

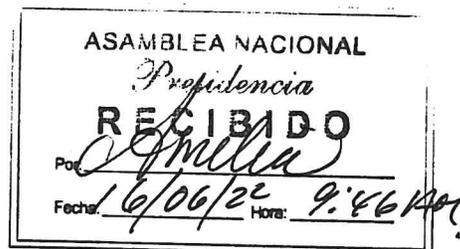
Handwritten signature in blue ink.

SECRETARÍA GENERAL

16 JUN 22 10:29 AM



República de Panamá
Presidencia



Panamá, 15 de junio de 2022
Nota No. DS-030-2022

Honorable diputado
Crispiano Adames Navarro
Presidente de la Asamblea Nacional
E. S. D.

Señor diputado presidente:

Me dirijo a usted, actuando en ejercicio de la facultad que me confiere el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el párrafo primero del artículo 169 del mismo Texto Fundamental, en ocasión de devolver a esa augusta Cámara, sin haber sido objeto de sanción, el Proyecto de Ley 697 de 2021, (fusionado con el Proyecto de Ley 696), **“Que regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metales preciosos y otros bienes, los sistemas de pagos, y dicta otras disposiciones”**, habida cuenta que, al proceder al análisis de las observaciones presentadas en relación con el mismo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio e Industrias; la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Mercado de Valores, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, la Superintendencia de Sujetos No Financieros; el Banco Nacional de Panamá, el Registro Público de Panamá, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental; el Tribunal Electoral y la Procuraduría de la Administración, he encontrado razones que permiten objetarlo parcialmente, por razones de inconveniencia, los numerales 5 y 6 del artículo 2, los numerales 12 y 31 del artículo 3, los artículos 4, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, el Título IV del Proyecto de Ley, denominado Interoperabilidad Bancaria y los Sistemas de Pagos, que corre del artículo 40 al artículo 56, los artículos 61, 64 y 65, y por razones de inexecutable, el numeral 1 del artículo 4, los artículos 41, 43, 62, 63, 64 y 65, en los términos que a continuación paso a expresar.

A. De las objeciones por inconveniencia.

1. Se objeta, por inconveniente, los numerales 5 y 6 del artículo 2, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 2. Objetivos específicos. La presente Ley tiene los siguientes objetivos específicos:

1...

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.

6. Permitir la incursión de la República de Panamá en la provisión de servicios de tecnología de punta que promuevan la inclusión financiera a través de una plataforma de intercambio de criptoactivos y una billetera digital oficial, donde las personas naturales y jurídicas realicen transacciones de estas nuevas tecnologías de manera segura.

...

El numeral 5 transcrito incorpora disposiciones desarrolladas de forma amplia por la Ley 59 de 2008 “Que promueve el Servicio y Acceso Universal a las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para el desarrollo y dicta otras disposiciones”, cuyo artículo 1 dispone lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto mantener, promover y garantizar el Servicio y Acceso Universal a los servicios originados con la tecnología de la información y de las telecomunicaciones, en todo el territorio de la República de Panamá, con el fin de aumentar la calidad y cobertura de dichos servicios para los ciudadanos que, por sus limitaciones de tipo geográfico y/o económico, no tienen acceso a estos...”

Para el cumplimiento de este objetivo el artículo 5 de la Ley 59 de 2008, crea la Junta Asesora de Servicio y Acceso Universal, con el objetivo de ejercer el control estatal sobre la constitución y ejecución de los fondos para el logro del acceso universal a internet a los habitantes de la República de Panamá.

En este sentido, consideramos que el numeral 5 del Artículo 2 del Proyecto de Ley No. 697 de 2021, contiene disposiciones que entran en conflicto con otras leyes preexistentes que establecen un desarrollo específico y amplio del acceso universal al internet, por lo que objetamos el mismo por su inconveniencia.

Respecto al numeral 6, cabe señalar que la República de Panamá ha tenido una larga historia sin banca central para la emisión de moneda propia, utilizando el dólar estadounidense como moneda de curso legal en virtud del Convenio Monetario de 1904, lo que ha garantizado la estabilidad del sistema financiero y de las finanzas públicas. A su vez, las entidades del sector público financiero, como la Caja de Ahorros y el Banco Nacional, ya cuentan con mecanismos y flexibilidad suficientes en sus leyes orgánicas que les permiten prestar servicios financieros modernos a la población, para promover la inclusión financiera. En consecuencia, considero que no sería prudente abrir la posibilidad legal de emitir moneda de curso legal por parte del Estado.

2. Se objeta, por inconveniente, los numeral 12 y 31 del artículo 3, cuya transcripción es como sigue:

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

1...

12. *Emisor de valor digital redimible*. Entidades de valor digital redimible según se ha definido en esta Ley y que operan bajo las disposiciones del Título III de esta Ley para emitir valor digital redimible.

13. ...

31. *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:

a. Que se emite por el emisor luego de obtener la tenencia de fondos, bienes físicos o criptoactivos fungibles con el propósito de efectuar operaciones de pago o facilitar la compraventa de criptoactivos.

b. Que es aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor de valor digital redimible.

c. Que no está comprendido en las exclusiones de los artículos 14 y 15.

32...

En lo que respecta al numeral 12 transcrito, la Guía actualizada del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI¹), se refiere en su punto 44 a “*activos virtuales*” como una representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar con fines de pago o inversión. Además, define como “*Proveedor de servicios de activos virtuales*” a la persona natural o jurídica que no esté cubierta en otra parte por las Recomendaciones (como las Entidades Financieras) y que como entidad jurídica realice una o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona natural o jurídica:

a. Intercambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias;

b. Intercambio entre una o más formas de activos virtuales;

c. Transferencia de activos virtuales; y

d. Custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control de activos virtuales;

e. Participación y prestación de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de un activo virtual por parte de un emisor.

Para evitar vacíos en la aplicación del Proyecto de Ley y sobre todo adecuar nuestra legislación a los más altos estándares existentes, sería recomendable que se ajusten como corresponde las definiciones, frases y conceptos que a lo largo del texto aludan a “valor digital redimible”, la frase “activo virtual” y “emisor de valor digital redimible” y sean sustituidas por “Proveedores de Servicios de Activos Virtuales”, ya que de esta forma se alinea el texto propuesto, a la Guía actualizada del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre la materia.

Por otro lado, identificamos vacíos con respecto a la inclusión de definiciones de vital importancia para la comprensión de la futura ley, que podrían obstaculizar su ejecución. Conceptos tales como nodos verificadores, consenso descentralizado, staking, proof-of-

¹ Updated Guidance: a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers
<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf>

work, proof-of-stake, minería, protocolos, Organizaciones Descentralizadas, se utilizan a lo largo del Proyecto de Ley en estudio y mejorarían la comprensión del texto de ser considerados.

Considero pertinente ajustar el concepto de emisión de valor digital redimible a las recomendaciones de Grupo de Acción Financiera Internacional y a las mejores prácticas internacionales de emisión de dinero electrónico, como herramienta para promover la inclusión financiera y permitir el desarrollo de un ecosistema innovador con amplia flexibilidad para nuevos modelos de negocios.

3. Se objeta, por inconveniente el artículo 4, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 4. Inclusión en la agenda digital. La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental incluirá evaluar la viabilidad e implementar en la agenda digital de la República de Panamá lo siguiente:

1. Digitalizar la identidad de las personas naturales en coordinación con el Tribunal Electoral y de las jurídicas en coordinación con el Registro Público 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.
2. Migrar registros públicos a tecnología de libro de mayor distribuido (distributed ledger) o blockchain cuando esto sea un medio idóneo para otorgar mayor transparencia a dichos registros.
3. 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.
4. 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 sucursales registradas en la República de Panamá y personas jurídicas organizadas en la República de Panamá.
5. 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.

