de emisión de valor digital redimible. Para imponer las sanciones previstas en este artículo, el Ministerio de Comercio e Industrias tomará en cuenta los siguientes criterios de valoración:

1. La gravedad de la infracción;
2. La amenaza o el daño causado;
3. Los indicios de intencionalidad;
4. La capacidad de pago y el efecto de la sanción administrativa en la reparación del daño a los clientes de la entidad emisora de valor digital redimible directamente perjudicados; y
5. La duración de la conducta.

El Reglamento de Entidades de Valor Digital Redimible podrá establecer criterios adicionales para la imposición de sanciones en los casos en que se considere conveniente. Se considerará como agravante la conducta de la persona natural o jurídica que impida a los inspectores y auditores del Ministerio de Comercio e Industrias realizar sus labores de fiscalización o entorpezca directa o indirectamente dichas labores.

Artículo 43. Sanciones por infracciones por parte de entidades de valor digital redimible. Las violaciones a las obligaciones establecidas en este Capítulo serán sancionadas por parte del Ministerio de Comercio e Industrias por conducto de la Dirección de Empresas Financieras.

Se impondrá al infractor de alguna de las obligaciones establecidas en el Capítulo IV de este Título IV una o más de las siguientes sanciones:

1. Multa por importe no inferior al beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción muy grave, ni superior a dos veces el beneficio bruto obtenido. En caso en que no resulte aplicable este criterio, el monto de la multa podrá alcanzar hasta la mayor de las siguientes cantidades: 5% de los recursos propios de la

persona infractora, 5% de los fondos totales, propios o ajenos, utilizados en la infracción o un millón de balboas (B/.1,000,000.00).

2. Suspensión o limitación del tipo o volumen de las operaciones o actividades que pueda realizar el infractor por un plazo no superior a dos (2) años.
3. Revocación o cancelación de la licencia de emisor de valor digital redimible.

TÍTULO V

LA INTEROPERABILIDAD BANCARIA Y LOS SISTEMAS DE PAGOS

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 44. Ámbito de aplicación. Las definiciones y consecuencias jurídicas de la normativa establecida en este Título serán de aplicación a los sistemas de pagos, sus administradores y participantes que, siendo personas naturales, se encuentren localizados en la República de Panamá o siendo personas jurídicas, sean organizadas en la República de Panamá, y que operen en o desde la República de Panamá.

Los derechos de los clientes de los participantes serán exigibles en la República de Panamá sin importar el domicilio de dichos clientes.

CAPÍTULO II

LA REGULACIÓN Y VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS DE PAGOS

Artículo 45. Regulador de los sistemas de pagos e interpretaciones de alcance general. La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá tendrá la competencia privativa para regular los sistemas de pagos, a través de la adopción y mantenimiento de un Reglamento de Sistemas de Pagos, mediante acuerdo de una mayoría de sus miembros. La normativa de este capítulo podrá ser reglamentada y aclarada en dicho reglamento para tomar en cuenta los cambios operativos y tecnológicos que surjan, siempre y cuando se cumplan los principios y requerimientos establecidos en esta Ley.

La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos podrá interpretar mediante resolución general de una mayoría de sus miembros, para efectos administrativos y de manera general, los preceptos de esta Ley y del Reglamento de Sistemas de Pagos. Dichas resoluciones deberán publicarse en la Gaceta Oficial y de forma digital en la página de internet de la institución.

Artículo 46. Sujeción al Procedimiento de Participación Ciudadana Digital. La adopción y cualquier modificación posterior a dicho Reglamento de Sistemas de Pagos deberá seguir el Procedimiento de Participación Ciudadana Digital y Calidad Regulatoria establecido en esta Ley.

Artículo 47. Término. La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos deberá adoptar el Reglamento de Sistemas de Pagos requerido por este artículo dentro de un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo 48. Vigilancia de los sistemas de pagos e interpretaciones para casos particulares. Según se establezca en el Reglamento de los Sistemas de Pagos, se creará una dirección especializada y con dedicación exclusiva al efecto en la Superintendencia de Bancos, con el objetivo único de vigilar el cumplimiento y sancionar los incumplimientos del Reglamento de los Sistemas de Pagos y el presente Título.

