

INFORME DIAGNÓSTICO

Obligaciones de Divulgación de Beneficiarios Finales en los Procesos de Contratación Pública en Panamá

junio de 2026



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional



NOTA DE ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

INFORME DIAGNÓSTICO

Posterior a la impresión de este informe diagnóstico, el 26 de junio de 2026, fue publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 30556-C el Decreto Ejecutivo No. 25 de 29 de junio de 2026, que modifica el numeral 21 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 124 de 12 de mayo de 2017, por el cual se reglamenta la Ley 47 de 24 de octubre de 2016 y la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, por lo que el contenido de la(s) página(s) 45, sección 15.1 “Sobre el marco normativo” (párrafo relativo al Common Reporting Standard – CRS – y la Ley 51 de 2016), debe entenderse actualizado en lo pertinente conforme a dicha disposición.

DONDE EL INFORME SEÑALA

“En el ámbito del intercambio automático de información, Panamá implementó el Common Reporting Standard (CRS) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) mediante la Ley 51 de 2016, que obliga a las instituciones financieras a identificar la residencia fiscal de sus clientes, incluidos los beneficiarios de sociedades, fideicomisos y fundaciones, y a reportarla automáticamente a la DGI para su intercambio con las jurisdicciones signatarias.”

DEBE ENTENDERSE ACTUALIZADO ASÍ

“En el ámbito del intercambio automático de información, Panamá implementó el Common Reporting Standard (CRS) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) mediante la Ley 51 de 2016, que obliga a las instituciones financieras a identificar la residencia fiscal de sus clientes, incluidos los beneficiarios de sociedades, fideicomisos y fundaciones, y a reportarla automáticamente a la DGI para su intercambio con las jurisdicciones signatarias. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 25 de 29 de junio de 2026 (G.O.D. No. 30556-C), se modificó el numeral 21 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 124 de 12 de mayo de 2017 — norma reglamentaria de las Leyes 47 y 51 de 2016—, precisando el concepto de ‘Personas que Ejercen el Control’ que las instituciones financieras sujetas a reportar deben identificar para efectos de FATCA/CRS. La reforma mantiene el umbral de control por titularidad (posesión o control, directo o indirecto, del diez por ciento (10%) o más de las acciones, participaciones o derechos de voto), pero ahora dispone expresamente que, cuando ninguna persona natural ejerza control por esa vía, deberá identificarse a quien lo ejerza por otros medios y, en su defecto, a la persona natural que ocupa el cargo de alto directivo. Para fideicomisos, identifica al(los) fideicomitente(s), fiduciario(s), protector(es) y beneficiario(s) o categoría(s) de beneficiarios, y a cualquier otra persona que ejerza el control efectivo último; para otros acuerdos legales y figuras funcionalmente similares (como las fundaciones), exige identificar a personas en posiciones equivalentes. La norma reformada se alinea expresamente con la Recomendación 10 del GAFI y su Nota Interpretativa (versión de febrero de 2012), y permite a la institución financiera sujeta a reportar apoyarse en la información ya recopilada bajo sus procedimientos AML/KYC, tratando siempre al fundador de una fundación y al fideicomitente de un fideicomiso como Personas que Ejercen el Control.”

Este informe diagnóstico será debidamente actualizado en su versión digital que podrá encontrarse próximamente en nuestro sitio web.

Accede al informe
completo aquí



INFORME DIAGNÓSTICO

Obligaciones de Divulgación de Beneficiarios Finales en los Procesos de Contratación Pública en Panamá

Marco normativo, brechas institucionales, jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y propuestas de política pública



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional

Autora:

María Lorena Cummings Oberto

Panamá, junio de 2026

Versión 5.0 — Revisión integral

Índice

Índice	Pág. 2	
Glosario de Siglas	Pág. 6	
01 Resumen Ejecutivo	Pág. 8	07
02 Objetivos de la consultoría	Pág. 11	
01. Objetivo general	Pág. 11	
02. Objetivos específicos	Pág. 11	
03 Alcance y destinatarios	Pág. 12	
04 Metodología	Pág. 12	
01. Enfoque de investigación	Pág. 12	
02. Métodos de análisis	Pág. 13	
05 Régimen general de identificación del beneficiario final	Pág. 13	08
01. Ley 23 de 27 de abril de 2015: marco ALA/CFT general	Pág. 13	
02. Ley 129 de 17 de marzo de 2020: creación del RUBF	Pág. 13	
03. Ley 254 de 11 de noviembre de 2021: adecuaciones estructurales	Pág. 14	
04. Decreto Ejecutivo 35 de 6 de septiembre de 2022: criterios de identificación	Pág. 16	
06 Régimen especial de contratación pública	Pág. 16	09
01. Ley 22 de 27 de junio de 2006: Texto Único ordenado por Ley 153 de 2020	Pág. 16	
02. Naturaleza del registro ante la DGCP	Pág. 17	
03. Cuadro comparativo	Pág. 17	
Marco constitucional y de protección de datos	Pág. 19	
01. Hábeas data en la Constitución	Pág. 19	
02. Ley 81 de 26 de marzo de 2019: Protección de Datos Personales	Pág. 19	
03. Ley 6 de 22 de enero de 2002: Transparencia en la Gestión Pública	Pág. 20	
04. Mapeo Institucional	Pág. 20	
Actores institucionales principales	Pág. 21	
01. Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)	Pág. 21	
02. Superintendencia de Sujetos No Financieros (SSNF)	Pág. 22	
03. Unidad de Análisis Financiero (UAF)	Pág. 22	
04. Registro Público de Panamá	Pág. 22	
1. Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)	Pág. 22	
2. Ministerio Público y Procuraduría General de	Pág. 22	
Actores privados	Pág. 23	
01. Agentes residentes (abogados y firmas de abogados)	Pág. 23	
02. Proponentes y contratistas del Estado	Pág. 23	
03. Notarios públicos	Pág. 23	
04. Cooperación Interinstitucional	Pág. 23	
05. Aplicación Práctica de las Obligaciones	Pág. 23	
Funcionamiento del régimen de declaración jurada ante la DGCP	Pág. 24	10
01. Régimen sancionador de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)	Pág. 24	
02. Principales limitaciones operativas	Pág. 27	

11

Brechas y Fallas en la Implementación

- 01. Vacíos legales Pág, 28
- 02. Problemas institucionales Pág, 28
- 03. Barreras de acceso a la información Pág, 29
- 03. Barreras de acceso a la información Pág, 30

12

Análisis de Riesgos

- 01. Conflictos de interés Pág, 30
- 02. Tráfico de influencias Pág, 32
- 03. Diferenciación entre contratistas nacionales y extranjeros Pág, 32

13

Casos y Jurisprudencia

- 01. La decisión de la Corte Suprema de Justicia Pág, 34
- 02. Implicaciones prácticas del fallo Pág, 35
- 03. Otros casos documentados Pág, 36
- 04. Alternativas legales Pág, 36
- 05. Jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa complementaria Pág, 37
- 05. Jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa complementaria Pág, 38

14

Conclusiones

- 01. Sobre el marco normativo Pág, 40
- 02. Sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema Pág, 40
- 03. Sobre los riesgos Pág, 41
- 04. Casos concretos documentados en Panamá Pág, 41
- 1. Caso bebidas lácteas - MEDUCA (2014-2015) Pág, 42
- 2. Caso transportistas - Zona Libre de Colón Pág, 42
- 3. Contexto institucional actual Pág, 42

15

Recomendaciones

- 01. Recomendaciones legales Pág, 44
- 02. Recomendaciones institucionales Pág, 44
- 03. Recomendaciones de políticas públicas Pág, 45
- 04. Hoja de ruta propuesta Pág, 46
- 04. Hoja de ruta propuesta Pág, 47

Referencias

- 01. Normativa panameña Pág, 48
- 02. Reglamentos y resoluciones Pág, 48
- 03. Jurisprudencia Pág, 49
- 04. Documentos institucionales y académicos Pág, 49

16

Bibliografía

- 01. Fuentes periodísticas Pág, 50
- 02. Recursos en línea Pág, 50
- 02. Recursos en línea Pág, 51



Glosario de Siglas

ACODECO

Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia

ALA/CFT

Antilavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo

ANTAI

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

BC

Blanqueo de Capitales

BC/FT/FPADM

Blanqueo de Capitales / Financiamiento del Terrorismo / Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

BF

Beneficiario Final

BID

Banco Interamericano de Desarrollo

CFT

Contra el Financiamiento del Terrorismo

CRS

Common Reporting Standard (Estándar Común de Reporte – OCDE)

CSJ

Corte Suprema de Justicia de Panamá

DE

Decreto Ejecutivo

DGCP

Dirección General de Contrataciones Públicas
Dirección General de Ingresos (Ministerio de Economía y Finanzas)

DGI

Financiamiento de la Proliferación de Armas de

FPADM

Destrucción Masiva

GAFI

Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF por sus siglas en inglés)

GAFILAT

Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

MAC

Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (OCDE)



Glosario de Siglas

MEDUCA

Ministerio de Educación de Panamá

MEF

Ministerio de Economía y Finanzas

MLA

Mutual Legal Assistance (Asistencia Judicial Internacional en Materia Penal)

OCDE

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ROS

Reporte de Operaciones Sospechosas

RUBF

Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas

SBP

Superintendencia de Bancos de Panamá

SMV

Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá

SONF

Sujeto Obligado No Financiero

SSNF

Superintendencia de Sujetos No Financieros (ver también SSNF/SSFN)

TACP

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

UAF

Unidad de Análisis Financiero

UE

Unión Europea

UNCAC

United Nations Convention Against Corruption (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción)



Resumen Ejecutivo

El presente informe diagnóstico, comisionado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (en adelante, "la Fundación" o "Transparencia Internacional – Capítulo de Panamá") y la consultora María Lorena Cummings Oberto analizan la evidencia y la aplicación práctica de las obligaciones de divulgación de beneficiarios finales en los procesos de contratación pública en Panamá, identificando las brechas entre el marco normativo y su implementación, así como los principales riesgos asociados a la opacidad en esta materia.