En términos generales, considero que el Artículo 4 del Proyecto de Ley No. 697 de 2021, contiene disposiciones que entran en conflicto con la Ley 144 de 2020 *Que modifica y adiciona artículos a la Ley 83 de 2012, sobre el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales, y dicta otra disposición*, la cual establece un desarrollo específico y amplio de la estrategia gubernamental en materia de tecnología e innovación, por lo que lo objeto por su inconveniencia.

En lo que respecta al numeral 5, puedo expresar que la promoción al acceso universal de los habitantes de la República de Panamá al Internet, ya es parte de las políticas públicas incluidas en la agenda nacional que impulsa mi administración, a través de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental; política que está alineada con el Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 en desarrollo de la Ley 59 de 2008 “Que promueve el Servicio y Acceso Universal a las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para el desarrollo y dicta otras disposiciones; por lo que considero que lo propuesto es incongruente con lo ya señalado.

4. Se objeta, por inconveniente, el artículo 8, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 8. 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, según un reglamento de uso de criptoactivos para el pago de tributos que emita la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, con base en los siguientes principios:

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

Dicho reglamento definirá cuáles criptoactivos podrán ser recibidos, en qué condiciones, incluyendo sus condiciones de convertibilidad a dólares de los Estados Unidos de América.

Objeto este artículo del Proyecto de Ley 697, puesto que con él se pretende establecer la posibilidad de que los criptoactivos sean utilizados como medio de pago de impuestos, tasas u otras obligaciones tributarias, ya que, aunque la norma no obliga expresamente a que estos se utilicen para esta finalidad, sí deja abierta la posibilidad de que las entidades gubernamentales queden obligadas a aceptar el pago de tributos a través de estas monedas.

Por otra parte, advierto que, desde el punto de vista fiscal, este artículo igualmente contiene otros aspectos que distorsionarían la relación jurídica tributaria, al establecer un medio de pago digital para la cancelación de los impuestos, tasas y otras obligaciones tributarias, en contradicción con normas ya existentes en el sistema tributario panameño, verbigracia el artículo 68 del Código de Procedimiento Tributario, que preceptúa lo siguiente:

Artículo 68. Medios de pago. El pago de la deuda tributaria se realizará en moneda de curso legal. Para efectuar el pago se podrán utilizar los medios siguientes:

1. Dinero en efectivo.
2. Cheques.
3. Débito en cuenta corriente o de ahorros.
4. Tarjetas de débito y de crédito.
5. Cualquier otro instrumento legalmente habilitado para el pago de tributos.
6. Excepcionalmente, dación en pago en especie, debidamente refrendada por la Contraloría General de la República.

La entrega de cheques producirá el efecto de pago siempre que se hagan efectivos. Los débitos en cuenta corriente o de ahorro del obligado tributario, así como el pago con tarjetas de débito o de crédito surtirán efecto siempre que se hubiera realizado la acreditación en la cuenta correspondiente del Tesoro Nacional.

Se entiende efectuado el pago de la deuda tributaria cuando se haya realizado el ingreso de su importe en las cajas de los órganos competentes, oficinas recaudadoras o entidades autorizadas para su recepción, cuando por causas no imputables al obligado tributario o contribuyente la Administración Tributaria no haya recibido dicho pago.

La Administración Tributaria estará obligada a recibir pagos parciales aplicables al tributo que indique el obligado, aunque dichos pagos parciales no generan el derecho a ningún tipo de certificado de paz y salvo.

Cuando un obligado tributario o contribuyente esté moroso con el Tesoro Nacional por causa de un tributo nacional, pero a su vez este está pendiente de un pago por parte del Estado, se deberá realizar la compensación de dichas cuentas y así extinguir la obligación tributaria con la Administración Tributaria. Esta compensación se realizará a solicitud del contribuyente y solamente con cuentas pendientes de pago correspondientes a dos periodos fiscales anteriores o más.

Esta compensación se realizará a solicitud del obligado tributario o contribuyente ante la Administración Tributaria, la cual deberá ser resuelta en un término de treinta días hábiles, mediante comunicación directa entre la Dirección General de Ingresos y la entidad pública pendiente de realizar dichos pagos.

(Lo subrayado es nuestro)

Dentro del marco normativo que plantean normas como las ya citadas, el hecho de permitir el pago de impuestos a través del uso de criptomonedas entraría en conflicto con la forma que actualmente se utiliza en nuestro medio para satisfacerlo, por lo que, en consecuencia, habría que ajustar todo el mecanismo que hasta ahora hemos utilizado para este propósito.

La norma propuesta por la Asamblea Nacional, igualmente supone que las entidades encargadas del cobro de tributos, tasas y otras obligaciones fiscales, queden obligadas a tomar medidas tanto tecnológica como operativa para recibir pagos de criptodivisas, lo que requeriría de una adecuación en su parte operativa, elemento que pareciera no haber sido tomado en cuenta al proponerse este artículo.

5. Se objetan, por inconvenientes, los artículos 10 y 12, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 10. Emisión de Security Token (STO). Las empresas que cumplan con los requisitos de entidad de valor redimible podrán crear y emitir *Security Tokens* (STO) con el fin de usar la tecnología *blockchain* en beneficio de empresas nacionales e internacionales. Este proceso será definido y desarrollado dentro de una reglamentación creada por la Superintendencia del Mercado de Valores.

Esta reglamentación deberá ser aprobada en un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

Artículo 12. Término. La Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores deberá adoptar el acuerdo referido en este Título dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

El artículo 10 del Proyecto de Ley señala respecto a la emisión de Security Token que la Superintendencia del Mercado de Valores deberá definir, desarrollar y aprobar en un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la aprobación de esta propuesta legislativa, la reglamentación requerida para crear y emitir Security Tokens (STO) por parte de la entidad de valor redimible; no obstante, no queda claro si dicha entidad requiere alguna autorización/visto bueno por parte de la Superintendencia para el cumplimiento de este propósito.

De acuerdo con los artículos 10 y 12 para la adopción de reglamentaciones que debe implementar la Superintendencia de Mercado de Valores, la misma contará con un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley; el cual ha sido fijado por el legislador sin tomar en consideración el procedimiento administrativo al que debe sujetarse esa entidad para la adopción de acuerdos reguladores sobre las materias de su competencia, los que incluyen las siguientes fases:

1. Convocatoria a consulta pública, no menos de quince días de antelación a la fecha en que se propone adoptar dicho acuerdo o hacer la recomendación.
2. Oportunidad para hacer comentarios por toda persona interesada.
3. Adopción de la acción.
4. Según observaciones, comentarios y/o modificaciones, nueva convocatoria para consulta y/o audiencia pública.

Comparto el criterio vertido por la Superintendencia de Mercado de Valores en el sentido de que el término propuesto por estos artículos para la adopción de la regulación que deberá adoptarse para el uso de los criptoactivos en la actividad del mercado de valores y el financiamiento colectivo es insuficiente, si tomamos en cuenta todos los pasos a los que debe ajustarse dicha entidad para emitir reglamentaciones vinculadas a los asuntos propios de su competencia, que de alguna manera dependen de la interacción con el sector y el público inversionista.

6. Se objetan por inconvenientes los artículos 14, 15, 16, 17 y 18, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 14. 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 15. Exclusiones a la definición de valor digital redimible. Para efectos de esta Ley, el 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 artículo 3 y en el Reglamento de Sistemas de Pagos previsto en el Título IV 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.

Artículo 16. 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 17. 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 reglamentación 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.
2. El balance entre inclusión financiera y la prevención de usos para fines ilícitos.

Artículo 18. Término. La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos deberá adoptar los acuerdos requeridos para cumplir con este Título dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir del inicio de recepción de solicitudes de licencia de entidades de valor digital redimible por parte del Ministerio de Comercio e Industrias.