El Superintendente de Bancos podrá, por conducto de dicha dirección especializada interpretar, para efectos administrativos y de manera particular, los preceptos de esta Ley y del Reglamento de Sistemas de Pagos.

Dichas resoluciones no podrán contravenir los preceptos de esta Ley, ni las resoluciones de alcance general emitidas por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos. Además, deberán publicarse en la Gaceta Oficial y de forma digital en la página de internet de la institución.

Artículo 49. Recursos. Las resoluciones del Superintendente en su vigilancia del sistema de pagos admitirán recursos de reconsideración ante el propio Superintendente y de apelación ante la Junta Directiva, para lo cual el afectado dispondrá de un término de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución respectiva o de la notificación de la resolución que decida el recurso de reconsideración, según sea el caso. La resolución que decida el recurso de apelación agotará la vía gubernativa.

Las resoluciones que dicte la Junta Directiva en primera instancia sólo admitirán recurso de reconsideración ante la propia Junta, para lo cual el afectado dispondrá de un término de cinco (5) días hábiles, contado a partir de su notificación. La resolución de la Junta Directiva o la que decida el recurso de apelación agotará la vía gubernativa.

CAPÍTULO III

OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRADORES DE SISTEMAS DE PAGOS Y NORMAS INTERNAS

Artículo 50. Declaración de la existencia de un sistema de pagos. El Superintendente de Bancos, por conducto de la dirección especializada de vigilancia de los sistemas de pagos, deberá, de oficio o a petición de cualquier persona, declarar la existencia o extinción de un sistema de pagos y de su correspondiente administrador en cumplimiento con las definiciones de esta Ley.

El Reglamento de Sistemas de Pagos reglamentará las consecuencias jurídicas y plazos de registro como administrador de sistemas de pagos para el correspondiente administrador.

Al adoptar la primera versión del Reglamento de Sistemas de Pagos, la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos podrá designar la existencia de sistemas de pagos.

Artículo 51. Autorización de las normas internas de los sistemas de pagos. Las normas internas de cualquier sistema de pagos y sus modificaciones, deberán ser sometidas a la autorización por parte de la Superintendencia de Bancos según se establezca en el Reglamento de Sistemas de Pagos y deberán cumplir con los requerimientos de alcance general que dicho reglamento establezca.

Artículo 52. Publicidad de las normas internas de los sistemas de pagos. Las normas internas de cualquier sistema de pagos y sus modificaciones, deberán mantenerse actualizadas y publicarse digitalmente para libre acceso de cualquier persona.

Artículo 53. Principios que deberán seguir las normas internas de cualquier sistema de pagos. En todo caso, las normas internas de cualquier sistema de pagos deberán propiciar:

1. La eficiencia y seguridad del sistema de pagos,
2. El desarrollo competitivo de los servicios que se presten utilizando el sistema de pagos,
3. La inmediatez en los pagos entre participantes del sistema de pagos,
4. La domiciliación digital, interoperabilidad y la estandarización de cuentas bancarias de los clientes de los participantes del sistema de pagos; y
5. La banca abierta (*open banking*), la portabilidad de información y la portabilidad de cuentas bancarias de los clientes de los participantes del sistema de pagos.

La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos deberá desarrollar dichos principios de forma progresiva, revisando y modificando si correspondiera, el Reglamento de Sistemas de Pagos por lo menos dos veces por año calendario, con el objetivo específico de propiciar la mayor competencia posible entre los participantes de los sistemas de pagos en beneficio de los clientes de los participantes.

El Superintendente, por conducto de la dirección especializada dedicada a la vigilancia de sistemas de pagos, podrá requerir modificaciones o revocatorias a normas internas de cualquier sistema de pagos que no cumplan con esta Ley y con el Reglamento de Sistemas de Pagos.