Contexto del problema

Panamá ha creado un importante marco legal para identificar a los beneficiarios finales, por parte de los sujetos obligados no financieros supervisados por la Superintendencia de Sujetos No Financieros (en adelante, SSNF), impulsado por presiones internacionales y por políticas de transparencia. Sin embargo, en la contratación pública, la efectividad y la verificación de la información están condicionadas por la falta de acceso al Registro Único de Beneficiario Final (en adelante, RUBF) por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante, DGCP), ya que su acceso no está delimitado en las normas aplicables, así como por debilidades normativas, institucionales y tecnológicas que dificultan la verificación de los datos.



Hallazgos, riesgos e insights

Como primer hallazgo, existen distintos umbrales de registro para la identificación del beneficiario final. En el RUBF, se identifica a los beneficiarios finales con una participación, un beneficio o un **control efectivo del 25% o más en una persona jurídica**. La Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante, DGCP) identifica a los beneficiarios finales con **una participación del 10% o más en una entidad jurídica**. La información relacionada con el beneficiario final registrada en el RUBF y en la DGCP no es concordante, ya que los sistemas de verificación registran la información con umbrales de registro diferentes, que no están interconectados y son imposibles de verificar, porque en la actualidad no existe el marco regulatorio que permita dicha interconexión o la posibilidad de consulta por parte de la DGCP.

Asimismo, el segundo hallazgo refleja que el régimen especial de contratación pública (Ley 22/2006, Texto Único ordenado por Ley 153/2020, en adelante Ley 22/2006) exige la declaración jurada ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), **con un umbral del 10%, únicamente para contratos superiores a B/. 500,000.00**; sin embargo, este umbral dificulta la verificación de la información obtenida, ya que la única información oficial con la que se puede contrastar y verificar esta obligación se encuentra contenida en el RUBF. Adicionalmente, en los contratos de montos inferiores, los controles y el conocimiento del beneficiario final son menos estrictos. Considerando las tipologías de corrupción, como la división de materia, nos parece prudente revisar estos controles para que se apliquen en todas las contrataciones.



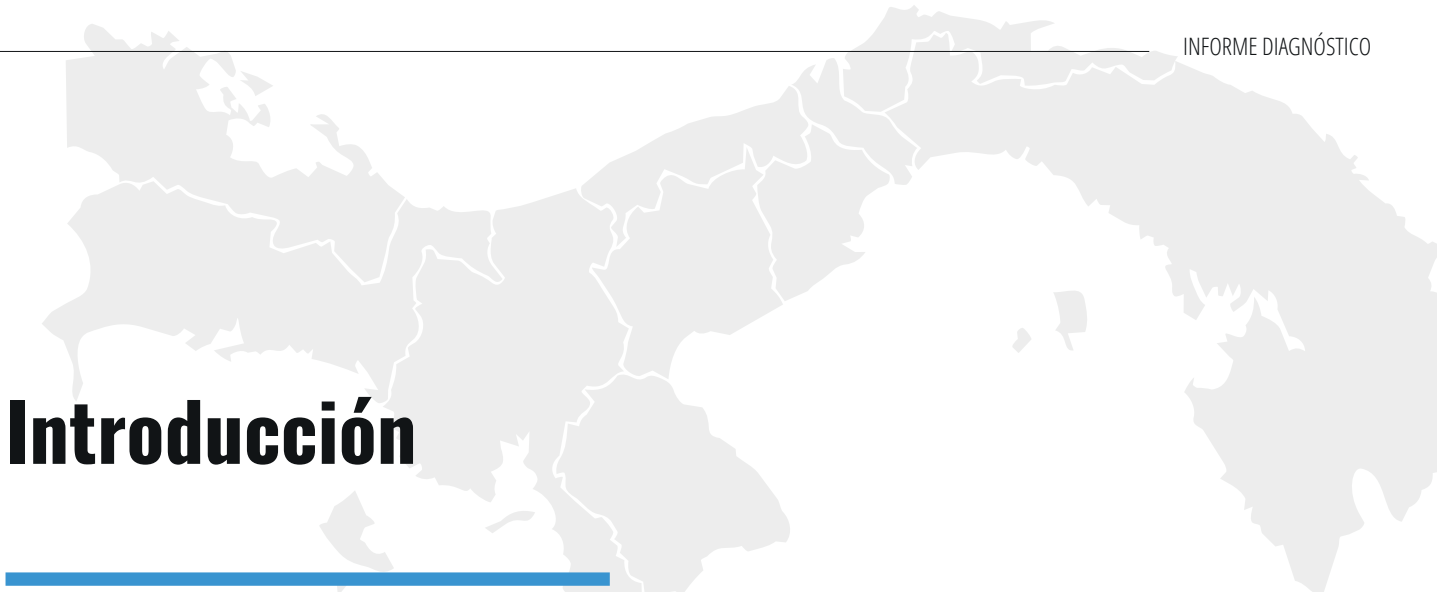
Como principal riesgo, la ausencia de verificación permite inconsistencias en las declaraciones juradas de los contratistas del Estado. Adicionalmente, la DGCP no cuenta con acceso directo ni indirecto al RUBF, lo que dificulta la verificación cruzada de la información.



Como riesgo sistemático para el cumplimiento de los estándares internacionales, se presenta en particular con la Directiva 2018/843 de la Unión Europea, el registro de beneficiarios finales del Reino Unido (People with Significant Control) y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) promueven la transparencia de la información de los beneficiarios finales de las entidades jurídicas registradas o, al menos, el acceso de las autoridades de contratación a la información contenida en el Registro Único de Beneficiario Final de cada país.

Como principales observaciones, se destaca que la información del sistema RUBF depende de la información declarada por los agentes residentes, lo que genera una dependencia jurídica respecto de la información recabada y declarada por éstos. En ocasiones, existen entidades jurídicas con beneficiarios que aún no han sido declarados, o bien la información de los beneficiarios finales está incompleta o contiene errores.

La declaración jurada prevista en el artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 es un instrumento declarativo que no está acompañado de mecanismos eficaces de verificación, ya que no es posible consultar su contenido en el RUBF.



Introducción

La identificación del beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas constituye uno de los pilares fundamentales del sistema internacional de prevención del blanqueo de capitales, contra el financiamiento del terrorismo y del financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (en adelante, BC/CFT/-FPADM). El Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante, GAFI) ha establecido esta obligación en las 40 Recomendaciones emitidas por esta organización para combatir y prevenir el BC/CFT/ FPADM. En particular, en las recomendaciones 24 y 25 se exige a los países miembros que garanticen la disponibilidad de información precisa, suficiente y actualizada sobre los beneficiarios finales.

Panamá es miembro de GAFILAT, la entidad que representa a GAFI en Latinoamérica, desde 2010 y, como centro financiero y corporativo de relevancia global, ha sido objeto de evaluaciones internacionales que han evidenciado debilidades estructurales en su sistema de identificación del beneficiario final. El escándalo de los Papeles de Panamá en 2016 y la inclusión del país en la lista gris del GAFI precipitaron una serie de reformas legislativas que culminaron en la creación del Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales (RUBF), establecido por la Ley 129 de 17 de marzo de 2020 y sus modificaciones.

No obstante, el enfoque panameño en materia de beneficiarios finales se ha construido sobre una premisa dual: por una parte, el reconocimiento de la necesidad de transparencia como mecanismo de prevención del blanqueo de capitales y de la corrupción; por otra, una fuerte protección del carácter reservado de esta información, amparada tanto por el derecho constitucional al hábeas data (artículo 42 de la Constitución) como por la Ley 81 de 26 de marzo de 2019 sobre Protección de Datos Personales.

Esta dualidad se proyecta con particular intensidad en el ámbito de la contratación pública, donde colisionan el interés legítimo del Estado en conocer la identidad real de quienes reciben fondos públicos y el derecho a la privacidad de las personas naturales identificadas como beneficiarios finales. El conflicto ha sido objeto de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, que, en su fallo del 24 de febrero de 2021, resolvió a favor de la reserva de esta información, generando un precedente de interpretación restrictiva cuyas implicaciones constituyen el objeto central del presente informe.



Alcance y destinatarios

Este informe está dirigido a profesionales del derecho, funcionarios públicos y personas interesadas. Asimismo, **se limita al marco jurídico vigente en Panamá hasta el primer trimestre de 2026**, considerando únicamente las normas, leyes y regulaciones nacionales aplicables hasta ese periodo. Se incluye, con fines ilustrativos, legislación comparada de la Unión Europea, del Reino Unido, de Colombia, de Costa Rica y de México para establecer referencias y contextualizar la evaluación del sistema panameño de divulgación de beneficiarios finales en la contratación pública, sin ampliar el alcance más allá del contexto nacional.



Metodología

Enfoque de investigación

El presente informe adopta una metodología de investigación jurídica aplicada de carácter mixto, combinando análisis documental normativo, revisión de jurisprudencia, análisis y evidencia proveniente de encuestas y de estudios previos realizados por la consultora. El enfoque es predominantemente cualitativo.