Considero incongruente el artículo 14 con relación al artículo 15, respecto a las “Exclusiones a la definición de tenencia de criptoactivos”, debido a que procede a detallar actividades

específicas que posteriormente pareciera que el artículo 15 también alcanza bajo “exclusiones a la definición de valor digital redimible”. Es importante mantener la armonía de las definiciones y objetivos respecto a las actividades que no estarían incluidas en el alcance de la Ley, por lo que es recomendable hacer una revisión de ambos artículos con el fin de confirmar que actividades no se consideran aplicables a propósitos de esta Ley.

Respecto a los artículos 16, 17 y 18, se pueden considerar como el elemento más importante que podría requerir Panamá para mantener cónsono los requerimientos internacionales en las normativas locales, sin embargo, se observa que no contiene algunas recomendaciones de la Guía actualizada del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para el aseguramiento del cumplimiento de estos requerimientos, como los que podemos mencionar:

a. Equivalencia Funcional y enfoque basados en objetivos: Se debe mantener el enfoque de acuerdo a la implementación realizada o adoptada respecto a medidas adecuadas para alcanzar los objetivos de las recomendaciones o tendencias internacionales en referencia a mitigación de riesgos y prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, en torno a las actividades afines.

b. Neutralidad tecnológica y eficiencia futura: Deben aplicarse independientemente a la plataforma tecnológica involucrada en las distintas actividades. No se dará preferencia a productos específicos, servicios, o soluciones ofrecidas por proveedores comerciales, incluyendo soluciones para asistir en el cumplimiento de prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo. Debe tener la suficiente flexibilidad para ser aplicadas a las tecnologías existentes, así como las emergentes.

c. Igualdad de condiciones (tratamiento funcional): Se deberá tratar a todas las variedades de los modelos de servicios de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales, con un plano de igualdad desde una perspectiva regulatoria y de supervisión cuando ejerzan servicios similares y mantienen riesgos similares. Cuando difieren los riesgos, el tratamiento puede diferir según el análisis basado en riesgo. Se debe mantener la supervisión de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales consistente con lo que existe para las Instituciones Financieras, siempre que provean servicios similares, y parámetros de prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo similares, según su riesgo. Es en el asesoramiento del riesgo, basado en la naturaleza de los productos y servicios ofrecidos, que guiará al regulador en la imposición de la supervisión y la regulación. El regulador debe asegurarse de actualizar la normativa respecto a los estándares internacionales, que no vayan en detrimento de la innovación.

d. La no restricción de la relación con determinados sectores. No se establecerán medidas discriminatorias o de restricción arbitraria de las relaciones con determinados sectores, por ejemplo, con las instituciones financieras o bancarias, y sus relaciones con los proveedores de servicios de activos virtuales. Se deberá tomar en cuenta los diferentes riesgos asociados, y se promoverá el manejo adecuado del riesgo en estos sectores, acorde al análisis basado en riesgo.

e. Incorporación del análisis basado en riesgo: El regulador deberá incorporar para los fines de aplicación de la presente Ley, sus reglamentaciones y acuerdos, un análisis basado en riesgo, e identificará, entenderá, evaluará y entenderá de manera continua respecto a los riesgos emergentes del sector de los Proveedores de Servicio de Activos Virtuales, a fin de asegurarse que se implementen las medidas necesarias para la prevención y mitigación de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, y conmesurar respecto a los riesgos identificados.

Por su parte, el artículo 17 de la propuesta de ley atribuye a la Superintendencia de Bancos la responsabilidad de supervisión de entidades de valor digital redimible, solamente en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, haciendo abstracción del hecho de que de acuerdo con el artículo 21, en concordancia con el artículo 64 del propio proyecto, el licenciamiento y la vigilancia de las entidades emisoras de valor digital redimible, serán responsabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias, por conducto de su Dirección General de Empresas Financieras, lo que supone una dualidad institucional en cuanto a la supervisión prudencial y la de prevención, por lo cual considero que sería recomendable que Superintendencia de Bancos ejerciera ambos roles.

El artículo 18, además menciona un término de 3 meses para los acuerdos una vez iniciada la recepción de las solicitudes de Licencia por parte del Ministerio de Comercio e Industrias. En este sentido, el proceso del levantamiento de acuerdos de la Superintendencia debe ser ejecutado según el Análisis de Evaluación de Riesgos del sector, y de la cual podría conllevar una estrategia más compleja con la participación de entes internacionales, todo lo cual podría requerir más tiempo. Por tanto, estimo que se debe revisar este artículo con precisión en atención a confirmar quien es la entidad que regulará a las entidades de valor digital redimible y el tiempo que efectivamente podría tomar la reglamentación a partir de la vigencia de la Ley.

Considero inconveniente la falta de homologación de las definiciones a las guías internacionales para evitar sesgos normativos, por lo que estimo que deberían ser adecuados.

7. Se objetan, por inconvenientes, los artículos 18 y 31, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 18. Término. La Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos deberá adoptar los acuerdos requeridos para cumplir con este Título dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir del inicio de recepción de solicitudes de licencia de entidades de valor digital redimible por parte del Ministerio de Comercio e Industrias.

Artículo 31. 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 facilitar la apertura de cuentas para las entidades de valor digital redimible en el Banco Nacional de Panamá con miras a bancarizar a dichas entidades.

Dichos lineamientos deberán cumplir con los requerimientos usuales establecidos por la Superintendencia de Bancos como regulador del negocio de banca.

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 valor digital redimible entre todos los bancos del centro financiero panameño, 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.

Las juntas directivas del Banco Nacional de Panamá y de la Superintendencia de Bancos deberán adoptar las medidas requeridas por este Título dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación de la presente Ley.

El artículo 18, al igual que lo hace el artículo 31 de este Proyecto de Ley, establecen que la Superintendencia de Bancos, lo mismo que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, contarán con un plazo máximo de tres meses para emitir las regulaciones sobre los emisores de valor digital redimible como sujetos no obligados y sobre bancarización y no discriminación de las entidades de valor digital redimible, que el proyecto le atribuye de manera respectiva a cada una de estas instituciones, término a todas luces muy corto, sobre todo si se toma en cuenta que cada una de ellas deberá efectuar análisis exhaustivos y estudios pormenorizados en torno a una materia novedosa en nuestro sistema financiero, para lo cual se requerirá el concurso de expertos, nacionales e internacionales, con experiencia y conocimiento en este asunto y sobre las implicaciones que debe recoger un marco regulatorio emitido por un supervisor.

Igualmente, debo destacar al objetar estas disposiciones, que las entidades involucradas carecen actualmente de un personal técnico especializado en esta materia, razón por la que pretender el desarrollo de una reglamentación en un término sumamente perentorio no sería real.

8. Se objeta, por inconveniente, el artículo 19, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 19. Creación de la reglamentación. El Ministerio de Comercio e Industrias estará a cargo de la creación de la reglamentación del Título III de la presente Ley.

Lo propuesto por el legislador en el sentido de establecer que la reglamentación sobre la emisión y vigilancia de las entidades de valor digital redimible recaerá en el Ministerio de Comercio e Industrias, resulta a mi juicio ajeno a la realidad de nuestra administración pública, dentro de la cual la competencia para regular todo lo concerniente a la actividad bancaria recae sobre la Superintendencia de Bancos de Panamá, a la que correspondería en todo caso regular el negocio de emisión y comercialización de criptomonedas en el país.

9. Se objetan por inconvenientes los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36 y 37, cuya transcripción es como sigue

Artículo 21. Requerimiento de licencia de emisor de valor digital redimible. Toda persona natural localizada en la República de Panamá, sucursal registrada 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 y que no se encuentre dentro de las exclusiones de los artículos 14 y 15, deberá obtener una licencia de entidad de valor digital redimible expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias.

