REPÚBLICA DE PANAMÁ
SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES

OPINIÓN N°6 - 2016
De 07 de julio de 2016

Tema:
1. "Aclarar el concepto vertido en la página 2 de la Opinión 4-2016 que señala: "Bajo la normativa actual, el Acuerdo 6-2015 se solicita tanto la copia de la identificación como de los folios donde se encuentren los sellos de entrada y salida. En ese sentido, la norma no establece que los sellos que estén en el documento sean de entrada y salida de Panamá, por lo que no es óbice para que el cliente esté presente en Panamá o no para que sea captado como tal." , y su aplicación en la práctica.

2. Aclarar el concepto vertido en la página 2 de la Opinión 4-2016 que señala: "Así las cosas, el Acuerdo es claro y no está sujeto a interpretación, los sujetos obligados financieros deben solicitar y obtener la copia del pasaporte, que debe incluir los sellos de entrada y salida del país, así como cualquier otro trámite migratorio correspondiente, de esta forma, para cumplir con la norma basta con incorporar copia del pasaporte con sus sellos, donde consten los movimientos de entrada y salida del titular del documento.", en torno a lo señalado por el Acuerdo respecto a la cédula como primera opción.

Solicitante: Alejandro Abood Alfaro
Motu Propio

Criterio del Solicitante:

"Quienes elevaron consulta a la Superintendencia resultante en la Opinión 4-2016, recién publicada en Gaceta Oficial hace 3 días, lo hicieron con la intención de aclarar el contenido del numeral 2 del artículo 7 del referido Acuerdo, el cual señala lo siguiente:

'Artículo 7. (Identificación y verificación de la identidad del cliente – Persona Natural).
Para los efectos de la identificación y verificación de la identidad del cliente conforme a lo indicado en el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 23 de 2015, los Sujetos Obligados Financieros deberán tomar, como mínimo, las siguientes medidas, y solicitar y obtener la siguiente información o documentación, antes de la apertura de la cuenta o inicio de la relación comercial:
1. *...*
2. *Copia de la cédula o pasaporte de la persona (s) que solicita abrir la cuenta y a los beneficiarios finales; y realizar el cotejo correspondiente, La copia del pasaporte debe incluir los sellos de entrada y salida del país, así como cualquier otro trámite migratorio correspondiente. [...]'*

Señala la Superintendencia mediante Opinión 4-2016, con justan (sic) razón, que el numeral 2 no establece que los sellos de entrada y salida deban ser de Panamá.

Recordamos el Acuerdo 5-2006, derogado por el Acuerdo 6-2015, que en su Artículo quinto, literal A, numeral 5 señalaba que se debían:

'Requerir las constancias de trámites migratorios del cliente establecidos en el documento de viaje (sellos de entrada del pasaporte), ***en el caso de personas residentes en el exterior presentes en Panamá para la apertura de la cuenta.'*** *(el resaltado es propio).*

Curiosamente el antiguo Acuerdo únicamente pedía los sellos de entrada y no los de salida, y únicamente si la persona estaba en Panamá, por lo cual se

interpretaba que se trataba del sello de entrada a nuestro país. A mi juicio ese detalle establecería la facultad del sujeto obligado de cotejar el pasaporte de la persona in situ, dada la presencia de la persona en nuestro país.

Si bien la Superintendencia tiene razón en señalar que el Acuerdo 6-2015 no establece que los sellos se piden a personas que están o no en Panamá, debe a nuestro juicio la Superintendencia analizar el término ***"del país"*** *que fue incluido en el Acuerdo bajo la frase "La copia del pasaporte debe incluir los sellos de entrada y salida* ***del país…"***

En ese sentido, nos avocamos a un breve análisis sobre los usos y costumbres en la legislación del término del país.

Nuestra Constitución Nacional usa el término "del país" extensivamente. Podemos mencionar como referencia los artículos 61, 66, 107, 10, 254, 257, 277, 286 y 311. En todos, sin excepción, es claro que "del país" es una referencia a la República de Panamá y no a cualquier otro país.