Se trata de una investigación de corte transversal que analiza el estado del sistema en el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22 de 2006 y el primer trimestre de 2026, con especial énfasis en el período 2020-2025, durante el cual se implementaron las reformas estructurales al régimen de beneficiarios finales en Panamá.

Métodos de análisis

El análisis normativo se desarrolla por medio de la revisión del texto legal y reglamentario para identificar su alcance, sus limitaciones y posibles conflictos,

especialmente entre la norma de prevención del delito de blanqueo de capitales y la relativa a la contratación pública. Por ejemplo, puede surgir confusión cuando una licitación exige requisitos de prevención no contemplados en la normativa general.



Análisis jurisprudencial: evaluación de los fallos de la Corte Suprema sobre el hábeas data y el acceso de los beneficiarios finales, destacando los principios clave.



Análisis institucional: identificación de actores, funciones, flujos de información, áreas de oportunidad y duplicidades en el sistema.



Análisis comparativo: revisión de la información disponible sobre los registros de beneficiarios finales en la Unión Europea, el Reino Unido, Colombia y Costa Rica para proponer mejores prácticas aplicables a Panamá.



Análisis de riesgos: descripción de los riesgos de integridad vinculados a la opacidad en la contratación pública.



Régimen general de identificación del beneficiario final

Ley 23 de 27 de abril de 2015: marco ALA/CFT general

La Ley 23 de 2015 constituye la norma marco del régimen de prevención del delito de blanqueo de capitales, del financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta ley introduce formalmente en el ordenamiento jurídico panameño el concepto de beneficiario final e impone obligaciones de debida diligencia a los sujetos obligados financieros y no financieros. Además, constituye la base legal de las actuaciones de la Superintendencia de Sujetos No Financieros (en adelante, SSNF) como autoridad supervisora de los sujetos obligados no financieros, tales como las empresas del sector de la construcción, en su calidad de constructoras y contratistas en general.

El artículo 4 de la Ley 23 de 2015 define al beneficiario final en los siguientes términos: persona natural que, directa o indirectamente, posee, controla o ejerce influencia significativa sobre la relación contractual y/o de negocios. Esta definición fue ampliada y precisada por la Ley 254 de 2021, que incorporó el criterio de controlador efectivo.

Ley 129 de 17 de marzo de 2020: creación del RUBF

La Ley 129 de 2020 crea el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales (RUBF), que constituye el principal instrumento institucional del régimen BC/CFT/FPADM, en materia de transparencia corporativa.

El artículo 8 de esta ley establece el carácter del registro:

El Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas será gratuito, privado y de acceso limitado

La Ley 129 y sus modificaciones imponen al agente residente la obligación de registrar la información del beneficiario final de las personas jurídicas a las que presta servicios, dentro de los plazos establecidos en el reglamento (Decreto Ejecutivo 13 de 2022). Asimismo, define las autoridades competentes con acceso al registro, enumerando a la SSNF, la Unidad de Análisis Financiero (en adelante, UAF), el Ministerio Público (en adelante, MP), el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) a través de la Dirección General de Ingresos (en adelante, DGI), y “cualquier otra institución u organismo del Gobierno Nacional al que se le atribuya competencia en la prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”.

Ley 254 de 11 de noviembre de 2021: adecuaciones estructurales

La Ley 254 de 2021 introduce adecuaciones de fondo al régimen de beneficiarios finales en Panamá. Su artículo 1, numeral 4, contiene la definición actualizada del beneficiario final:



Beneficiario final es la persona o personas naturales que, finalmente, directa o indirectamente, poseen, controlan y/o ejercen influencia significativa sobre el cliente, la relación de cuenta o la relación contractual y/o de negocio, o la persona o personas naturales en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción, incluyendo a la persona o personas naturales que ejercen control efectivo final sobre una persona o estructuras jurídicas



Elementos esenciales de la definición de beneficiario final

La definición actual de beneficiario final cuenta con cuatro componentes clave que permiten delimitar con precisión a quienes deben identificarse en este régimen.

En primer lugar, la persona natural que ostenta la titularidad o el beneficio debe ser sujeta a identificación y registro en el RUBF, ya que esta es la finalidad última del registro: identificar a las personas naturales propietarias de las entidades jurídicas registradas en la plataforma.

El segundo componente es el umbral, que constituye el punto de partida del análisis. En el caso de los sujetos no financieros, los responsables de conocer al beneficiario final y de su registro en el RUBF son los agentes residentes. Estos están obligados a conocer al beneficiario final; es decir, los agentes residentes deben conocer al beneficiario final de una entidad jurídica siempre que posea el 25% o más de las acciones o de los beneficios. Esta es la información consignada en el RUBF. Adicionalmente, deben realizar la debida diligencia correspondiente de acuerdo con el nivel de riesgo de cada beneficiario final, conservando la información que respalde la verificación razonable de cada uno por un período de cinco (5) años contados a partir de la renuncia o finalización de la relación contractual con el agente residente.

En tercer lugar, la posesión, el control o la influencia significativa constituye el criterio alternativo para identificar al beneficiario final cuando no exista claridad sobre el porcentaje de beneficio o bien cuando no exista claridad sobre la estructura accionaria o simplemente no exista esta característica accionaria o de beneficio en la persona o estructura jurídica que se analiza como es el caso de organizaciones sin fines de lucro y cooperativas; esto significa que la persona que tenga alguna de estas capacidades sobre una entidad o estructura jurídica puede ser considerada beneficiario final, sin que sea necesario cumplir todos los criterios descritos en la norma simultáneamente.

El cuarto elemento es la consideración del control efectivo último, que se reconoce independientemente de la titularidad formal. Es decir, se busca identificar a quienes, aunque no figuren como propietarios legales, ejercen el control real sobre la entidad jurídica. Finalmente, la definición también abarca a las personas naturales en cuyo nombre o beneficio se realizan las transacciones. Este aspecto permite incluir a individuos que, pese a no tener titularidad ni control formal, resultan beneficiarios de las operaciones, ampliando así el espectro de identificación para prevenir prácticas que busquen ocultar la verdadera identidad de los beneficiarios finales.



Decreto Ejecutivo 35 de 6 de septiembre de 2022: criterios de identificación

El Decreto Ejecutivo 35 de 2022, que reglamenta la Ley 23 de 2015, desarrolla los criterios de identificación del beneficiario final aplicables a las personas jurídicas panameñas. En el sector no financiero, supervisado por la Superintendencia de Sujetos No Financieros (SSNF), estos criterios se aplican a partir de un umbral del 25% de participación, beneficio, control o influencia significativa. En el sector bancario y financiero, el umbral aplicable es del 10%. Cabe recalcar que se consideran beneficiarios finales a las siguientes personas naturales:

1. Las personas naturales que ejercen el control mediante la titularidad de la propiedad de la entidad jurídica. Para ello, **el umbral es del 25% en el sector no financiero y del 10% en el sector financiero.**
2. También se identifica al controlador efectivo final, que siempre debe ser una persona natural, mediante otros medios, como la capacidad de nombrar o destituir a administradores, la influencia significativa que ejerce, los acuerdos de accionistas, los vínculos familiares, los arreglos nominales o el ejercicio de un cargo administrativo superior.



Régimen especial de contratación pública

Ley 22 de 27 de junio de 2006: Texto Único ordenado por Ley 153 de 2020

Paralelamente al régimen de prevención del blanqueo de capitales. Panamá cuenta con un régimen especial de divulgación de beneficiarios finales en materia de contratación pública, establecido por la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuyo Texto Único fue ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 y reglamentado posteriormente por los Decretos Ejecutivos 40 de 2018 y 439 de 2020.

El artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 constituye la norma central aplicable. Esta disposición establece la obligación para toda persona jurídica que participe en procesos de selección de contratista cuya cuantía supere los quinientos mil dólares americanos (US\$500,000.00), debe presentar ante la Dirección General de Contrataciones Públicas una declaración jurada notarial de acciones nominativas en la que se certifique el nombre de cada persona natural que sea, directa o indirectamente, beneficiaria final de por lo menos el diez por ciento (10%) del capital accionario emitido y en circulación. Esta declaración tiene una periodicidad anual. Están exentas de esta obligación las empresas cotizantes en bolsas de valores de jurisdicciones reconocidas por la Superintendencia del Mercado de Valores.

El artículo 11 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 desarrolla este requisito, estableciendo el "Registro de la declaración jurada de beneficiario final de acciones nominativas" y atribuyendo a la DGCP la responsabilidad de mantener dicho registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, debidamente actualizado.

Naturaleza del registro ante la DGCP

A diferencia del RUBF gestionado por la SSNF, al cual solo pueden acceder las autoridades competentes, el registro de declaraciones juradas de la DGCP presenta una naturaleza jurídica distinta respecto de las limitaciones de acceso. La Ley 22 de 2006 no lo califica expresamente como "privado" o "de acceso limitado", sino que únicamente establece las obligaciones de presentación y de custodia. Sin embargo, la DGCP ha adoptado una posición interpretativa restrictiva, respaldada —como se analizará en el capítulo de jurisprudencia— por el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2021, según el cual dicha información debe considerarse confidencial o de acceso restringido.

Cuadro comparativo

El cuarto elemento es la consideración del control efectivo último, que se reconoce independientemente de la titularidad formal. Es decir, se busca identificar a quienes, aunque no figuren como propietarios legales, ejercen el control real sobre la entidad jurídica. Finalmente, la definición también abarca a las personas naturales en cuyo nombre o beneficio se realizan las transacciones. Este aspecto permite incluir a individuos que, pese a no tener titularidad ni control formal, resultan beneficiarios de las operaciones, ampliando así el espectro de identificación para prevenir prácticas que busquen ocultar la verdadera identidad de los beneficiarios finales.