Artículo 22. 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 23. 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 dentro de la reglamentación de la presente Ley, o
2. Invertir los fondos recibidos en inversiones seguras y líquidas de bajo riesgo según sean descritas en la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 24. 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 dentro de la reglamentación de la presente Ley, cumpliendo con los procedimientos y auditorías establecidas al efecto por esta.

Artículo 25. Prohibición de usar fondos salvaguardados como garantía y deber de separación contable. Las entidades de valor digital redimible deberán respetar lo siguiente:

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.
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 26. Deber de salvaguarda de criptoactivos fungibles recibidos y demás bienes físicos. Toda entidad de valor digital redimible tendrá la obligación de salvaguardar los criptoactivos fungibles o bienes físicos recibidos a cambio del valor digital redimible emitido y será responsable de cualquier pérdida producto de la vulneración tecnológica o pérdida física de los criptoactivos fungibles o bienes físicos salvaguardados.

El **Ministerio de Comercio e Industrias** definirá las mejores prácticas que serán de obligatorio cumplimiento para cualquier Entidad de Valor Digital Redimible que ostente tenencia de criptoactivos fungibles o bienes físicos.

Artículo 27. Requerimientos de capital. Toda Entidad de Valor Digital Redimible tendrá la obligación de mantener en todo momento capital pagado propio adicional a los fondos, criptoactivos fungibles y bienes físicos salvaguardados correspondiente al 2 % del valor digital redimible emitido promedio según este ha sido definido en el numeral 32 del artículo 3 de esta Ley.

El **Ministerio de Comercio e Industrias** determinará:

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 del **Ministerio de Comercio e Industrias**, donde el riesgo de su operación sea limitado y divulgado de forma clara a sus usuarios finales.
 - b. Mitigar los riesgos creados por entidades de valor digital redimible que sean designadas como de importancia sistémica por parte del **Ministerio de Comercio e Industrias**, según lineamientos establecidos en la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 28. 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 la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 29. Tenencia de fondos, criptoactivos fungibles y bienes físicos en forma fiduciaria. Tanto la tenencia de fondos como de criptoactivos fungibles y bienes físicos por parte de entidades de valor digital redimible estarán sujetos al siguiente régimen:

1. Se entenderá que los fondos, criptoactivos fungibles y bienes físicos 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, criptoactivos fungibles y bienes físicos no son parte del patrimonio personal de emisor de valor digital redimible.
3. Dichos fondos, criptoactivos fungibles y bienes físicos 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 valor digital redimible, 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 establecidas en esta Ley, las disposiciones del **Ministerio de Comercio e Industrias** y en los contratos que celebren sobre la materia.

Artículo 30. Distinción de captación de fondos prohibida. La emisión de valor digital redimible no se considerará:

1. Captación prohibida de recursos del público según el párrafo del artículo 2 de la Ley Bancaria.
2. Abarcada por tipo penal de captación ilícita de recursos financieros establecida en el Código Penal.
3. La oferta pública de valores según se define en el Título V de la Ley de Valores, o
4. Actividad fiduciaria según lo definido por la Ley 21 de 2017.

Artículo 34. 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**.

Se impondrá al infractor de alguna de las obligaciones establecidas en el Capítulo IV de este Título III 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, incluyendo, sin limitación, la suspensión del intercambio de criptoactivos que hayan sido determinados como riesgo sustancial de fraude para el consumidor financiero.
3. Revocación o cancelación de la licencia de emisor de valor digital redimible.

Artículo 35. Recursos. Las resoluciones de la **Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias** admitirán recursos de reconsideración y de apelación, para lo cual el afectado dispondrá de un término de cinco 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.

Artículo 36. Operación de la República de Panamá de entidades de valor digital redimible. La República de Panamá, a través de sus órganos y entes, podrá incursionar en la actividad de emisión de valor digital redimible obteniendo la licencia correspondiente, o contratando a un proveedor al efecto que tenga dicha licencia con los siguientes objetivos:

1. Ofrecer billeteras digitales a las personas naturales y jurídicas para la realización de pagos e intercambio de criptoactivos de manera segura, incorporando y facilitando las últimas tecnologías *blockchain*.
2. Promover la inclusión financiera y el desarrollo económico entre los habitantes de la República de Panamá.
3. Coadyuvar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

Artículo 37. Capacidades de la operación. La actividad de valor digital redimible por parte de la República de Panamá deberá comprender las siguientes capacidades:

1. Ofrecer billeteras digitales a las personas naturales y jurídicas para la realización de pagos e intercambio de criptoactivos.
2. Tokenizar con tecnología *blockchain* metales preciosos, incluyendo, sin limitación, oro y plata, con respaldo del 100 % de cada token con el metal físico.
3. Facilitar la conversión e intercambio de metales preciosos tokenizados, criptoactivos y dinero escritural.
4. Facilitar la conversión e intercambio de criptoactivos por dinero escritural, entre los cuales se podrá incluir, sin limitación, *Bitcoin* (BTC), *Ethereum* (ETH), XRP, *Litecoin* (LTC), *XDC Network* (XDC), *Elrond* (EGLD), *Stellar* (XLM), *IOTA* y *Algorand* (ALGO).
5. Permitir la redención de dichos tokens si el usuario así lo desea.
6. Garantizar la custodia, almacenamiento y seguridad de los metales preciosos de conformidad con las normativas aplicables de salvaguarda.

No es viable mantener dos reguladores para una materia, en donde la Superintendencia de Bancos de Panamá deba estar supeditada en ciertas medidas, en especial a una Dirección del Ministerio de Comercio e Industrias. Tampoco es conveniente incluir procedimientos y requerimientos que no necesariamente sean proporcionales a todas las actividades, y consideramos que en todo caso, bajo la situación actual, deba ser la Superintendencia de Bancos quien inicie con la supervisión de Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo y protección al consumidor, y Panamá pueda ir adaptándose paulatinamente a este ecosistema, determinándose posteriormente las Licencias correspondientes según las actividades.

Es necesario que para cumplir con los estándares de GAFI, el regulador que otorgue la licencia y supervise sea un regulador independiente y con la capacidad operativa suficiente para regular y supervisar a las nuevas entidades emisoras de valor digital redimible. En ese sentido, considero que la entidad con las capacidades y la experiencia para ello es la Superintendencia de Bancos, a fin de que unifique la regulación prudencial y la regulación para efectos de prevención de blanqueo de capitales.

Aunado a ello, para poder emitir Licencias especiales de operación para las diferentes actividades relacionadas, se requiere capacidad de la administración, dotación presupuestaria, medios técnicos y físicos, personal especializado en la materia, entre otros, de la cual, en este momento, el Ministerio de Comercio e Industrias no cuenta, y podría contrarrestar el objetivo principal del Proyecto de Ley.

Estimo que son inconvenientes los artículos mencionados en este apartado, por lo que desde mi punto de vista corresponde que se adecuen a las consideraciones planteadas.

10. Se objetan, por inconvenientes, los artículos 29 y 53, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 29. Tenencia de fondos, criptoactivos fungibles y bienes físicos en forma fiduciaria. Tanto la tenencia de fondos como de criptoactivos fungibles y bienes físicos por parte de entidades de valor digital redimible estarán sujetos al siguiente régimen:

1. Se entenderá que los fondos, cripta activos fungibles y bienes físicos 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, criptoactivos fungibles y bienes físicos no son parte del patrimonio personal de emisor de valor digital redimible.
3. Dichos fondos, criptoactivos fungibles y bienes físicos 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 valor digital redimible, 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 establecidas en esta Ley, las disposiciones del Ministerio de Comercio e Industrias y en los contratos que celebren sobre la materia.