En nuestro Código Civil el asunto es algo distinto. Todos los usos del término se puede inferir que se refieren a cualquier país, pero aquella distinción inequívocamente parte de la redacción ampliada que así lo deja por sentado, tal y como los artículos 7 ("... se determinan por la ley ***del país en que se otorguen…"),*** *74 ("... por las leyes* ***del país de su origen****..."), 764 ("... de acuerdo con las leyes del* ***país a que el buque pertenezca…"),*** *765 ("... las leyes* ***del país en que se hallen…")*** *y el 1138 ("...* ***El uso o la costumbre del país*** *se tendrá en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos...". . (el resaltado es propio)*

La ley de Valores no contiene como tal el término "del país", sin embargo la Ley 67 de 2011, que creó la Superintendencia y reformó el Decreto ley 1 de 1999, también reformó la Ley 0 de 19993, y en el artículo 338 del Texto Único del Decreto 1 de 1999 podemos apreciar la modificación del artículo 4 de la Ley 10 de 1993, que señala en sus primeras líneas que:

"Los planes deberán ser emitidos y administrados por bancos de licencia general, incluyendo al Banco Nacional de panamá, por compañías de seguros autorizadas para operar en ***el país****..." (el resaltado es propio)*

Si bien no estamos en este último ejemplo ante una réplica exacta del término, se puede denotar que en ese caso "país" podría significar únicamente Panamá.

No debemos como tal ignorar los usos y costumbres de nuestra legislación y es por ello que, es nuestra conclusión que el término del "país" contenido en el Acuerdo 6-2015 en efecto es una referencia directa a la República de Panamá, ya que no está presente una redacción que sugiera una interpretación distinta a la acostumbrada en el país.

Comprenderíamos si la Superintendencia quisiera además los sellos de entrada y salida al país emisor del pasaporte, sin embargo, como ha quedad la Opinión 4-2016, se entiende que los sujetos obligados financieros deben solicitar todos los sellos correspondientes a los viajes de la persona que aporta su pasaporte.

En relación a la otra aclaración que solicitamos, ligada a la postura contenida en la Opinión 4-2016, donde se hace referencia a que "... el Acuerdo es claro y no esta sujeto a interpretación, los sujetos obligados financieros ***deben solicitar y obtener la copia del pasaporte****..."(el resaltado es propio) consideramos que, en estricto Derecho, al momento que esta postura pasa a establecer un* ***deber,*** *excluye la posibilidad que sin duda contiene el Acuerdo de solicitar ya sea: "copia de la cédula o pasaporte de la persona...". Una opinión, por su naturaleza, no puede reducir el alcance de un Acuerdo, ya que únicamente es un instrumento de interpretación del mismo, que si bien tiene carácter vinculante, hace las veces de los reglamentes a las yeyés, y está sujeto a las mismas*

limitaciones que los reglamentos, tal y como lo contempla al (sic) artículo 19 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999.

Inclusive el simple hecho de que la Superintendencia haya ordenado en el numeral 2 del artículo 7 del Acuerdo 6-2015 aquella frase de manera que primero señala la cédula y después el pasaporte como una opción (uno "o" otro; no ambos), nos lleva a concluir que para la Superintendencia es preferible que el sujeto obligado proceda a obtener cédula antes que el pasaporte de la persona.

Queda también sumamente claro que el Acuerdo no hace distinción entre a quienes se les debe pedir una cédula y a quienes un pasaporte, por lo cual se entiende que no hay distinción establecida en la norma y queda a opción del sujeto obligado, o más bien dicho, de la persona que aporta el documento a aquel, definir si presentar una cédula o un pasaporte para que su identidad quede verificada. El sujeto obligado estaría facultado y obligado a aceptar cualquiera opción buena, siempre que pueda verificar razonablemente la veracidad del documento.

Al no contener el Acuerdo distinción alguna sobre el país que puede ser emisor de la cédula, y al ser evidente que Panamá no es el único país del mundo que emite cédulas, se entiende que si una persona aporta copia de la cédula (cotejada) expedida por el Gobierno de su país, no es obligatorio que aporte copia de su pasaporte.

Por lo anterior, concluimos que el sujeto obligado tiene la opción de solicitar de cualquier persona su cédula o su pasaporte, dando preferencia a la cédula, y como tal rogamos se aclare que el requisito contemplado en el numeral 2 del artículo 7 del Acuerdo 6-2015 se puede cumplir obteniendo copia cotejada de la cédula de la (s) que solicitan(n) abrir la cuenta y de los beneficiarios finales, sin importar la nacionalidad o residencia de los mismos; y no necesariamente este requisito se cumpla única y exclusivamente con el pasaporte, como la Opinión 4-2016 ha señalado."