RUBF – SSNF	Aspecto	Contratación Pública – DGCP
Ley 129/2020, Ley 254/2021, Decreto Ejecutivo 13/2022	Norma principal	Ley 22/2006 y Ley 153/2020), art. 41; Decreto Ejecutivo 439/2020
Superintendencia de Sujetos No Financieros (SSNF)	Autoridad Administradora	Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva (BC/FT/FPADM).	Finalidad	Integridad en la contratación pública; identificación de beneficiarios finales de contratistas y/o proveedores del Estado.
Agentes residentes (abogados y firmas de abogados).	Sujetos Obligados	Personas jurídicas que participan como proponentes en procesos de selección de contratista cuya cuantía exceda los B/. 500,000.00.
25% para el sector no financiero	Umbral de participación	10% del capital accionario emitido y en circulación.
Registro electrónico en la plataforma RUBF, administrada por la SSNF.	Instrumento	Declaración jurada notarial registrada en PanamaCompra.
Privado y de acceso limitado: solo para autoridades competentes.	Régimen de acceso	No calificado expresamente por la ley; tratado como confidencial por la DGCP.
Multas administrativas de la SSNF al agente residente; responsabilidad disciplinaria profesional, procesos civiles y penales	Sanción por incumplimiento	Impedimento para participar en licitaciones; inhabilitación para contratar con el Estado; responsabilidad penal por falsedad de documentos públicos.
Registro inicial 15 días hábiles; actualización 15 días hábiles; o en los períodos que la SSNF lo requiera	Periodicidad	Renovación anual de la declaración; notificación inmediata de cambios en composición accionaria



Marco constitucional y de protección de datos

Hábeas data en la Constitución

El derecho al hábeas data está consagrado en el artículo 42 de la Constitución Política de la República de Panamá, incorporado mediante la reforma constitucional de 2004. Este artículo establece:



Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos o registros públicos y privados, y a requerir su rectificación, protección y supresión, de conformidad con lo previsto en la Ley. Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, con el consentimiento de su titular o por disposición de la autoridad competente, con fundamento en lo previsto en la Ley.



Ley 81 de 26 de marzo de 2019: Protección de Datos Personales

La Ley 81 de 2019 desarrolla los principios constitucionales en materia de protección de datos personales y establece el marco jurídico general para el tratamiento de dichos datos. Dos disposiciones contenidas en dicha norma resultan particularmente relevantes para el análisis del acceso a información de beneficiarios finales por parte de autoridades estatales:

"Los datos personales que se recolectan en el ejercicio de las funciones propias de la Administración Pública, en el ámbito de sus competencias, pueden tratarse sin previa autorización de sus titulares, siempre que ello esté en beneficio del interés público y de la rendición de cuentas sobre el uso de fondos públicos."

Ley 81 de 26 de marzo de 2019, artículo 8, numeral 2

"Se considera lícito el tratamiento de los datos cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal del responsable de estos."

Ley 81 de 26 de marzo de 2019, artículo 17, numeral 3

Estas disposiciones establecen excepciones al consentimiento del titular de los datos cuando existan intereses públicos vinculados a la rendición de cuentas y al cumplimiento de obligaciones legales. Su aplicación al régimen de contratación pública constituye uno de los argumentos centrales para sostener la legalidad del acceso a la información de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado.

Ley 6 de 22 de enero de 2002: Transparencia en la Gestión Pública

La Ley 6 de 2002 establece el régimen general de transparencia en la gestión pública y regula el derecho de acceso a la información. Sin embargo, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2021, analizado en profundidad en el capítulo 9 del presente informe, ha establecido que la información de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado debe considerarse de "carácter comercial y privado".

Mapeo Institucional

La implementación efectiva de las obligaciones de divulgación de beneficiarios finales en las contrataciones públicas de la República de Panamá involucra a una pluralidad de actores públicos y privados, cuyas funciones, competencias y niveles de interacción deben comprenderse de manera sistémica. En esta sección se identifican los roles de cada actor, las interacciones institucionales previstas por la normativa, así como los flujos de información existentes y los faltantes.



Actores institucionales principales

Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)

La DGCP es el actor central del régimen de divulgación en materia de contratación pública. Sus funciones incluyen:

1. Recibir, custodiar y mantener actualizado el registro de declaraciones juradas de beneficiario final de acciones nominativas;
2. Administrar la plataforma PanamaCompra;
3. Verificar el cumplimiento de los requisitos de habilitación de los proponentes;
4. Imponer sanciones de inhabilitación a los contratistas que incumplan sus obligaciones; y emitir circulares, resoluciones y consultas jurídicas interpretativas del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Superintendencia de Sujetos No Financieros (SSNF)

La SSNF es el actor central y el administrador del RUBF. Sus funciones incluyen: administrar y custodiar el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales; supervisar el cumplimiento de las obligaciones de debida diligencia por parte de los agentes residentes y de los demás sujetos obligados no financieros; poner a disposición de las autoridades competentes la información del beneficiario final; emitir lineamientos técnicos y guías prácticas para los sujetos obligados no financieros; y aplicar sanciones administrativas a los sujetos obligados que incumplan sus obligaciones de registro en el RUBF o que presenten información falsa o incompleta, entre otras funciones.

Unidad de Análisis Financiero (UAF)

La UAF recibe reportes de operaciones sospechosas (ROS) de los sujetos obligados financieros y no financieros, analiza la inteligencia financiera generada y la comparte con las autoridades competentes y con sus homólogas extranjeras, agrupadas en la red de unidades de inteligencia financiera conocida como Grupo Egmont. El intercambio de información con las jurisdicciones del Grupo Egmont se realiza caso por caso, con base en el principio de reciprocidad, y con otras entidades mediante memorandos de entendimiento.

Registro Público de Panamá

El Registro Público inscribe y da publicidad a la información básica de las personas jurídicas: nombre, tipo, estado, capital social, directores y apoderados. Es la fuente primaria de información relacionada a las personas jurídicas panameñas y es de acceso público. Sin embargo, el Registro Público no contiene información sobre los beneficiarios finales.

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

La ANTAI vela por el cumplimiento de las normas de transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información. Aunque no posee competencia directa sobre el RUBF ni sobre el registro de la DGCP, su rol es relevante en casos en los que se invoca el derecho de hábeas data frente a solicitudes de información de beneficiarios finales por parte de entidades públicas o particulares.

Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público puede acceder a la información del RUBF mediante solicitud a la SSNF en el marco de investigaciones penales. La Fiscalía Superior de Asuntos Internacionales gestiona las solicitudes de asistencia judicial internacional en materia penal (MLA) cuando sea necesario y por este medio se pueden realizar consultas relacionadas a los casos de asistencia internacional cuando corresponda.

Contraloría General de la República y Tribunal de Cuentas

La Contraloría General de la República ejerce la fiscalización de los fondos públicos y tiene un interés legítimo en conocer la identidad de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado, especialmente en el marco de auditorías y exámenes especiales de transacciones vinculadas a las contrataciones públicas. El Tribunal de Cuentas, por su parte, ejerce jurisdicción en materia de responsabilidades patrimoniales derivadas del manejo de fondos y bienes públicos. La forma y el acceso de estas entidades al RUBF y al registro de la DGCP no están previstos en la norma.



Actores privados

Agentes residentes

Los agentes residentes son los sujetos obligados centrales del régimen de prevención de blanqueo de capitales. Son responsables de identificar, verificar y registrar la información del beneficiario final de las personas jurídicas a las que prestan servicios. Esta obligación supone una carga de cumplimiento desproporcionada en relación con sus capacidades reales, especialmente para los abogados independientes y las firmas de abogados de menor tamaño.

Proponentes y contratistas del Estado

Los proponentes y contratistas del Estado son los sujetos obligados del régimen de contratación pública. Deben presentar la declaración jurada de beneficiario final cuando participen en procesos cuya cuantía exceda los B/. 500.000,00 y mantenerla actualizada anualmente durante la vigencia del contrato.

Notarios públicos

Los notarios públicos autentican las declaraciones juradas ante la DGCP, sin verificar su contenido, sino únicamente la validez de las firmas en los documentos.

Cooperación Interinstitucional

La SSNF ha firmado acuerdos de cooperación con las diferentes autoridades para evaluar, caso por caso, las solicitudes de consulta de la base de datos que contiene el registro de beneficiarios finales de dicha institución. Sin embargo, el contenido de estos acuerdos de información no está publicado y es de uso exclusivo de las entidades respectivas.

Aplicación Práctica de las Obligaciones

Las obligaciones de divulgación de beneficiarios finales en la contratación pública, aunque normativamente claras, enfrentan limitaciones importantes en su aplicación práctica. Esta sección analiza de manera efectiva tanto el régimen de declaración jurada ante la DGCP como la interacción de los contratistas con el RUBF de la SSNF e identifica las principales limitaciones operativas.



Funcionamiento del régimen de declaración jurada ante la DGCP

Conforme al artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, la declaración jurada de beneficiario final debe ser presentada por toda persona jurídica que participe como proponente en procesos de selección de contratista cuya cuantía exceda los B/. 500,000.00. El procedimiento se desarrolla en la Circular No. DGCP-DS-005-2021 de 25 de enero de 2021, que establece el instructivo y los requisitos para la presentación de la declaración jurada y su actualización.

La declaración debe ser suscrita ante notario público por el agente residente o el presidente de la sociedad, certificando el nombre de cada persona natural que sea beneficiario final, directo o indirecto, de al menos el 10% del capital accionario emitido y en circulación. Las empresas cotizantes en bolsas de valores de jurisdicciones reconocidas por la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá (SMV) están exceptuadas de este requisito y, en cambio, deben presentar una declaración jurada que acredite dicha condición, así como la certificación correspondiente de la SMV.