Artículo 54. Requisitos mínimos para normas internas de cualquier sistema de pagos. En todo caso, las normas internas de cualquier sistema de pagos deberán contener:

1. El momento en que las órdenes de transferencia enviadas al sistema de pagos de que se trate se consideren órdenes de transferencia aceptadas;
2. Los criterios para determinar quiénes podrán ser participantes en el sistema de pagos respectivo, siempre con miras a la mayor apertura posible en cuanto a participantes, en especial no bancarios, y en beneficio de los consumidores finales;
3. Los medios de que disponga el sistema de pagos para el control de los riesgos derivados de la compensación o liquidación, incluyendo el control de fraude y reglas de contracargos;
4. Las medidas que se adoptarán en caso de incumplimiento de algún participante;
5. Las medidas de seguridad del sistema operativo y las acciones correctivas que se seguirán en caso de fallas de dicho sistema, incluyendo los planes de contingencia respectivos;
6. Las comisiones o cualquier otro cargo que podrán cobrarse entre sí los participantes en el sistema de pagos, así como los que el administrador del sistema podrá cobrar a los participantes, incluyendo comisiones de intercambio cuando existan, los cuales no deberán ser discriminatorios; y
7. Que los bienes, derechos y valores que se otorguen como garantía para el cumplimiento tanto de las órdenes de transferencia aceptadas, como de la compensación y liquidación

que resulten de éstas, deberán estar en todo momento libres de cualquier otro gravamen, salvo por las obligaciones de salvaguarda para entidades de valor digital redimible establecidas esta Ley.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES ADICIONALES SOBRE LOS SISTEMAS DE PAGOS

Artículo 55. Irrevocabilidad y validez de las órdenes de transferencia aceptadas y reglamentación de plazos para efectividad. Las órdenes de transferencia aceptadas, su compensación y liquidación, así como cualquier acto que, en términos de las normas internas de un sistema de pagos, deba realizarse para asegurar su cumplimiento, serán firmes, irrevocables, exigibles y oponibles frente a terceros.

El Reglamento de Sistemas de Pagos determinará los plazos y procedimientos para la efectividad de resoluciones judiciales o administrativas, incluyendo sin limitación el secuestro, embargo y otros actos de ejecución, o cualesquiera actos derivados de la aplicación de normas de naturaleza concursal, toma de control o liquidación de un participante.

Artículo 56. No afectación a garantías para pago y liquidación de obligaciones de participantes en sistemas de pagos. Las garantías y los recursos provenientes de las cuentas que los participantes, de conformidad con las normas internas del sistema de pagos correspondiente, tengan afectos al cumplimiento tanto de las órdenes de transferencia aceptadas, como de la compensación y liquidación que resulten de éstas, serán inembargables desde el inicio de la operación diaria del sistema de pagos hasta que se cumplan las obligaciones de pago derivadas de la liquidación de tales órdenes de transferencia aceptadas cada día. Por lo anterior, durante el período mencionado no podrá efectuarse ejecución alguna sobre ellos ordenada por autoridad administrativa o judicial alguna.

Artículo 57. La prelación en la ejecución de garantías. En el caso de que se requiera ejecutar las garantías mencionadas en el artículo anterior de esta Ley, el producto de dicha ejecución se utilizará, según corresponda, para pagar las obligaciones derivadas de las órdenes de transferencia aceptadas, su compensación y liquidación, con preferencia a cualquier otra obligación.

Cuando el producto de la ejecución de las garantías y, en su caso, de cualquier otro acto que se realice en términos de las normas internas de los sistemas de pagos que correspondan, no sea suficiente para dar cumplimiento a las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, los acreedores respectivos podrán hacer valer sus derechos de conformidad con las disposiciones que resulten aplicables.