(Lo subrayado es nuestro)

Artículo 53. 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 estas, estarán sujetos al siguiente régimen:

1. Se entenderán adquiridos a título fiduciario por dicho administrador de un sistema de pagos a nombre y eh 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.
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. (Lo subrayado es nuestro)

Tanto en el artículo 29 y el artículo 53 de este Proyecto de Ley que nos ocupa, se desarrollan, en forma respectiva, diversos aspectos vinculados con la tenencia de fondos, cryptoactivos fungibles y bienes físicos, así como la tenencia de garantías o recursos de cuentas en forma fiduciaria, destacándose entre estos el hecho de que la tenencia fiduciaria opera por mandato de la ley, sin que se requiera el otorgamiento de un contrato de fideicomiso, y sin la necesidad de que la entidad de valor digital redimible o el administrador de un sistema de pagos de recursos cuenten con una licencia fiduciaria, habida que la Ley 1 de 1984, que regula la figura del fideicomiso en la República de Panamá no le será aplicable.

En relación con lo anterior, creo oportuno hacer de conocimiento de la Asamblea Nacional que dentro de los señalamientos que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) efectuó en el pasado a nuestro país, se hizo especial énfasis en que toda persona que ejerza la actividad fiduciaria en nuestro país deberá contar con una licencia emitida por la Superintendencia de Bancos de Panamá, lo que llevó a realizar ajustes al marco legal que regía sobre esta materia, específicamente en la Ley 1 de 1984, cuya modificación se produjo con la Ley 21 de 10 de mayo de 2017, que así lo dejó establecido, razón por la que acoger el texto que ahora proponen los artículos objetados sería, a no dudarlo, un retroceso significativo en temas ya superados ampliamente por la República de Panamá, que pudiera generar nuevos señalamientos para nuestro país a nivel internacional.

En síntesis, los precitados textos generan incongruencias respecto a las actividades tradicionales relacionadas a fideicomisos. Las empresas reguladas que contemplan, en todo caso, podrían gestionar o contratar empresas fiduciarias para la ejecución de sus funciones. No estarían dedicadas a los servicios de fideicomiso, por lo que es inconveniente incluirles esas funciones.

11. Se objeta, por inconveniente, el artículo 31, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 31. 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 facilitar la apertura de cuentas para las entidades de valor digital redimible en el Banco Nacional de Panamá con miras a bancarizar a dichas entidades.

Dichos lineamientos deberán cumplir con los requerimientos usuales establecidos por la Superintendencia de Bancos como regulador del negocio de banca.

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 valor digital redimible entre todos los bancos del centro financiero panameño, 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.

Las juntas directivas del Banco Nacional de Panamá y de la Superintendencia de Bancos deberán adoptar las medidas requeridas por este Título dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación de la presente Ley.

Si bien este artículo ya ha sido objetado previamente en razón de lo perentorio del plazo otorgado por el legislador para efectos de regular lo concerniente a la bancarización y no discriminación de las entidades de valor digital redimible, en esta ocasión también considero pertinente objetarlo, en atención a la confusión que podría acarrear su aprobación con respecto a los roles que deben cumplir tanto el Banco Nacional de Panamá como la Superintendencia de Bancos de Panamá dentro de nuestro sistema bancario.

En este sentido, anoto que el artículo en mención establece que el Banco Nacional de Panamá fijará los lineamientos para la apertura de cuentas de las entidades de valor digital redimibles, mientras que la Superintendencia de Bancos de Panamá emitirá acuerdos para la bancarización de dichas entidades.

De acuerdo con la normativa vigente en esta materia, la supervisión y regulación del sistema bancario es un rol que institucionalmente cumple la Superintendencia de Bancos de Panamá, de tal suerte que la fijación de parámetros generales para la apertura de cuentas bancarias tratándose de entidades de valor digital redimible, es un rol que debe corresponder a la Superintendencia de Bancos de Panamá y no al Banco Nacional de Panamá ni directamente, ni en conjunto con el regulador.

También cabe señalar que el regulador de la banca, es decir, la Superintendencia de Bancos de Panamá, es el ente que debería levantar, coordinar y ejecutar las estrategias que impidan la discriminación en la bancarización de las entidades de valor digital redimible, tanto en la banca local, pública y privada. Esto debe ser estipulado como parte de una política pública que permita además transparencia y coordinación con la banca internacional.

12. Se objetan por inconvenientes los artículos 38, 39, 40 y 41, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 38. Respaldo de metales preciosos tokenizados. Los metales preciosos que sean tokenizados en dicha plataforma deberán estar respaldados en todo momento de manera física en un 100 %, depositados en bóvedas de seguridad que se ajusten a los estándares internacionales, ubicadas en el territorio de la República de Panamá, o que estando fuera de este, sean parte de una red internacional de bóvedas debidamente certificadas. Dichos metales no serán sujetos a ningún impuesto, y el valor de estos será fijado por el mercado.

Artículo 39. Uso de plataforma para la facilitación de cobros y pagos de servicios públicos. El Estado promoverá dentro de todas sus instituciones y dependencias el uso de dicha plataforma para facilitar los cobros y pagos de servicios públicos en general.

Artículo 40. Ámbito de aplicación. Las definiciones y consecuencias jurídicas de la normativa establecida en este Título se aplicarán 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 o registradas como sucursales en la República de Panamá, o que operen en la República de Panamá.

Artículo 41. Regulador de los sistemas de pagos. Además de las competencias que ostenta en virtud del artículo 10 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá tendrá además la competencia privativa y exclusiva para regular otros sistemas de pagos que operen en o desde la República de Panamá, 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 que se cumplan los principios y requerimientos establecidos en esta Ley.

La Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá 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 de forma digital en la página web de la institución.

La República de Panamá ha tenido una larga historia de carecer de banca central para emisión monetaria, lo que ha garantizado la estabilidad de su sistema financiero y la disciplina fiscal.

De los artículos transcritos, podría interpretarse que el Estado podría ejercer la emisión de monedas, confundiendo así el objetivo central de la norma, la cual es promover la inclusión financiera, y el acceso a medios más efectivos para integrar en el mundo financiero a los ciudadanos.

Es prudente entonces, la reformulación de los artículos en mención para dar un impulso a la integración de diversos medios de pago, y la promoción de inclusión financiera, tomando en cuenta los parámetros de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo al momento de implementarlo, más que convertirse el Estado en un ente emisor de “criptoactivos”.

Lo dicho parte por identificar, cuál sería la entidad del Estado (que menciona el artículo 36) que estaría en capacidad de otorgar la licencia para emitir valores digitales redimibles, que, aunque el propio texto aprobado aludiera al Ministerio de Comercio e Industrias, reconocemos debe ser revisado a la luz de las consideraciones expuestas.

13. Se objeta, por inconveniente, el Título IV del Proyecto de Ley, denominado Interoperabilidad Bancaria y los Sistemas de Pagos, que corre del artículo 40 al artículo 56.

De acuerdo con lo que se dispone en el Capítulo I de este Título, que únicamente comprende el artículo 40, relativo al ámbito de su aplicación, las definiciones y consecuencias jurídicas

de la normativa establecida en ese Título se aplicarán a los sistemas de pagos, sus administradores y participantes.