La DGCP mantiene actualizado el registro de las personas jurídicas que han presentado la declaración jurada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamacompra". La declaración debe mantenerse actualizada anualmente, siempre que se participe como proponente en licitaciones públicas, conforme al umbral establecido en la norma. Cualquier cambio en la composición accionaria debe notificarse a la DGCP y a la entidad contratante; sin embargo, se desconoce el proceso o el mecanismo para verificar el cumplimiento de esta obligación.

La falta de presentación de la declaración jurada constituye un impedimento para la participación de la persona jurídica como proponente en el acto de selección de contratista. Asimismo, será causal de incumplimiento del contrato cualquier cambio en la composición accionaria de la sociedad contratista, concesionaria o inversionista que no se haya notificado debidamente. En la página web de la DGCP se encuentra una advertencia sobre la presentación de información falsa y la aplicación de los artículos 9 y 10 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado mediante el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, que reglamenta la Ley No. 22 de 2006 señalan a las entidades licitantes que, presenten documentación o información falsa, en cualquier etapa dentro de un procedimiento de selección de contratistas, conlleva el inicio de una investigación pertinente, la cual deberá iniciarse de acuerdo al procedimiento administrativo general en materia de pruebas, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el artículo 64 del Título IV del inicio de los procesos.

Conforme al artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, la declaración jurada de beneficiario final debe ser presentada por toda persona jurídica que participe como proponente en procesos de selección de contratista cuya cuantía exceda los B/. 500,000.00. El procedimiento se desarrolla en la Circular No. DGCP-DS-005-2021 de 25 de enero de 2021, que establece el instructivo y los requisitos para la presentación de la declaración jurada y su actualización.

La declaración debe ser suscrita ante notario público por el agente residente o el presidente de la sociedad, certificando el nombre de cada persona natural que sea beneficiario final, directo o indirecto, de al menos el 10% del capital accionario emitido y en circulación. Las empresas cotizantes en bolsas de valores de jurisdicciones reconocidas por la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá (SMV) están exceptuadas de este requisito y, en cambio, deben presentar una declaración jurada que acredite dicha condición, así como la certificación correspondiente de la SMV.

La DGCP mantiene actualizado el registro de las personas jurídicas que han presentado la declaración jurada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamacompra". La declaración debe mantenerse actualizada anualmente, siempre que se participe como proponente en licitaciones públicas, conforme al umbral establecido en la norma. Cualquier cambio en la composición accionaria debe notificarse a la DGCP y a la entidad contratante; sin embargo, se desconoce el proceso o el mecanismo para verificar el cumplimiento de esta obligación.

No encontramos información pública que documente casos de inhabilitación por incumplimiento y/o falsedad y/o por falta de renovación de la declaración jurada de beneficiario final ante la DGCP. Cabe recalcar que esto puede deberse a las siguientes razones:

1. El registro de inhabilitados en PanamaCompra no se desglosa por causal. La plataforma registra la sanción, pero no hay un buscador público que filtre entre "inhabilitado por declaración jurada de BF vencida" y otras causales (incumplimiento contractual, documentación falsa, etc.).
2. La CSJ limita el acceso a la información de BF. La Corte Suprema señaló en un fallo de 2021 que, si una autoridad recibe información de carácter comercial y privado de una persona jurídica en ejercicio de sus facultades reguladoras, ello no implica que dicha información adquiera automáticamente el carácter de información de acceso público. Esto aplica precisamente a la declaración jurada de beneficiario final.
3. La biblioteca jurídica de PanamaCompra documenta criterios, no sanciones. Los pronunciamientos publicados (notas DGCP-DS-DJ) son respuestas a consultas de entidades licitantes. No se encuentra información relacionada con las entidades sancionadas.

La DGCP ha emitido criterios sobre situaciones límite que implican riesgo de inhabilitación:

- TK Elevadores Panamá, S.A. (Nota DGCP-DJ-660-2021): consultó sobre la excepción para empresas que cotizan en bolsa, en estos casos se admiten excepciones en la presentación de la declaración jurada de beneficiario final.
- Concreto Internacional, S.A. (Nota DGCP-DS-DJ-143-2020): en el mismo supuesto de excepción bursátil, la empresa debía demostrar que cotizaba en bolsa local o extranjera, o bien quedar obligada a presentar y actualizar la Declaración Jurada de Beneficiario Final.

Régimen sancionador de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)

El régimen sancionador de la DGCP está establecido principalmente en el Texto Único de la Ley 22 de 2006 (ordenado por la Ley 153 de 2020) y reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 439 de 2020. Estas normativas regulan tanto las penalidades para contratistas como las multas para funcionarios públicos.

Se aplica por incumplimiento de contratos u órdenes de compra, falsedad en documentos o por prácticas ilegales. La DGCP es la encargada de llevar dichas inhabilitaciones y los archivos de la documentación correspondiente.

La DGCP tiene la potestad de imponer al servidor público responsable de haber cometido infracciones o faltas multas de hasta un 30% del salario bruto mensual que devengue, en caso de incumplimiento de sus órdenes (art. 14, Texto Único). El proceso administrativo para interponer dichas multas puede iniciarse de oficio o a petición de parte.

Si un proveedor o servidor público no está de acuerdo con una sanción, el sistema garantiza el debido proceso mediante la presentación de un recurso de reconsideración ante la DGCP o la interposición de un recurso de apelación en segunda instancia, a cargo del Tribunal de Contrataciones Públicas.

Principales limitaciones operativas

La DGCP recibe la declaración jurada y la incorpora al registro, pero no verifica su contenido de manera sustantiva. No existen mecanismos institucionales para cotejar la información declarada con el RUBF administrado por la SSNF, con las bases de datos tributarias de la DGI ni con otras fuentes de información relevantes. Esta limitación reduce significativamente la eficacia preventiva del mecanismo, que opera fundamentalmente como un acto formal más que como una verdadera salvaguarda de la integridad.

La información de beneficiarios finales contenida en el registro de la DGCP y en el RUBF puede diferir, sin que exista un mecanismo automatizado de detección. Por ejemplo, una persona jurídica puede declarar ante la DGCP a un beneficiario final distinto del registrado ante la SSNF sin que dicha inconsistencia sea detectada. Esto genera una vulnerabilidad que puede provocar la presentación de información parcial o inexacta.

Contratación pública



Sector no financiero

10%

Umbral más exigente

25%

Umbral general

Esta diferencia de umbrales establece un

mayor rigor en la rendición de cuentas del uso de fondos públicos.

Desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, la principal limitación radica en el tratamiento confidencial que la DGCP ha dado a las declaraciones juradas, sustentado en su interpretación administrativa y en la jurisprudencia consolidada por la Corte Suprema de Justicia en su fallo de 24 de febrero de 2021. Adicionalmente, la norma no establece con claridad si esta información es de carácter confidencial o si puede compartirse con los interesados.

En paralelo al régimen de declaración jurada ante la DGCP, los contratistas del Estado están sujetos a la legislación vigente. Sus beneficiarios finales deben estar registrados en el RUBF por conducto del agente residente correspondiente. Sin embargo, esta información sólo es accesible a las autoridades competentes descritas en la norma y no a la DGCP ni a las entidades contratantes.



Brechas y Fallas en la Implementación

En cuanto al marco normativo, al diseño institucional y a la práctica operativa, se ha generado un conjunto de brechas que comprometen la eficacia de la divulgación de los beneficiarios finales en el ámbito de la contratación pública. Estas brechas pueden agruparse en tres categorías: vacíos legales, problemas institucionales y barreras de acceso a la información.

Vacíos legales

Ni la Ley 22 de 2006 ni la Ley 129 de 2020 establecen expresamente la obligación de intercambio y verificación de la información entre el registro de la DGCP y el RUBF administrado por la SSNF. Esta omisión ha impedido el desarrollo de protocolos de cotejo automático y ha obstaculizado la interoperabilidad entre ambos sistemas.

El artículo 8, numeral 2, de la Ley 81 de 2019 establece expresamente que los datos

personales recolectados en el ejercicio de las funciones de la Administración Pública pueden tratarse sin previa autorización del titular "en beneficio del interés público y de la rendición de cuentas del uso de fondos públicos". Esta disposición constituirá una base legal suficiente para el acceso ampliado a la información de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado, pero no ha sido invocada por las autoridades ni considerada en las interpretaciones jurisprudenciales existentes.

El régimen sancionatorio aplicable a las declaraciones juradas falsas o incompletas ante la DGCP se limita a la inhabilitación administrativa para contratar con el Estado (de 2 a 5 años) y a la eventual responsabilidad penal por falsedad. No existe un régimen sancionatorio específico, más severo y disuasivo, que refleje la gravedad de la conducta y un verdadero impacto en la capacidad económica del contratista.

Problemas institucionales

La DGCP presenta limitaciones en su función; en la práctica, su capacidad técnica para la revisión y el control de los contratistas se ha reducido a la recepción y custodia formal de las declaraciones juradas, sin capacidad real de control de calidad, de debida diligencia ni de cotejo con otras fuentes.

En cuanto al RUBF, los usuarios de la plataforma tecnológica han advertido de fallos técnicos que a veces comprometen el acceso a los datos o a la propia plataforma. Estos fallos recurrentes comprometen la accesibilidad de la información almacenada y afectan la confianza de los usuarios.

¹ En una investigación previa se consultó a un grupo de abogados de firmas pequeñas, quienes corroboraron esta afirmación.