En caso de que de la ejecución de dichas garantías resulte algún remanente, éste deberá ponerse a disposición de los procedimientos concursales correspondientes, del participante o de quien corresponda, en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 58. La tenencia de garantías o recursos de cuentas en forma fiduciaria. La tenencia por parte de un administrador de un sistema de pagos de recursos para cumplir con órdenes de transferencia aceptadas, o para la compensación y liquidación que resulten de éstas, estarán sujetos al siguiente régimen:

1. Se entenderán adquiridos a título fiduciario por dicho administrador de un sistema de pagos a nombre y en beneficio de uno o más participantes a quienes el administrador del sistema de pagos haya reconocido derechos relativos a órdenes de transferencia aceptadas, su compensación y liquidación;
2. Se entenderá que no son parte del patrimonio personal del administrador del sistema de pagos; y
3. No podrán ser secuestrados, gravados o embargados, ni de otro modo estar sujetos a reclamos o acciones por parte de los acreedores del administrador del sistema de pagos, ni formarán parte de la masa de bienes del administrador del sistema de pagos en un proceso concursal de insolvencia u otro proceso similar.

La tenencia fiduciaria a que se refiere este artículo opera por mandato de la ley, sin que se requiera el otorgamiento de un contrato de fideicomiso entre el administrador del sistema de pagos y el participante en el sistema de pagos.

No serán aplicables a esta tenencia fiduciaria las disposiciones de la Ley 1 de 1984. Los administradores de sistemas de pagos no requerirán de licencia fiduciaria y no tendrán más obligaciones que las expresamente contempladas en esta Ley, en el Reglamento de Sistemas de Pagos y en los contratos que celebren sobre la materia.

CAPÍTULO V

SANCIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS DE PAGOS

Artículo 59. Procedimiento sancionatorio. El Reglamento de Sistemas de Pagos reglamentará el procedimiento sancionador que será de aplicación respecto a los administradores de sistemas de pagos y a las terceras personas que resulten responsables de la violación de las normas de esta Ley.

Los vacíos, de haberlos, se llenarán con las normas del procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000.

Artículo 60. Criterios para la imposición de sanciones por violaciones a las obligaciones de entidades de emisión de valor digital redimible. Para imponer las sanciones previstas en este artículo, la Superintendencia de Bancos tomará en cuenta los siguientes criterios de valoración:

1. La gravedad de la infracción;
2. La amenaza o el daño causado;
3. Los indicios de intencionalidad;
4. La posición relativa de poder entre participantes para los casos en que participantes sean propietarios parciales o totales del administrador correspondiente del sistema de pagos;

5. La capacidad de pago y el efecto de la sanción administrativa en la reparación del daño a los clientes de la entidad emisora de valor digital redimible directamente perjudicados; y
6. La duración de la conducta.

El Reglamento de Sistemas de Pagos podrá establecer criterios adicionales para la imposición de sanciones. Se considerará como agravante la conducta de la persona natural o jurídica que impida a los inspectores y auditores de la Superintendencia de Bancos realizar sus labores de fiscalización o entorpezca directa o indirectamente dichas labores.

Artículo 61. Sanciones por infracciones por parte de entidades de valor digital redimible. La Superintendencia de Bancos impondrá al infractor de alguna de las obligaciones establecidas en el Capítulo III de este Título una o más de las siguientes sanciones:

1. Multa por importe no inferior al beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción muy grave, ni superior a dos veces el beneficio bruto obtenido o, en caso en que no resulte aplicable este criterio, hasta la mayor de las siguientes cantidades: 5% de los recursos propios de la persona infractora, 5% de los fondos totales, propios o ajenos, utilizados en la infracción o un millón de balboas (B/.1,000,000.00);
2. Suspensión o limitación del tipo o volumen de las operaciones o actividades que pueda realizar el infractor por un plazo no superior a dos años;
3. La desvinculación permanente de propiedad por parte de un participante de un sistema de pagos de la entidad administradora de un sistema de pagos, en caso que se compruebe la discriminación de otro participante en el mismo sistema de pagos; y
4. La revocación o cancelación de la condición de administrador de sistema de pagos.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIGITAL Y MEJORA DE CALIDAD REGULATORIA

Artículo 62. Ámbito de aplicación. Este Capítulo será aplicable a todos los órganos y entes de la República de Panamá que deban emitir reglamentaciones con base en esta Ley. El incumplimiento de este procedimiento implicará la nulidad absoluta del acto administrativo correspondiente según establece la Ley 38 de 2000.

