

CONGELAMIENTO PREVENTIVO DE ACTIVOS: HERRAMIENTA CLAVE CONTRA EL LAVADO DE DINERO, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

POR ISSAMARY SÁNCHEZ ORTEGA²²

En atención a la estructura legal de nuestro país para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva, el congelamiento preventivo representa una medida relevante de respuesta inmediata, orientada a la protección del sistema financiero nacional y al cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por el Estado panameño.

Al respecto, el *congelamiento preventivo* hace referencia a la prohibición temporal de la transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros activos, en base a una decisión adoptada por una autoridad competente, sin que se requiera necesariamente una orden judicial" (<https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Template-GAFILAT-Glosario.pdf>).

Sobre el particular, ésta figura tiene un impacto significativo a nivel global, en atención a que forma parte de los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, limitando el flujo financiero de organizaciones criminales y terroristas, fortaleciendo la cooperación transfronteriza y consolidando la integridad del sistema financiero internacional, en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Esta figura jurídica se encuentra regulada en nuestro país con la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y su reglamentación en el Decreto Ejecutivo No. 947 de 5 de diciembre de 2014; estableciéndola como una medida indispensable para interrumpir el acceso y uso de recursos financieros por parte de individuos o entidades vinculadas con actividades ilícitas transnacionales.

La Ley No. 23 de 2015 establece con claridad que los sujetos obligados (financieros y no financieros) deben aplicar de forma inmediata el congelamiento de fondos o activos que correspondan a personas incluidas en listas emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en especial en cumplimiento de la Resolución 1373 (2001) para combatir el terrorismo.

Esta medida debe ejecutarse sin previo aviso a los afectados, con el fin de evitar el traspaso, conversión, ocultamiento o uso indebido de dichos activos. En este sentido, se convierte en un instrumento de prevención y de acción inmediata, sin necesidad de una orden judicial previa.

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) es el ente coordinador de esta medida. Su función es recibir, centralizar y analizar los reportes de operaciones sospechosas que remiten los sujetos obligados y, cuando detecta elementos suficientes, la información se envía al Ministerio Público u otras

²² Doctora en Derecho con especialización en derecho civil. Abogada (civil/comercial) y Consultora en materia de prevención de lavado de dinero y gobierno corporativo. Embajadora y Cónsul General de Panamá en Francia 2020-2024. Primera panameña Copresidente del Centro de Desarrollo de la OCDE. Escritora, docente y conferencista.

autoridades competentes, con el objetivo de dar curso a la investigación penal o a la aplicación de las medidas cautelares correspondientes.

De lo anterior, la UAF puede solicitar información adicional que permita sustentar técnicamente la aplicación de congelamientos preventivos y que facilite el cumplimiento de compromisos internacionales de Panamá en esta materia.

Por ejemplo, en el año 2023, la Unidad de Análisis Financiero de Panamá y la Embajada del Reino Unido firmaron un memorando de colaboración para mejorar la eficacia en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Este acuerdo incluyó la implementación del software FIU360, donado por el Reino Unido, modernizando la plataforma de recepción de información de la UAF y fortaleciendo los mecanismos de intercambio de inteligencia financiera.

Para los sujetos obligados, la aplicación del congelamiento preventivo conlleva una serie de exigencias operativas y técnicas, entre las cuales destacan:

1. Contar con protocolos y procedimientos internos para la revisión continua de listas nacionales e internacionales.
2. Activar el congelamiento de activos una vez que se identifiquen coincidencias con las designaciones vinculantes.
3. Notificar de forma inmediata a la Unidad de Análisis Financiero sobre toda acción tomada en este sentido.
4. Asegurar la confidencialidad del procedimiento, a fin de evitar cualquier filtración que comprometa una posible investigación (*tipping-off*).

En Panamá, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) ha impuesto sanciones por el mal manejo de datos personales. Un caso notable involucró a un medio de comunicación digital que fue multado con \$1,000 por publicar un documento personal sin el consentimiento del titular, violando así los principios establecidos en la Ley de Protección de Datos. En el año 2024, se registraron 122 denuncias; resaltando de esta manera la relevancia de la protección de datos personales dentro de estas investigaciones.

5. Capacitar de forma continua al Oficial de Cumplimiento y personal clave dentro de las entidades, asegurando conocimiento de los procedimientos aplicables y utilizando la tecnología para la verificación de listas y los sistemas de monitoreo.

La República de Panamá, como jurisdicción comprometida con la transparencia internacional, ha adoptado los estándares del GAFI; resaltando que el congelamiento preventivo es parte esencial de las recomendaciones relacionadas con la identificación, monitoreo, restricción de fondos y cooperación internacional; los cuales son elementos claves para garantizar la efectividad del sistema de prevención de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Sobre el particular, toda información relacionada con el congelamiento preventivo debe manejarse con el más alto nivel de reserva. La divulgación indebida de información confidencial por parte de un sujeto obligado o de sus funcionarios constituye una infracción grave, sancionable con multas e inhabilitaciones administrativas.

El congelamiento preventivo es más que una obligación legal, es una herramienta técnica que, aplicada en debida forma, permite proteger la reputación del país (reforzando su estabilidad política y económica), favorece el cumplimiento de normativas nacionales e internacionales y contribuye a la desarticulación de redes criminales y terroristas.

Los sujetos obligados tienen un rol fundamental que requiere actuar con responsabilidad, fortalecer sus controles internos y fomentar una cultura de mejora continua y capacitación, que refuerce la comprensión y aplicación efectiva de estas medidas.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

Ley No. 23 de 27 de abril de 2015.

Decreto Ejecutivo No. 947 de 5 de diciembre de 2014.

Las 40 recomendaciones de Gafi.

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

<https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/antai-denuncias-recibidas-por-posible-violacion-a-la-ley-81-de-proteccion-de-datos-personales-2023>

<https://www.uaf.gob.pa/UAF-FIRMA-MEMORANDUM-DE-ENTENDIMIENTO-CON-LA-EMBAJADA-DEL-REINO-UNIDO-E-IRLANDA-DEL-NORTE-EN-PANAMA->

<https://www.uaf.gob.pa/PROCESO-DEL-CONGELAMIENTO-PREVENTIVO-DE-FONDO-O-ACTIVOS-EN-VIRTUD-DE-LAS-RESOLUCIONES-DEL-CONSEJO-DE-SEGURIDAD-DE-LAS->