¹ Investigación realizada por la consultora en el año 2021.

En esa investigación previa consultamos a algunos de los abogados miembros de asociaciones profesionales que habían recibido alguna capacitación sobre el sistema RUBF; en algunos de ellos persisten dudas, sobre todo en el registro de beneficiarios finales de entidades con estructuras complejas. O bien, en la forma de obtener los porcentajes de registro en estos casos específicos.

La dispersión de competencias entre la SSNF, la DGCP, la UAF, la SBP, la SMV, el MEF, la DGI y otras entidades genera una fragmentación institucional que dificulta una visión integral de la verificación y el registro de los beneficiarios finales de las entidades que contratan con el Estado.

Barreras de acceso a la información

El fallo de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2021 constituye la principal barrera al acceso ciudadano a la información sobre los beneficiarios finales de los contratistas del Estado. Este fallo ha consolidado una interpretación restrictiva que la DGCP invoca sistemáticamente para denegar solicitudes.

La DGCP no publica información estadística sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones de registro de los beneficiarios finales. No existen reportes públicos sobre el número de declaraciones juradas presentadas, ni sobre el perfil de los beneficiarios finales declarados. Esta opacidad adicional impide el diagnóstico cuantitativo del sistema y dificulta su evaluación independiente.

Panamá no cuenta con un registro público de beneficiarios finales. Esta circunstancia aleja al país de los estándares internacionales más avanzados y restringe significativamente las posibilidades de escrutinio ciudadano.



Análisis de Riesgos

La opacidad efectiva respecto de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado genera un conjunto de riesgos sistémicos que comprometen la integridad del gasto público y la libre competencia en los mercados.

Distorsiones a la competencia

La imposibilidad de identificar con certeza a los beneficiarios finales de los proponentes permite que un mismo grupo económico participe en licitaciones a través de múltiples personas jurídicas independientes. Este fenómeno genera una concentración oculta que distorsiona la competencia: puede provocar una simulación de competencia cuando varias entidades controladas por el mismo beneficiario final presentan ofertas en el mismo proceso; y una concentración de las contrataciones en un pequeño grupo, cuando un grupo económico consolida una participación efectiva dominante sin ser detectado por las autoridades competentes.

La utilización de sociedades que carecen de capacidad operativa real, pero que se emplean como vehículo de participación en contrataciones públicas, constituye uno de los riesgos más importantes.

Las empresas fachadas constituyen un mecanismo recurrente para distorsionar la transparencia y facilitar conductas que afectan la integridad del sistema de contrataciones públicas. Estas estructuras permiten una serie de operaciones que van más allá de la mera formalidad jurídica, ya que su uso puede tener implicaciones graves en los ámbitos público y privado.

En primer lugar, estas empresas pueden utilizarse para ocultar la vinculación del verdadero propietario con funcionarios públicos. Al interponer personas jurídicas aparentemente independientes, se diluye la relación entre el beneficiario real y los tomadores de decisiones, lo que dificulta la detección de posibles conflictos de interés.

Además, estas empresas facilitan el blanqueo de capitales, ya que no puede identificarse con claridad la procedencia de los fondos de las empresas contratantes ni su vinculación con los beneficiarios finales, lo que impide realizar la debida diligencia sobre estos últimos. Por medio de estas estructuras, se pueden canalizar fondos, disimular su procedencia ilícita y otorgarles una apariencia de legitimidad, lo que representa un riesgo significativo para la integridad financiera y para la lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción.

Otro uso frecuente de estas empresas consiste en la transferencia del derecho a contratar con el Estado mediante esquemas de subcontratación. Esta práctica permite que el beneficiario real mantenga el control de los contratos públicos a través de terceros, eludiendo los controles y las restricciones legales establecidas.

Todas las circunstancias mencionadas facultan la transparencia en los procesos de contratación en los que, de otro modo, la participación directa estaría limitada por requisitos legales, reputacionales o financieros.

Conflictos de interés

Uno de los riesgos más graves es la participación, directa o indirecta, de funcionarios públicos activos como beneficiarios finales de sociedades que contratan con el Estado. Sin un mecanismo de cotejo efectivo entre el RUBF y las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos, los controles aplicables y el riesgo de conflicto de interés pueden pasar desapercibidos.

Más allá de la participación directa, los riesgos se extienden a los vínculos familiares, societarios o patrimoniales entre los beneficiarios finales de los contratistas y los funcionarios involucrados en los procesos de selección. La opacidad dificulta la detección de estos vínculos y su oportuna declaración conforme a las normas sobre conflicto de interés.

Tráfico de influencias

El tráfico de influencias opera a través de estructuras societarias opacas que permiten ejercer presión sobre las decisiones públicas sin exponer a los verdaderos interesados. La opacidad de los beneficiarios finales facilita esquemas de intermediación en los que: políticos o exfuncionarios asesoran a contratistas sin revelar su vinculación patrimonial y puede sugerir la utilización de terceros que presten sus nombres para ocultar la identidad del verdadero beneficiario. Esta práctica, conocida como la prestación de servicios de directores nominales, es frecuente en nuestro país y está permitida por la normativa vigente. Sin embargo, la SSNF solicita anualmente la declaración de estos directores nominales cuando son ofrecidos por abogados o por firmas de abogados locales.

Diferenciación entre contratistas nacionales y extranjeros

En el caso de los contratistas nacionales, existen riesgos relevantes que deben considerarse en los procesos de contratación pública. En primer lugar, el riesgo de concentración se presenta cuando se detecta la concentración económica oculta en grupos familiares o consorcios informales, lo que implica que varias empresas aparentemente independientes puedan estar bajo el control de un mismo núcleo familiar o de intereses comunes, lo que dificulta la identificación real de los beneficiarios finales y la competencia efectiva en los procesos de licitación.

Además, es posible que existan vínculos no declarados con funcionarios del gobierno y/o con actores políticos. Estos lazos pueden derivar en conflictos de interés, ya que la participación de funcionarios públicos o de personas relacionadas con ellos, como beneficiarios finales de sociedades contratistas, puede pasar desapercibida si no existen mecanismos efectivos de verificación y cotejo, lo que pone en riesgo la transparencia y la integridad de la contratación estatal.

En el caso de los contratistas extranjeros, existen riesgos adicionales como: la opacidad derivada de la utilización de estructuras jurídicas ubicadas en varias jurisdicciones, incluyendo jurisdicciones que dificultan el acceso y verificación de la información, por otro lado crea una dificultad de verificación sustantiva cuando el beneficiario final reside en jurisdicciones sin cooperación efectiva; riesgos de opacidad en sectores estratégicos (infraestructura, energía, telecomunicaciones); exposición al riesgo de corrupción transnacional; y dificultad adicional de aplicar sanciones administrativas o penales cuando el beneficiario final último se encuentra fuera de la jurisdicción panameña.

Matriz de riesgos

En este cuadro se evalúan los escenarios de riesgo que podrían darse debido a la falta de certeza y de verificación de los beneficiarios finales de las entidades utilizadas en las contrataciones del Estado. A la vez, indicamos lo que consideramos que podría ocurrir en estos escenarios de riesgo, de acuerdo con su probabilidad e impacto, clasificando los riesgos como altos y críticos, ya que podrían ocurrir con alta frecuencia o casi siempre en las contrataciones estatales.

Escenario de riesgo	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo
Simulación de competencia por grupos económicos	ALTO	ALTO	CRÍTICO
Empresas fachada como vehículo de participación	MEDIA-ALTA	ALTO	ALTO
Funcionarios públicos como BF indirectos	MEDIA	MUY ALTO	CRÍTICO
Vínculos familiares con PEP's no declarados	ALTA	MEDIO-ALTA	ALTO
Tráfico de influencias vía estructuras opacas	MEDIA	ALTO	ALTO
Corrupción transnacional (contratistas extranjeros)	MEDIA	MUY ALTO	CRÍTICO
Estructuras offshore	MEDIA-ALTA	ALTO	ALTO



Casos y Jurisprudencia

Esta sección se centra en el análisis del caso más relevante de la materia: el fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2021, que negó la acción de hábeas data presentada contra la Dirección General de Contrataciones Públicas.

El abogado Publio Cortés, actuando en ejercicio del derecho de acceso a la información, presentó una solicitud ante la Dirección General de Contrataciones Públicas con el propósito de conocer la identidad de los beneficiarios finales de la sociedad Alcalá, proveedora del Estado en contratos por un monto superior a B/. 500,000.00. La solicitud se fundamentó expresamente en la Ley 6 de 22 de enero de 2002 sobre Transparencia en la Gestión Pública y en el hábeas data.

Ante la negativa de la DGCP a suministrar la información requerida, el solicitante interpuso acción de hábeas data ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, invocando su derecho constitucional a conocer quiénes son las personas naturales que resultan beneficiarias finales de las empresas que reciben fondos públicos.

La decisión de la Corte Suprema de Justicia

Mediante fallo unánime del Pleno, proferido el 24 de febrero de 2021, con ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise, la Corte Suprema de Justicia negó la acción de hábeas data. El fundamento principal de la decisión se apoya en la calificación de la información de los beneficiarios finales como información de naturaleza privada, no comprendida en el ámbito material de la Ley 6 de 2002.

El primer argumento central del fallo sostiene que la información sobre los beneficiarios finales de acciones nominativas es inherente a la persona jurídica y, por tal razón, queda fuera del alcance de la Ley 6 de 2002 de Transparencia. En los términos expuestos del fallo:

“ Esa información es de carácter privado, toda vez que consiste en datos inherentes a una persona jurídica y, por tanto, escapa al alcance de la Ley 6 de 2002.”