Artículo 63. Anuncio de consulta pública digital. Toda Autoridad que deba adoptar, modificar o revocar alguna normativa o regulación de alcance general con base en esta Ley, o que busque recomendar al Órgano Ejecutivo la adopción, reforma o revocación de un decreto ejecutivo que reglamente esta Ley, deberá publicar en su página de internet un Anuncio de Consulta Pública Digital que contenga los siguientes elementos:

1. Descripción y explicación en idioma español e inglés del objeto de interés regulatorio y su fundamento legal;
2. Borrador de la normativa propuesta;
3. Estudio de derecho comparado y evaluación comparativa (*benchmarking*) del mismo sobre la materia preparado por la Autoridad o comisionado por la misma por medio de los procedimientos usuales de contratación;
4. Solicitud de comentarios digitales y por escrito en idiomas español o inglés y plazo para recepción de los mismos que no podrá ser menor a quince (15) días a partir de la publicación del Anuncio de consulta pública digital; y
5. Convocatoria audiencia pública digital que será transmitida en vivo por medio de internet en caso de que la Autoridad considere necesario celebrar una.

Artículo 64. Oportunidad para presentar comentarios. Toda persona interesada, esté o no domiciliada en la República de Panamá, podrá presentar a la Autoridad, por escrito y de forma digital en idioma inglés o español, comentarios, memorandos y propuestas sobre la acción que la Autoridad contempla adoptar y tendrá derecho a ser oída en idioma español o inglés, en audiencia pública en caso de que la Autoridad considere necesario celebrar una.

Toda participación oral en audiencia pública y comentarios escritos descrito en el párrafo anterior, serán publicados de forma íntegra en la página de internet de la Autoridad de forma indefinida, con el objetivo de permitir la consulta futura por parte del público como parte del contexto de creación de la norma correspondiente.

Artículo 65. Principio de debida consideración de los comentarios recibidos. Cumplido el plazo para la presentación de comentarios y luego de dar debida consideración a los comentarios recibidos, la Autoridad podrá adoptar la normativa contemplada con las modificaciones que considere apropiadas, siempre que la acción que se adopte no sea significativamente distinta ni imponga más restricciones que las que contemplaba la acción sometida a consulta pública.

En caso de que la normativa sea significativamente distinta o imponga más restricciones que las propuestas inicialmente, la Autoridad deberá volver a someter la normativa propuesta al proceso contemplado en este capítulo.

En cualquier caso, la Autoridad podrá emitir un reporte resumiendo los comentarios y justificando su decisión final. Dicho reporte, de preferencia publicado en idioma inglés y español, será publicado en la página de internet de la Autoridad de forma indefinida, para consulta futura por parte del público como parte del contexto de creación de la norma.

Artículo 66. Principio de competitividad regulatoria. En todo los casos, la Autoridad deberá detallar en la parte considerativa de la normativa que se adopte, sus hallazgos con relación al derecho comparado y cómo la normativa atiende el interés regulatorio inicial y mantiene, dentro de lo posible, la competitividad de la República de Panamá a nivel internacional.

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDAD CIVIL Y ACTOS DE BUENA FE

Artículo 67. Responsabilidad civil. Sin perjuicio de las consecuencias administrativas y penales que correspondan, la persona que viole cualquier disposición contenida en esta Ley o sus reglamentos será responsable civilmente por los daños y los perjuicios que dicha violación ocasione.

Si la acción u omisión violatoria de esta Ley es imputable a dos o más personas, éstas responderán solidariamente por los daños y perjuicios causados. Entre dichas personas, a petición de cualquiera de ellas, el tribunal podrá distribuir la responsabilidad en proporción a la culpa de cada una de ellas.

Artículo 68. Actos de buena fe basados en reglamentos y opiniones de las Autoridades. Ninguna persona será responsable civilmente ni estará sujeta a sanción por parte de la Autoridad correspondiente, por razón de actos que hubiese realizado u omitido de buena fe de conformidad con un acuerdo, una resolución o una opinión que haya dictado la Autoridad, aun cuando con posterioridad a dichos actos u omisiones el acuerdo, la resolución o la opinión sea reformado o derogado por la Autoridad o por leyes o reglamentos expedidos por el Órgano Ejecutivo o sea declarado inconstitucional, ilegal o incorrecto por una decisión dictada por los tribunales de justicia.