En el contexto de dicho Título IV se le atribuyen al Banco Nacional de Panamá algunas funciones, como la de regular otros sistemas de pagos que operen en o desde la República de Panamá, a través de la adopción y mantenimiento de un reglamento para este propósito tal como lo establece el artículo 42; aspecto para el cual resultan igualmente válidos los argumentos ya expuestos sobre la inconveniencia del artículo 31, relativo al plazo que se establece para que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá proceda a reglamentarlo. En este título, específicamente en el artículo 43, se le impone al Banco Nacional de Panamá la creación de unidades especializadas que permitan la supervisión y verificación de los participantes, contrariando con ello lo previsto en el artículo 1 del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, que subroga la Ley 20 de 22 de abril de 1975, con las reformas de la Ley 24 de 2017, que establece que el Banco Nacional de Panamá constituye una entidad autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, funcional, presupuestaria y financiera; que con la finalidad de garantizar su autonomía e independencia establecerá y aprobará su estructura orgánica y administrativa.

Las observaciones a las que se contraen los párrafos precedentes de este apartado, en mi opinión hacen obligante que realicemos algunas reflexiones en torno al papel que ha cumplido el Banco Nacional de Panamá en lo que respecta al sistema de pagos que opera en este país.

Es un hecho conocido que la República de Panamá nació sin la presencia de un Banco Central, lo que ha dado lugar a que nuestra estructura financiera sea totalmente atípica y difícil de comparar con el resto del mundo. Esta singularidad también aplica al sistema de pagos, el cual ha evolucionado muy ligado al sistema bancario y, en particular, al Banco Nacional de Panamá.

La vinculación del sistema de pagos al Banco Nacional de Panamá tiene un sustento natural y jurídico que deviene de su condición de organismo financiero del Estado por excelencia; definición que le acompaña desde el año 1975 y lo reviste de ciertos roles muy propios de la banca central que no pueden ser asumidos por otros reguladores, quienes suelen enfocar sus actuaciones en el sector que supervisan.

Uno de los roles propios de un Banco Central y que se le ha asignado históricamente al Banco Nacional de Panamá es el sistema de pagos, que la institución ha asumido por vía de la expedición de leyes o por actuaciones de hecho.

Teniendo claridad del rol que desempeña el Banco Nacional de Panamá en el sistema de pagos, considero que el Proyecto de Ley 697, específicamente al Título IV sobre la Interoperabilidad Bancaria y los Sistemas de Pagos, afecta negativamente dicho rol en el sentido que disminuye la capacidad de acción y decisión en temas operativos que guarden relación con los medios de pagos. La disminución de dichas capacidades, debe analizarse con sumo cuidado ya que esa institución forma parte de la estructura financiera del Estado que se creó precisamente para suplir la ausencia de un Banco Central.

Por otra parte, en cuanto a los roles que se propone asignar al Banco Nacional de Panamá en el Título IV, considero oportuno realizar las siguientes observaciones: el Proyecto de Ley contiene definiciones y conceptos que no se ajustan a la realidad panameña, como, por ejemplo: no se establece con claridad la diferencia entre medios de pagos y sistemas de pagos. Asimismo, se requiere ajustes en definiciones tales como: administrador de sistemas de pagos, compensación, liquidación, órdenes de transferencias, entre otros.

Además, observo que en el título objeto de nuestro reparo, que igualmente desarrolla disposiciones relacionadas con la interoperabilidad bancaria y los sistemas de pagos, no se consideran los estándares internacionales definidos por el Banco de Pagos Internacionales (BIS), así como los principios de infraestructura de mercados financieros de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO por sus siglas en inglés), entre otros.

Expuesto el punto precedente, considero que el título objetado si bien tiene la intención de establecer cierto orden en materia de activos virtuales, contiene una serie de disposiciones que contravienen los diagnósticos efectuados por expertos internacionales en estos temas, debido a que es un hecho cierto que los sistemas de pago de la mayoría de los países son administrados y regulados a través de los bancos centrales, quienes ejercen funciones de relacionadas al control operativo de los mismos, establecen las reglas aplicables a las actividades relacionadas con los pagos y ejercen la vigilancia del sistema en su conjunto.

Estas circunstancias son parte de los retos que tiene nuestro país frente a un sistema atípico, en el cual no existe la figura de un banco central, razón por la que en la actualidad la Superintendencia de Bancos está trabajando en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Nacional de Panamá en la determinación de los roles de regulación, vigilancia y operatividad, que son pilares fundamentales para una adecuada infraestructura de pagos en nuestro país, con lo cual se asegura cumplir con los estándares de Infraestructura de Mercados establecidos por IOSCO.

El rol de operador y autoridad vigilante en el ecosistema de pagos de Panamá es fundamental para el futuro de un ordenado sistema de pagos que recoja a cada uno de los diferentes actores. Sin embargo, frente a lo atípico de nuestro sistema, buscar este equilibrio con objetividad es el reto que considero se hace necesario para caminar de la mano con un convencimiento claro de lo que queremos para nuestro país y, en base a ello, dónde encajan mejor los roles.

Desde nuestra perspectiva, el enfoque establecido en el Proyecto de Ley 697 con relación al Sistema de Pagos amerita que sea el Ministerio de Economía y Finanzas quien dicte las pautas de la infraestructura de pagos de nuestro sistema financiero, determinando frente a las particularidades de nuestro sistema, los roles y responsabilidades que corresponderán a la autoridad vigilante del sistema de pagos, al operador del sistema de pagos y a los demás actores del ecosistema de pagos.

14. Se objeta, por inconveniente, el artículo 61, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 61. El literal g del numeral 1 del artículo 22 de la Ley 23 de 2015 queda así:

Artículo 22. 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.

Entre los cambios propuestos a otras leyes en el Proyecto de Ley 697, se tiene previsto realizar a través de su artículo 61, que igualmente objeto, una modificación al artículo 22 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, para incluir a los emisores de valor digital redimible dentro del listado de sujetos obligados financieros regulados por la Superintendencia de Bancos, eliminando del contexto de esa normativa legal a los emisores de dinero electrónico. Si bien el aporte es positivo, por cuanto que incluye a los emisores de valor digital dentro de la supervisión de la Superintendencia de Bancos, para los efectos de la prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, lo cierto es, que la propuesta ahora excluye a los emisores de dinero electrónico, que ya estaban contemplados en la norma, a pesar de que, en mi opinión, la definición de emisor de valor digital redimible no incluye de manera alguna el concepto de emisor de dinero electrónico, ni son sinónimos.

La emisión de dinero electrónico es una actividad que introduce importantes riesgos de blanqueo de capitales, por lo que las empresas dedicadas a este rubro deben ser supervisadas en debida forma.

En vista que la redacción propuesta excluiría a los emisores de dinero electrónico del ámbito de supervisión de la Superintendencia de Bancos, estimo que ello podría a dar lugar a implicaciones negativas para nuestro país de cara a las acciones ya adoptadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en contra de la República de Panamá, frente a su visión de que somos un país con deficiencias estratégicas en materia de prevención de blanqueo de capitales, por lo que considero que dicha modificación no es conveniente ni oportuna en el sentido que he expuesto.

15. Se objetan, por inconvenientes, los artículos 64 y 65, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 64. El artículo 52 del Decreto Ejecutivo 46 de 2008 queda así:

Artículo 52. La Dirección General de Empresas Financieras tendrá los objetivos de fiscalizar y vigilar a las entidades de valor digital redimible, las empresas financieras, las de arrendamiento financiero, las de remesa de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño, así como el cumplimiento de las normas para la prevención de blanqueo de capitales en las empresas financieras.