CSJ, Pleno, Fallo de 24 de febrero de 2021, M.P. Cecilio Cedalise

El segundo argumento central establece una doctrina interpretativa de alcance general sobre la información que las autoridades reciben en el ejercicio de sus facultades regulatorias.

Desde la perspectiva del presente informe, el fallo de 24 de febrero de 2021 presenta varias dimensiones que ameritan análisis crítico:

Primero, sobre la aplicación de la Ley 6 de 2002. La Ley 6 de 2002 establece un principio general de publicidad en la gestión de fondos públicos. La información de los beneficiarios finales de contratistas del Estado, en tanto se refiere al manejo de recursos públicos, debería estar comprendida, prima facie, en el ámbito material de la ley y ser transparente, toda vez que se trata del uso de fondos de todos los ciudadanos.

Segundo, sobre la Ley 81 de 2019. El fallo no analiza la aplicación de los artículos 8, numeral 2, y 17, numeral 3, de la Ley 81 de 2019 sobre Protección de Datos Personales, que establecen expresamente la licitud del tratamiento de datos personales en el marco de la rendición de cuentas sobre el uso de fondos públicos y del cumplimiento de obligaciones legales por parte de la Administración.

Tercero, sobre la proporcionalidad. El fallo no realiza un ejercicio de ponderación entre los derechos en juego, como el derecho a la privacidad de los beneficiarios finales y el derecho colectivo a la transparencia en el uso de fondos públicos.

Cuarto, sobre la tendencia internacional. El fallo se aparta de la tendencia internacional consolidada en la Unión Europea (Directiva 2018/843), en el Reino Unido y en diversos países de América Latina, que han avanzado hacia la publicidad o el acceso ampliado a la información de los beneficiarios finales, particularmente en el ámbito de la contratación pública.

Implicaciones prácticas del fallo

El fallo de 24 de febrero de 2021 ha tenido efectos prácticos significativos sobre la aplicación del régimen de divulgación:

- La DGCP tiene un precedente que puede utilizarse para denegar solicitudes de información, ya que el criterio del fallo puede aplicarse a solicitudes de acceso a la información de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado.
- La opacidad respecto de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado se ha consolidado como práctica administrativa, lo que limita el control social y periodístico sobre el gasto público.
- La jurisprudencia mencionada ha sido invocada por organizaciones de la sociedad civil, incluida la propia Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, como evidencia de un retroceso en materia de transparencia y como motivo para demandar una reforma legislativa específica.

Otros casos documentados

En agosto de 2025, una consulta periodística a la DGCP sobre el beneficiario final de la sociedad Construction Management Group Inc., adjudicataria del contrato para el diseño y la construcción del hospital de mascotas por B/. 14,1 millones fue respondida invocando expresamente el criterio del fallo de 2021, reafirmando que los nombres de los beneficiarios finales se consideran "información confidencial o de acceso restringido". Este caso ilustra con claridad la aplicación sistemática del precedente y los efectos prácticos de la interpretación restrictiva adoptada.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana ha señalado que la interpretación adoptada desconoce los principios de transparencia y publicidad que sustentan la Ley de Contrataciones Públicas y crea obstáculos para la prevención de la corrupción y la impunidad. Por su parte, la dirección ejecutiva de Transparencia Internacional Panamá ha calificado la situación como un retroceso que contradice el espíritu de la ley de transparencia y crea condiciones propicias para esquemas de corrupción.



Alternativas legales

La interpretación jurisprudencial consolidada por el fallo de 2021 no es irreversible. El ordenamiento jurídico panameño ofrece diversas vías para solucionar los problemas destacados en este documento, los cuales se analizan en profundidad en el capítulo de recomendaciones. Las principales son:

Vía legislativa

Reforma expresa del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que establezca la publicidad controlada de la información de los beneficiarios finales de los contratistas del Estado, invocando las excepciones del artículo 8.2 de la Ley 81 de 2019.

Vía reglamentaria

Emisión de un Decreto Ejecutivo que, con base en la cláusula abierta del artículo 30 de la Ley 254 de 2021, designe a la DGCP como autoridad competente adicional con acceso al RUBF para fines específicos de contratación pública y establezca protocolos formales de solicitud y uso.

Vía administrativa

Fortalecimiento del régimen de declaración jurada mediante la reforma del instrumento para incluir elementos adicionales de información y de cotejo automático con el contenido del RUBF, sin requerir modificación legal.

Vía jurisdiccional

Nuevas acciones de hábeas data o de inconstitucionalidad que permitan a la Corte Suprema revisar el criterio adoptado en 2021, incorporando los argumentos omitidos (aplicación de la Ley 81/2019, ponderación proporcional, estándares internacionales).

Jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa complementaria

Más allá del fallo central del 24 de febrero de 2021, existe un conjunto de precedentes del Pleno y de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que, leídos sistemáticamente, permiten construir un marco analítico sobre la tensión entre el derecho al hábeas data y el interés público en la transparencia de los contratistas del Estado. Estos precedentes no contradicen el fallo de 2021, pero introducen estándares interpretativos que, aplicados al régimen de beneficiarios finales en la contratación pública, habilitan soluciones de publicidad controlada y de acceso diferenciado.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 21 de diciembre de 2007, establece que la información relativa a las contrataciones públicas debe considerarse de interés público y que, si bien el derecho a la privacidad de la información es un derecho, no es absoluto en estos casos.

Análisis: Este criterio introduce el estándar de ponderación constitucional, que habilita restricciones al hábeas data cuando exista un interés público legítimo. Aplicado al RUBF, permite sostener que el acceso a los datos del beneficiario final no vulnera, per se, derechos fundamentales, siempre que se observe el estándar de justificación exigido por la Corte, fundamentado en el acceso a la información que verifique el correcto uso de los fondos del Estado.

Debe existir una ponderación equilibrada entre la transparencia y la privacidad; por ello, se debe evaluar la protección de los datos personales frente al interés público y al uso correcto de los fondos estatales, que pertenecen a todos los ciudadanos.

La Corte descarta una supremacía automática de la privacidad e introduce un enfoque de equilibrio, compatible con mecanismos de acceso condicionado al RUBF. Este criterio es particularmente relevante para matizar la lectura restrictiva del fallo de 2021, que optó por una protección categórica sin el ejercicio efectivo de la armonización.

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 28 de febrero de 2019 (contratación pública), establece que las contrataciones públicas deben estar sujetas a un mayor escrutinio en atención al uso de recursos públicos.

Se establece una expectativa de privacidad reducida para quienes acceden voluntariamente al mercado de la contratación pública. Este estándar, proveniente de la propia Sala Tercera, justifica un régimen diferenciado de acceso a la información de beneficiarios finales en procesos de contratación estatal, y ofrece una base jurisprudencial sólida para la reforma del artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Legalidad, finalidad y proporcionalidad

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 16 de octubre de 2020 (protección de datos personales), establece que: “El tratamiento de datos personales por parte de entidades públicas es válido cuando exista una base legal, una finalidad legítima y la proporcionalidad.”

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 10 de mayo de 2022, que versa sobre el acceso a la información financiera y administrativa, establece que **“El acceso a la información personal debe responder a un interés público concreto y canalizarse mediante mecanismos legales.”**

La Sala Tercera descarta tanto el acceso irrestricto como la prohibición absoluta, y consolida un modelo de acceso diferenciado. Este precedente es directamente utilizable para fundamentar la propuesta de publicidad controlada del registro de beneficiarios finales de los contratistas del Estado, con acceso y trazabilidad del uso adecuado de la herramienta.

El conjunto de precedentes reseñados permite afirmar que, más allá de la línea restrictiva del fallo de 24 de febrero de 2021, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido criterios que habilitan constitucionalmente el acceso a información del beneficiario final cuando concurren tres condiciones: que exista una base legal que lo autorice, que la finalidad sea legítima, y que se garantice la proporcionalidad y el control sobre el uso de los datos. En consecuencia, las restricciones actuales del RUBF y del registro de la DGCP responden a un diseño normativo que puede reformarse, no a una prohibición constitucional derivada del conjunto de la jurisprudencia.

Conclusiones

Sobre el marco normativo

Panamá cuenta con un marco normativo sólido y alineado con los estándares internacionales en materia de identificación de beneficiarios finales, pero opera bajo una dualidad regulatoria que constituye su principal debilidad estructural. La existencia paralela del régimen de prevención del blanqueo de capitales y otros delitos conexos y del régimen de contratación pública (Ley 22 de 2006, Texto Único ordenado por Ley 153 de 2020) genera dos sistemas de divulgación con umbrales, autoridades y accesos distintos, sin interoperabilidad formal entre ambos.

El artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 constituye la norma central del régimen de contratación pública y establece la obligación de declaración jurada con un umbral de participación del 10% y un umbral económico de B/. 500,000.00. Este instrumento, sin embargo, opera esencialmente como un acto formal sin establecer mecanismos eficaces de verificación sustantiva ni de cotejo con otras fuentes.

Las obligaciones internacionales de Panamá en materia de transparencia del beneficiario final se rigen por una serie de instrumentos de diversa índole, tanto nacionales como internacionales. El eje central y más directo es el estándar del GAFI, adoptado a nivel regional por GAFILAT, cuyas Recomendaciones 24 y 25, sobre la transparencia de las personas jurídicas

y de las estructuras jurídicas, respectivamente, constituyen el fundamento técnico inmediato del RUBF, creado por la Ley 129 de 2020.