TÍTULO VII MODIFICACIONES

Artículo 69. Se modifica el inciso e) del Artículo 696 del Código Fiscal que en adelante quedará así:

Artículo 696. Renta bruta es el total, sin deducir suma alguna, de los ingresos del contribuyente en dinero, en especie o en valores, quedando comprendidas por consiguiente en dicho total las cantidades recibidas en concepto de:

(...)

e) Ganancias obtenidas en la enajenación de bienes muebles e inmuebles, **criptoactivos con valor subyacente**, bonos, acciones y demás valores emitidos por personas jurídicas, de acuerdo con el Artículo 701.

Artículo 70. Se modifica el inciso e) al Artículo 701 del Código Fiscal que en adelante quedará así:

Artículo 701. Para los efectos del cómputo del impuesto sobre la renta en los casos que a continuación se mencionan, se seguirán las siguientes reglas:

(...)

e) Con excepción de lo establecido en los numerales (1) y (3) del Artículo 269 del Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999, son gravables las ganancias obtenidas por la enajenación de bonos, acciones, cuotas de participación y demás valores emitidos por las personas jurídicas, así como las obtenidas por la enajenación de los demás bienes muebles, **incluyendo criptoactivos con valor subyacente.**

En los casos de ganancias obtenidas por la enajenación de valores, como resultado de la aceptación de la oferta pública de compra de acciones, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999 que constituye renta gravables en la República de Panamá, así como por la enajenación de acciones, cuotas de participación y demás valores emitidos por personas jurídicas, que constituyan renta gravable en la República de Panamá, el contribuyente se someterá a un tratamiento de ganancias de capital y, en consecuencia, calculará el Impuesto sobre la Renta sobre las ganancias obtenidas a una tasa fija del diez por ciento (10%). El Órgano Ejecutivo reglamentará esta materia.

El comprador tendrá la obligación de retener al vendedor, una suma equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total de la enajenación, en concepto de adelanto al Impuesto sobre la Renta de la ganancia de capital. El comprador tendrá la obligación de remitir al Fisco el monto retenido, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que surgió la obligación de pagar. Si hubiera incumplimiento, la entidad emisora del valor es solidariamente responsable del impuesto no pagado. El Órgano Ejecutivo reglamentará esta materia.

El contribuyente podrá optar por considerar el monto retenido por el comprador, como el Impuesto sobre la Renta definitivo a pagar en concepto de ganancia de capital.

Cuando el adelanto del impuesto retenido sea superior al monto resultante de aplicar la tarifa del 10% sobre la ganancia de capital obtenida en la enajenación, el contribuyente podrá presentar una declaración jurada especial acreditando la retención efectuada, y reclamar el excedente que, a opción del contribuyente, podrá ser devuelto en efectivo o como un crédito fiscal para el pago de tributos administrados por la Dirección General de Ingresos. Este crédito fiscal no podrá ser cedido a otros contribuyentes. El monto de las ganancias obtenidas en la enajenación de valores no será acumulable a los ingresos gravables del contribuyente.

El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, reglamentará el procedimiento para el reconocimiento de los créditos fiscales resultantes de enajenación de valores bajo el régimen de ganancias de capital establecido en este Artículo.

Sin perjuicio a lo establecido en la legislación vigente, se considerará como renta de fuente panameña la producida por capitales o valores invertidos económicamente en el territorio nacional, sea que su enajenación se produzca dentro o fuera de la República.

A efectos de calcular el Impuesto sobre la Renta en el caso de la venta de bienes muebles, el contribuyente se someterá a un tratamiento de ganancias de capital y, en consecuencia calculará el Impuesto sobre la Renta sobre las ganancias obtenidas a una tasa fija del diez por ciento (10%).

A efectos de calcular el Impuesto sobre la Renta en el caso de la venta de criptoactivos con valor subyacente, el contribuyente se someterá a un tratamiento de ganancias de capital y, en consecuencia calculará el Impuesto sobre la Renta sobre las ganancias obtenidas a una tasa fija del cuatro por ciento (4%).