Artículo 65. El artículo 53 del Decreto Ejecutivo 46 de 2008 queda así:

Artículo 53. La Dirección General de Empresas Financieras desarrollará las siguientes funciones:

1. Autorizar otorgando registro o licencia, según corresponda, la operación de entidades de valor digital redimible, empresas financieras, de arrendamiento financiero, de remesas de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño, previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades legales.
2. Regular de forma privativa y exclusiva las obligaciones de las entidades de valor digital redimible.
3. Tomar medidas de protección para consumidores financieros en el intercambio de criptoactivos en entidades de valor digital redimible que se determine presentan riesgos sustanciales de fraude para el consumidor financiero.
4. Cancelar el registro o licencia, según corresponda, de entidades de valor digital redimible, de empresas financieras, de arrendamiento financiero, de remesas de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño, en atención a las normas aplicables.
5. Emitir las resoluciones que autorizan modificaciones o cambios de las entidades de valor digital redimible, empresas financieras, de arrendamiento financiero, de remesas de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño.
6. Coordinar la ejecución de labores de vigilancia y auditorías regulares y especiales a las empresas bajo su supervisión y fiscalización, incluyendo las entidades de valor digital redimible.
7. Actualizar los registros de operación de las empresas bajo su supervisión y fiscalización, incluyendo las entidades de valor digital redimible.
8. Coordinar la preparación y remisión de los informes estadísticos, administrativos y de relación con la Unidad de Análisis Financiero y otras entidades competentes, para la prevención del blanqueo de capitales y del financiamiento del terrorismo.
9. Preparar reglamentos para las empresas bajo su supervisión y fiscalización, orientados a mejorar la competencia de la dirección, y preparar las guías, instructivos y demás documentación que deban utilizar las entidades de valor digital redimible.
10. Capacitar a los sujetos regulados por la Dirección, conforme a la prevención del blanqueo de capitales y del financiamiento del terrorismo, y sobre las demás materias afines.
11. Supervisar y coordinar todos los procesos operativos y administrativos que se desarrollen bajo el marco de la Dirección.
12. Atender en primera instancia las quejas que presenten los usuarios de los servicios que brindan las empresas reguladas, incluyendo las entidades de valor digital redimible.
13. Aplicar las sanciones correspondientes a los regulados por incumplimientos a normas que las rigen, incluyendo las entidades de valor digital redimible.
14. Suplir al Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de información de carácter contable, estadística y financiera, para conocer el desempeño de estas actividades comerciales dentro de la economía nacional.
15. Participar del Consejo de Coordinación Financiero para mantener intercambio de información de los diferentes sectores regulados.

16. Establecer las tarifas de registro aplicables para el registro o licenciamiento para sus sujetos regulados.
17. Ejercer otras funciones que le correspondan según las leyes, los reglamentos y las resoluciones, así como aquellas afines que le sean asignadas.

Los artículos 64 y 65 del Proyecto de Ley 697 pretenden modificar el Decreto Ejecutivo No. 46 de 2008, que reglamentan el Decreto Ley No. 6 de 2006, mediante el cual se reorganizó el Ministerio de Comercio e Industrias, específicamente en lo que respecta a las funciones de la Dirección General de Empresas Financieras, a quien se le atribuye como objetivo fiscalizar y vigilar las entidades de valor digital redimible; al igual que se le encarga de autorizar el registro o licencia para la operación que realicen las entidades de valor digital redimible.

En mi opinión, la designación de la Dirección General de Empresas Financieras como la entidad fiscalizadora de las entidades de valor redimible, tal como lo propone el legislador, resulta inconveniente, puesto que al atribuirle esa función no se tomó en cuenta que la misma es una unidad administrativa que forma parte de la estructura organizativa del Ministerio de Comercio e Industrias, por lo que no cuenta con autonomía funcional ni económica para constituirse en un ente regulador.

Por otra parte, el artículo 37 del Decreto Ley No. 6 de 15 de febrero de 2006, que reorganiza ese ministerio, faculta al Órgano Ejecutivo para organizar administrativamente esa entidad, asignarle funciones, reglamentar y/o crear o suprimir las direcciones, comisiones y demás estructuras administrativas que considere necesarias para su mejor funcionamiento, de lo que resulta una objeción por inexequibilidad a la cual me referiré particularmente en el apartado siguiente.

16. Se objeta, por inconveniente el artículo 67, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 67. Vigencia. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

Considero inconveniente establecer una vigencia inmediata a la publicación, toda vez que se requieren una serie de adaptaciones respecto a acuerdos del ente regulador, además de la preparación de las entidades del sector público y sector privado. Es conveniente estipular una *vacatio legis* de al menos seis meses a partir de su publicación.

B. De las objeciones por inexequibilidad.

1. Se objeta, por inexequible, el numeral 1 del artículo 4, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 4. Inclusión en la agenda digital. La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental incluirá evaluar la viabilidad e implementar en la agenda digital de la República de Panamá lo siguiente:

1. Digitalizar la identidad de las personas naturales en coordinación con el Tribunal Electoral y de las jurídicas en coordinación con el Registro Público 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.

...

(Lo subrayado es nuestro)

1.1. Normas constitucionales que se estiman infringidas y concepto de la infracción:

Artículo 142. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente.

Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 143. El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.
2. Expedir la cédula de identidad personal.
3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.
4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia.
5. Levantar el Padrón Electoral.
6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.
9. Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto. El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del periodo electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.
10. Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.
11. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

El numeral 1 del artículo 4 del Proyecto de Ley 697 establece que la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental evaluará, en coordinación con el Tribunal Electoral, la viabilidad de implementar en la agenda digital de la República de Panamá la digitalización de la identidad de las personas naturales.

Al confrontar este numeral con lo que disponen los artículos 142 y 143 de nuestro texto fundamental, observo que su contenido dispositivo entraría en un conflicto con las competencias y atribuciones que la propia Constitución Política atribuye de manera privativa al Tribunal Electoral, tanto en materia de identidad e identificación de las personas naturales como en las fases del proceso electoral.

De acuerdo con el artículo 143 constitucional, el Tribunal Electoral es la única institución que puede validar la identidad del ciudadano, por ser esta la depositaria y garante de la identidad e identificación de las personas, incluyendo sus datos biométricos (faciales y de huellas o dactilares), que son utilizados para la expedición de la cédula de identidad personal.

Además, estimo que un proceso de digitalización de la identidad de las personas naturales involucraría poner en manos de terceros el tratamiento de información personal que, por mandato constitucional, es de responsabilidad y custodia del Tribunal Electoral.

2. Se objetan, por inexecutable, los artículos 41 y 43, cuya transcripción es como sigue:

Artículo 41. Regulador de los sistemas de pagos. Además de las competencias que ostenta en virtud del artículo 10 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá tendrá además la competencia privativa y exclusiva para regular otros sistemas de pagos que operen en o desde la República de Panamá, 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 que se cumplan los principios y requerimientos establecidos en esta Ley.

La Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá 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 de forma digital en la página web de la institución.

(Lo subrayado es nuestro)

Artículo 43. 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 el Banco Nacional de Panamá, con el objetivo único de vigilar el cumplimiento y sancionar los incumplimientos del Reglamento de los Sistemas de Pagos y el presente Título.

El gerente general del Banco Nacional de Panamá 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 del Banco Nacional de Panamá. Además, deberán publicarse de forma digital en la página de internet de la institución.

(Lo subrayado es nuestro)

2.1. Normas constitucionales que se estiman infringidas y concepto de la infracción:

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

En esta propuesta de ley, específicamente en su artículo 41, se dispone que además de las competencias que ostenta la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá de acuerdo al artículo 10 de su Ley Orgánica, este organismo directivo tendrá, además, competencia privativa y exclusiva para regular otros sistemas de pagos que operen en o desde la República

de Panamá, a través de la adopción y mantenimiento de un reglamento de sistemas de pagos, aprobado mediante acuerdo de una mayoría de sus miembros. En tanto, el artículo 43 dispone que el Banco Nacional de Panamá creará una unidad administrativa especializada dentro de su organización interna, destinada a ejercer la vigilancia de los sistemas de pagos e interpretaciones para casos particulares.