Posición Administrativa de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV):

Previo a emitir posición administrativa, nos permitimos citar y analizar las normas aplicables a la consulta presentada:

1. Artículo 7 de Acuerdo 6-2015:

   "Para los efectos de la identificación y verificación de la identidad del cliente conforme a lo indicado en el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 23 de 2015, los Sujetos Obligados Financieros deberán tomar, como mínimo, las siguientes medidas, y solicitar y obtener la siguiente información o documentación, antes de la apertura de la cuenta o inicie de la relación comercial:

   1. [...]

   2. Copia de la cédula o pasaporte de la persona(s) que solicita abrir la cuenta y a los beneficiarios finales; y realizar el cotejo correspondiente. ***La copia del pasaporte debe incluir los sellos de entrada y salida del país, así como cualquier otro trámite migratorio correspondiente.*** *" (Resaltado es nuestro)*

Una vez revisadas las normas antes descritas, frente a las consultas presentadas por el solicitante, tenemos a bien responder en el orden que vienen dadas.

1. Aclarar el concepto vertido en la página 2 de la Opinión 4-2016 que señala: "Bajo la normativa actual, el Acuerdo 6-2015 se solicita tanto la copia de la identificación como de los folios donde se encuentren los sellos de entrada y salida. En ese sentido, la norma no establece que los sellos que estén en el documento sean de entrada y salida de Panamá, por lo que no es óbice para que el cliente esté presente en Panamá o no para que sea captado como tal." , y su aplicación en la práctica.

El solicitante nos consulta sobre la aplicación práctica de la norma al exigir sellos de entrada y salida del país, toda vez que considera que la frase "del país" se refiere único y exclusivamente a Panamá por el uso y costumbre que éste ha recibido a lo largo de la historia legislativa panameña.

Del desarrollo de la consulta por parte del solicitante podemos observar que plantea una opinión personal al señalar que "[***N]o debemos como tal ignorar los usos y costumbres de nuestra legislación y es por ello que, es nuestra conclusión que el término del "país" contenido en el Acuerdo 6-2015 en efecto es una referencia directa a la República de Panamá, ya que no está presente una redacción que sugiera una interpretación distinta a la acostumbrada en el país."***

Comprendemos la opinión y criterio del solicitante, ya que en algunas normas y legislación panameña se hace referencia al "país" para inferir que se trata de la jurisdicción panameña. Comprendemos que la redacción del Acuerdo 6-2015 no quedo en este aspecto específica y no se identificó expresamente que se trata de copia de los sellos de ingreso a Panamá y lo dejo de forma amplia y general. Es por ello que ésta Superintendencia se mantiene en el criterio vertido en la Opinión 4-2016, la cual expresó claramente la posición administrativa vertida ante la consulta presentada, y en la cual establecimos que los sellos de entrada y salida no son necesariamente los de Panamá, son los sellos de entradas y salidas estampados en el pasaporte.

Adicionalmente tal y como señala el numeral 2 del artículo 7 antes trascrito del Acuerdo 6-2015 se solicita copia de cualquier otro trámite migratorio, siendo esto así y para que el intermediario cumpla o pueda verificar razonablemente que está obteniendo copia de "cualquier otro tramite migratorio" corresponde responsablemente que este proceda a requerir copia íntegra de la totalidad de las páginas del pasaporte del cliente, ya que de lo contrario se pudiera estar omitiendo la obtención de la información de forma completa.

Es por ello, tal y como quedo redactada la norma, que nuestra conclusión es requerir que en el expediente del cliente conste copia íntegra de la totalidad de las páginas del pasaporte del cliente. Cabe destacar que existen otros Acuerdos reglamentarios que cuando indican copia del pasaporte, se expresa taxativamente que solo requieren la página donde se encuentra impresa la fotografía, firma y generales del titular del documento.

Como punto final, podemos señalar que este requerimiento fue adicionado a la norma reglamentaria *para ampliar la debida diligencia y verificación de la identidad del cliente, tomando como referencia el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 23 de 2015, "Que adopta*

medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva."