Artículo 71. Se modifica el inciso d) del Artículo 1057-V del Código Fiscal que en adelante quedará así:

Artículo 1057-V

PARÁGRAFO 7.

No causarán este impuesto:

(...)

d) Las transferencias de documentos negociables y de títulos, **criptoactivos** y valores en general.

Artículo 72. Se modifica el Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 170 de 1993 que en adelante quedará así:

Artículo 2. Descripción de renta bruta.

Constituye renta bruta el ingreso proveniente:

(...)

i) de la enajenación de bienes muebles, inmuebles, valores, (bonos, acciones, participación de utilidades y similares), **criptoactivos con valor subyacente**, cesión de derechos y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles;

Artículo 73. Se adiciona el siguiente Artículo 117-K del Decreto Ejecutivo 170 de 1993 que en adelante quedará así:

Artículo 117-K.- Régimen de ganancias y pérdidas en la venta o enajenación a título oneroso de criptoactivos con valor subyacente.

Para los efectos del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto sobre Dividendos y del Impuesto Complementario, se considerarán gravables las ganancias obtenidas por la enajenación de criptoactivos con valor subyacente, que no constituyan giro ordinario del negocio, siempre y cuando dichos criptoactivos representen activos subyacentes invertidos económicamente en la República de Panamá.

Se entiende por enajenación de criptoactivos con valor subyacente, el otorgamiento por parte del enajenante al adquirente de credenciales suficientes o autoridad suficiente en una red de criptoactivos para ejecutar de forma unilateral, o prevenir de forma indefinida la transferencia del criptoactivo a otro titular de criptoactivos, por parte del enajenante.

En este caso, se aplicará un tratamiento de ganancias de capital, calculándose el monto del impuesto definitivo a pagar a una tasa del cuatro por ciento (4%) sobre las ganancias obtenidas.

Las ganancias o pérdidas obtenidas por la venta o enajenación a título oneroso de criptoactivos con valor subyacente, se calcularán restando el costo de adquisición del precio de venta.

Para efectos de este artículo, no se entenderá como enajenación de un criptoactivo, cuando dicho criptoactivo se utilice como medio de pago para adquisición de servicios o bienes, con excepción de criptoactivos, bonos, acciones y demás valores emitidos por personas jurídicas.

Artículo 74. Se modifica el inciso g del artículo 22 de la Ley 23 de 2015, que en adelante quedará así:

Artículo 129. Sujetos obligados financieros. Son sujetos obligados financieros:

1. Supervisados por la Superintendencia de Bancos de Panamá para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva:

g. Los emisores de medios de pago y los emisores de valor digital redimible.

Artículo 75. Se adiciona el siguiente inciso 6 al artículo 129 de la Ley de Valores que en adelante quedará así:

Artículo 129. Ofertas exentas. Están exentas de registro en la Superintendencia las siguientes ofertas, ventas y transacciones en valores:

(...)

6. **(financiamiento colectivo y ofertas usando criptoactivos) dentro de los parámetros establecidos por la Superintendencia para la protección del público inversionista, las ofertas consideradas financiamiento colectivo con base en inversiones y las ofertas utilizando criptoactivos; y**

7. (otras) cualesquiera otras ofertas, ventas o transacciones en valores que la Superintendencia mediante acuerdo exceptúe del requisito de registro establecido en este Título, dentro de los parámetros que esta dicte para la protección del público inversionista.

Artículo 76. Artículo indicativo. La presente Ley modifica el Artículo 696 del Código Fiscal, el Artículo 701 del Código Fiscal, el Artículo 1057-V del Código Fiscal, el Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 170 de 1993, Agrega un Artículo 117-K al Decreto Ejecutivo 170 de 1993, el Artículo 22 de la Ley 23 de 2015, el Artículo 129 del Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011.

Artículo 77. Vigencia. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su publicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional hoy, 6 de septiembre de 2021 por el Diputado Gabriel Silva.

GABRIEL SILVA
Diputado de la República
CIRCUITO 8-7