Estimo, que el contenido de estos artículos resultaría inexecutable al confrontarlos con el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, de acuerdo con el cual la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes y en especial determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional a través de la creación de ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, si tomamos en cuenta que con lo propuesto en estos artículos la Asamblea Nacional dispone sobre la creación de un organismo administrativo dentro de la estructura del Banco Nacional de Panamá, al cual igualmente le atribuye funciones, a la par que se dispone sobre el establecimiento de nuevas funciones para su Junta Directiva, lo que viola de manera flagrante, lo dispuesto por el Texto Constitucional.

3. Se objetan, por inexecutable, los artículos 62, 63, 64 y 65 cuya transcripción es como sigue:

Artículo 62. El literal i) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 170 de 1993 queda 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 63. Se adiciona el artículo 117-K al Decreto Ejecutivo 170 de 1993, 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 que 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 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 64. El artículo 52 del Decreto Ejecutivo 46 de 2008 queda así:

Artículo 52. La Dirección General de Empresas Financieras tendrá los objetivos de fiscalizar y vigilar a las entidades de valor digital redimible, las empresas financieras, las de arrendamiento financiero, las de remesa de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño, así como el cumplimiento de las normas para la prevención de blanqueo de capitales en las empresas financieras.

Artículo 65. El artículo 53 del Decreto Ejecutivo 46 de 2008 queda así:

Artículo 53. La Dirección General de Empresas Financieras desarrollará las siguientes funciones:

1. Autorizar otorgando registro o licencia, según corresponda, la operación de entidades de valor digital redimible, empresas financieras, de arrendamiento financiero, de remesas de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño, previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades legales.
2. Regular de forma privativa y exclusiva las obligaciones de las entidades de valor digital redimible.
3. Tomar medidas de protección para consumidores financieros en el intercambio de criptoactivos en entidades de valor digital redimible que se determine presentan riesgos sustanciales de fraude para el consumidor financiero.
4. Cancelar el registro o licencia, según corresponda, de entidades de valor digital redimible, de empresas financieras, de arrendamiento financiero, de remesas de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño, en atención a las normas aplicables.
5. Emitir las resoluciones que autorizan modificaciones o cambios de las entidades de valor digital redimible, empresas financieras, de arrendamiento financiero, de remesas de dinero, de información de datos de historial de crédito, de factoraje financiero y casas de empeño.
6. Coordinar la ejecución de labores de vigilancia y auditorías regulares y especiales a las empresas bajo su supervisión y fiscalización, incluyendo las entidades de valor digital redimible.
7. Actualizar los registros de operación de las empresas bajo su supervisión y fiscalización, incluyendo las entidades de valor digital redimible.
8. Coordinar la preparación y remisión de los informes estadísticos, administrativos y de relación con la Unidad de Análisis Financiero y otras

entidades competentes, para la prevención del blanqueo de capitales y del financiamiento del terrorismo.

9. Preparar reglamentos para las empresas bajo su supervisión y fiscalización, orientados a mejorar la competencia de la dirección, y preparar las guías, instructivos y demás documentación que deban utilizar las entidades de valor digital redimible.

10. Capacitar a los sujetos regulados por la Dirección, conforme a la prevención del blanqueo de capitales y del financiamiento del terrorismo, y sobre las demás materias afines.

11. Supervisar y coordinar todos los procesos operativos y administrativos que se desarrollen bajo el marco de la Dirección.

12. Atender en primera instancia las quejas que presenten los usuarios de los servicios que brindan las empresas reguladas, incluyendo las entidades de valor digital redimible.

13. Aplicar las sanciones correspondientes a los regulados por incumplimientos a normas que las rigen, incluyendo las entidades de valor digital redimible.

14. Suplir al Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de información de carácter contable, estadística y financiera, para conocer el desempeño de estas actividades comerciales dentro de la economía nacional.

15. Participar del Consejo de Coordinación Financiero para mantener intercambio de información de los diferentes sectores regulados.

16. Establecer las tarifas de registro aplicables para el registro o licenciamiento para sus sujetos regulados.

17. Ejercer otras funciones que le correspondan según las leyes, los reglamentos y las resoluciones, así como aquellas afines que le sean asignadas.

3.1. Normas constitucionales que se estiman infringidas y concepto de la infracción:

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

...

El Proyecto de Ley 697 modifica los artículos 62 y 63, el numeral i del artículo 2 y adiciona el artículo 117-K, todos del Decreto Ejecutivo No. 170 de 27 de octubre de 1993, que reglamentan el desarrollo operativo del régimen especial del impuesto sobre la renta sobre la ganancia de capital derivada de la enajenación valores, contemplado en el literal e) del artículo 701 del Código Fiscal, infringiendo los principios de la jerarquía normativa y de separación de los poderes, previstos en las disposiciones constitucionales a las que hice referencia.

En mi opinión, las modificaciones que el legislador propone introducir al Decreto Ejecutivo No. 170 de 27 de octubre de 1993 contravienen de una manera directa el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, toda vez que el ejercicio de la función legislativa de la Asamblea Nacional consiste en la expedición de las leyes, no en reglamentarlas; función que en forma privativa le compete constitucionalmente al Órgano Ejecutivo.

Lo dicho anteriormente, también le es aplicable a los artículos 64 y 65 del Proyecto de Ley, los cuales, respectivamente, modifican los artículos 52 y 53 del Decreto Ejecutivo No. 46 de 14 de junio de 2008, por el cual se reglamenta el Decreto Ley No. 6 de 15 de febrero de 2006, que reorganiza el Ministerio de Comercio e Industrias y dicta otras disposiciones.

En lo concerniente a los artículos 64 y 65 del proyecto, estimo que el contenido de estos artículos igualmente resultaría inexecutable al confrontarlos con el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, de acuerdo con el cual la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes y en especial determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional a través de la creación de ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, si tomamos en cuenta que con lo propuesto en estos artículos la Asamblea Nacional. Ello es así, puesto que el darle funciones específicas a la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias mediante una ley expedida para ese propósito por la Asamblea Nacional, violenta la autonomía que sobre esta materia la norma constitucional le atribuye de manera privativa al Órgano Ejecutivo.

Consideraciones Finales.

Luego del análisis que he realizado al Proyecto de Ley 697, Que regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metales preciosos y otros bienes, los sistemas de pagos, y dicta otras disposiciones, en el cual se recoge de manera detallada las razones que aduzco para objetarlo parcialmente, por inconvenientes e inexecutable, estimo que, si bien se trata de una propuesta novedosa, la iniciativa legislativa requiere adecuación a las normas que regulan nuestro sistema financiero y el modelo monetario que ha garantizado estabilidad económica y disciplina fiscal en el país. A su vez, se hace imperativo conformar la nueva regulación con las recomendaciones del GAFI, a fin de continuar la ruta definida por el Estado en materia de transparencia fiscal y de prevención de blanqueo de capitales.

La condición fundamental de un sistema financiero es que genere confianza para la atracción de capitales sanos e inversiones estables. Para generar confianza se requiere de reglas claras, de una supervisión eficaz y de un régimen de consecuencias efectivo; condiciones que no estarán presentes si no se cuenta con un regulador sólido, con recursos, autonomía, personal competente, credibilidad institucional, capacidad y experiencia.

En atención a las consideraciones anteriormente expresadas, me veo obligado a objetar de modo parcial, por inconveniente e inexecutable, el Proyecto de Ley 697 de 2021, (fusionado con el Proyecto de Ley 696), **“Que regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metales preciosos y otros bienes, los sistemas de pagos, y dicta otras disposiciones”**, por lo cual procedo a devolverlo a la honorable Asamblea Nacional sin haber sido objeto de la sanción correspondiente.

Reciba señor diputado presidente las muestras de mi consideración y estima personal.

Atentamente,



Laurentino Cortizo Cohen
Presidente de la República