Así las cosas, esta medida determina un mecanismo de identificación adecuada, verificación razonable al cliente de su domicilio real, países que visita o frecuenta y si ha tenido algún impedimento de entrada o salida de algún país, que pueda reflejar las medidas básicas de una debida diligencia.

2. Aclarar el concepto vertido en la página 2 de la Opinión 4-2016 que señala: "Así las cosas, el Acuerdo es claro y no está sujeto a interpretación, los sujetos obligados financieros deben solicitar y obtener la copia del pasaporte, que debe incluir los sellos de entrada y salida del país, así como cualquier otro trámite migratorio correspondiente, de esta forma, para cumplir con la norma basta con incorporar copia del pasaporte con sus sellos, donde consten los movimientos de entrada y salida del titular del documento.", en torno a lo señalado por el Acuerdo respecto a la cédula como primera opción.

Con respecto a esta pregunta, consideramos que la misma igualmente fue respondida en la respuesta anterior. Reiteramos lo expresado en la Opinión 4-2016, al señalar que la redacción del Acuerdo es clara y no se presta a interpretación, en el sentido que al requerir información sobre cualquier otro tramite migratorio la conclusión es que para cumplir con ello se requiere la copia de todo el pasaporte, lo que incluye los sellos de entrada y salida del país y cualquier otro trámite migratorio que se incluya en dicho documento.

Sobre el uso de cédula o pasaporte de una persona, debemos señalar ante la duda del solicitante que éste debe solicitar cédula a nacionales y pasaporte a extranjeros. Los extranjeros que hayan obtenido la residencia en Panamá podrán ser identificados igualmente mediante cedula de identidad personal emitida por el Tribunal Electoral de Panamá.

Aquel extranjero que esté en Panamá como residente y regularizado, se le otorgará una cédula que lo identificará como extranjero residente en Panamá. En tal sentido, el pasaporte no sería necesario porque la cédula documento público emitido por una entidad del Estado panameño concede a su portador de los derechos y obligaciones que cualquier nacional residente que éste confiere. Por lo tanto, si el extranjero presenta cédula emitida por el Registro Civil del Tribunal Electoral de Panamá, esta eximido de la presentación del pasaporte emitido por su país de origen.

Contrario sensu, aquel extranjero que no mantenga posesión de una cédula de identificación personal emitida por el Registro Civil panameño, está en la obligación de presentar copia completa de su pasaporte porque éste es el documento que confiere el Estado del que es nacional para uso y efecto en el extranjero y que lo valida como ciudadano de aquél país, en adición a que es el documento requerido taxativamente por el Acuerdo 6-2015 a efectos de realizar la debida identificación del cliente extranjero.

Por otro lado, el uso de una cédula emitida por un Estado extranjero, no tiene validez fuera de su país de origen. En su lugar, el pasaporte documento también emitido por un Estado extranjero, sirve para validar que es un ciudadano de ése país y que el mismo ésta autorizado para realizar un movimiento fuera de sus fronteras.

Podemos concluir como improcedente que una entidad regulada pueda aceptar solo una cédula de un país distinto al nuestro a un ciudadano extranjero para identificarse ante éste, cuando el Acuerdo reglamentario para estos casos contempla un documento distinto a éste tal como hemos venido señalando previamente.

Finalmente consideramos oportuno aclarar que el Acuerdo 6-2015 al que hacemos referencia en la presente Opinión está siendo revisado en virtud de múltiples consultas de usuarios que esta Superintendencia ha estado recibiendo; por lo que seguramente sufrirá modificaciones. Quedaría el espacio en la consulta pública para la adopción de la referida modificación para que se presenten las recomendaciones que se estimen necesarias para la mejora del mencionado Acuerdo en busca del cumplimiento efectivo por parte de los intermediarios.

Fundamento Legal: Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, Acuerdo 6-2015, Opinión 4-2016.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Marelissa Quintero de Stanziola
SUPERINTENDENTE

G.

SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES
REPUBLICA DE PANAMA
A los 13 días del mes de Julio
dos mil 16
a las 10:47 am notifique
al señor Alejandro Abood Alfaro
Que antecede.
El notificado (s).