En el plano anticorrupción, Panamá es un Estado Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante, UNCAC, incorporada mediante Ley 15 de 2005) y de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (Ley 42 de 1998), ambas con obligaciones expresas de prevenir el uso de personas jurídicas en actos de corrupción, lo que implica directamente la identificación del beneficiario final de las entidades jurídicas. A nivel fiscal multilateral, Panamá es signataria de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE (en adelante, MAC), que permite el intercambio de información sobre beneficiarios finales a requerimiento de una autoridad competente extranjera.

En el ámbito del intercambio automático de información, Panamá implementó el Common Reporting Standard (CRS) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) mediante la Ley 51 de 2016, que obliga a las instituciones financieras a identificar la residencia fiscal de sus clientes, incluidos los beneficiarios de sociedades, fideicomisos y fundaciones, y a reportarla automáticamente a la DGI para su intercambio con las jurisdicciones signatarias.

Sobre la implementación institucional

La Dirección General de Contrataciones Públicas no cuenta con recursos técnicos ni con información suficiente para realizar verificaciones sustantivas de las declaraciones juradas recibidas. Su función en la práctica es la recepción y la custodia formal de las declaraciones.

Sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema

El fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2021, con ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise, constituye el precedente central en la materia y ha consolidado una interpretación restrictiva que califica la información de los beneficiarios finales de contratistas del Estado como información "de carácter comercial y privado", excluyéndola de las disposiciones de la Ley 6 de 2002 de Transparencia.

Este criterio jurisprudencial presenta limitaciones ya que no analiza la aplicación de los artículos 8.2 y 17.3 de la Ley 81 de 2019; no realiza un ejercicio de ponderación proporcional entre los derechos en cuestión; y se aparta de la tendencia internacional consolidada en la Unión Europea y en el Reino Unido.

Este enfoque jurisprudencial, sin embargo, no es irreversible y puede ser superado por vía legislativa, reglamentaria, administrativa o jurisdiccional.

Sobre los riesgos

La opacidad actual genera un conjunto de riesgos sistémicos que se han mapeado en el capítulo 8 del presente informe. Los riesgos de nivel crítico identificados son: la simulación de competencia por parte de grupos económicos ocultos; la participación de funcionarios públicos como beneficiarios finales indirectos; y la corrupción transnacional en contratos con empresas extranjeras que operan con estructuras multijurisdiccionales opacas.

Casos concretos documentados en Panamá

Caso bebidas lácteas - MEDUCA (2014-2015)

El más emblemático en materia de contratación pública. La ACODECO inició una investigación de oficio contra Productos Nevada S. de R.L., Global Products and Logistic Services Inc., Industrias Lácteas S.A. y Sociedad de Alimentos de Primera S.A., por haber coordinado posturas, suprimido ofertas, manipulado precios y distribuido el mercado por zonas geográficas en las licitaciones abreviadas del Ministerio de Educación para el suministro de bebidas lácteas fortificadas del programa de nutrición escolar, correspondientes a los años 2014 y 2015. Es el caso más clásico de simulación de competencia: empresas que aparentan competir, pero cuyo resultado está pactado de antemano.

Caso transportistas - Zona Libre de Colón

La ACODECO acusó de colusión explícita a varias asociaciones y cooperativas de empresas transportistas que movían contenedores entre los puertos y la Zona Libre de Colón, y entre esta y Ciudad de Panamá, luego de que las empresas enviaron una nota a sus clientes (navieras) detallando nuevas tarifas coordinadas y superiores, y crearon un sistema paralelo para calcular tarifas vinculadas al precio del diésel.

Contexto institucional actual

La ACODECO reiteró apenas esta semana (junio de 2026) que la colusión entre empresas constituye una de las prácticas más perjudiciales para la libre competencia, señalando que se manifiesta habitualmente mediante la fijación concertada de precios, el reparto de mercados o clientes, la limitación de la producción y la manipulación de procesos de licitación pública, y exhortó a la ciudadanía y a las entidades públicas a denunciar cualquier indicio de ella.

Las modalidades o tipologías de corrupción identificadas en los casos panameños son consistentes con los patrones internacionales:

- Manipulación de las ofertas: una empresa presenta deliberadamente una oferta más alta para ganar a otra de su mismo grupo.
- Supresión de ofertas: las empresas vinculadas se abstienen de participar para evitar la competencia entre sí.
- Reparto geográfico del mercado: cada empresa "gana" en una provincia o región específica.
- Coordinación de posturas entre empresas con beneficiario final común, aquí es donde el RUBF cobra relevancia directa: sin un registro efectivo del beneficiario final, es imposible detectar que dos empresas aparentemente independientes son, en realidad, de un mismo propietario.

La simulación de competencia en licitaciones y la opacidad del beneficiario final son factores fundamentales para la ocurrencia de las tipologías de corrupción en las contrataciones estatales. Cuando la DGCP mantiene confidencial la información del beneficiario final de los contratistas, elimina la posibilidad de que la propia entidad licitante, o la ciudadanía tenga acceso a la información de las empresas que "compiten" y evita poder verificar si son del mismo dueño, si existe conflicto de interés o si los fondos utilizados son legítimos.

La solución a la tensión entre transparencia y privacidad no puede ser la eliminación del derecho al hábeas data ni la apertura indiscriminada de los registros. La solución debe ser un régimen de publicidad controlada, proporcional y diferenciada, respaldado expresamente por la ley, que respete los principios de finalidad, proporcionalidad y seguridad del tratamiento de datos personales, pero que garantice la transparencia efectiva de los contratistas del Estado.



Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se formulan en tres planos: legal, institucional y de política pública, y están ordenadas por prioridad en función de su impacto potencial y viabilidad.

Recomendaciones legales

- Se recomienda promover una reforma del artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que incorpore los siguientes elementos: la calificación expresa del régimen de acceso a la información de beneficiarios finales presentada ante la DGCP, estableciendo un régimen de publicidad controlada o de acceso diferenciado que invoque como base legal el artículo 8, numeral 2, de la Ley 81 de 2019; el refuerzo del régimen sancionatorio por declaraciones falsas o incompletas, incluyendo sanciones administrativas más severas y delimitación clara de la responsabilidad penal; la ampliación del umbral de aplicación para contratos de sectores estratégicos (infraestructura, energía, telecomunicaciones, salud) y que todos los beneficiarios finales de estos contratos puede ser verificados; y extensión de la obligación a subcontratistas de cierta magnitud.
- Se recomienda una reforma paralela de la Ley 129 de 2020 para incluir expresamente a la DGCP entre las autoridades competentes con acceso al RUBF, con las siguientes condiciones: el acceso debe limitarse a fines específicos y debidamente documentados de verificación de elegibilidad en contrataciones públicas de alto valor; debe establecerse un protocolo formal de solicitud con plazos definidos; la información consultada debe tratarse como confidencial y quedar sujeta a las mismas restricciones de uso aplicables a los sujetos obligados; y debe preverse una sanción específica para el funcionario público que haga un uso indebido de la información.

- **Se recomienda que el Órgano Ejecutivo emita un decreto reglamentario o que la SSNF emita una resolución que defina operativamente los conceptos de "influencia significativa" y "control efectivo final" establecidos en la Ley 254 de 2021, con criterios objetivos y ejemplos ilustrativos que reduzcan la discrecionalidad interpretativa y faciliten su cumplimiento por parte de los agentes residentes.**
- Se recomienda la elaboración de un texto único o código de transparencia corporativa que consolide en un solo instrumento las disposiciones dispersas en la Ley 23 de 2015, la Ley 129 de 2020, la Ley 254 de 2021, el DE 13 de 2022, el DE 35 de 2022, los acuerdos de la SSNF, la Ley 22 de 2006, con el propósito de facilitar su comprensión y cumplimiento.

Recomendaciones institucionales

- Se recomienda una inversión significativa en la mejora de la plataforma tecnológica del RUBF, priorizando la estabilidad y la disponibilidad del sistema, así como una interfaz de usuario intuitiva con casos de uso guiados.
- Se recomienda el fortalecimiento institucional de la DGCP mediante: la creación de una unidad especializada en la verificación de beneficiarios finales de contratistas; la capacitación especializada del personal en la identificación y el análisis de estructuras corporativas complejas; la dotación de herramientas tecnológicas para el análisis de vinculaciones.
- Se recomienda el diseño e implementación de un Programa Nacional de Capacitación en Beneficiario Final, cofinanciado por el Estado y el sector privado, que alcance a los abogados de todo el país mediante modalidades presenciales y virtuales. El programa debería incluir: módulo básico de comprensión

normativa; módulo avanzado sobre casos complejos (estructuras en cascada, fideicomisos, empresas familiares); módulo específico para directores y accionistas nominales; y módulo especializado sobre el régimen de contratación pública.

Recomendaciones de políticas públicas

- Como medida de corto plazo, mientras se tramita la reforma legislativa, se recomienda que el Órgano Ejecutivo emita un Decreto que exija a todos los contratistas del Estado, con independencia de la cuantía, la presentación de una declaración jurada notarial sobre la identidad de sus beneficiarios finales como condición de elegibilidad en todos los procesos de contratación pública, con responsabilidad penal por declaraciones y un compromiso expreso de autorización para el cotejo con el RUBF.
- Se recomienda realizar evaluaciones independientes del sistema de divulgación de beneficiarios finales en la contratación pública cada dos años, que midan: la calidad de la información y de los datos registrados; el número de inconsistencias detectadas mediante el cotejo; el número de sanciones aplicadas; el nivel de cumplimiento de los contratistas; y la percepción de los usuarios sobre la usabilidad y la eficacia del sistema. La misma evaluación independiente debería realizarse para el RUBF, de modo que se obtenga información estadística confiable sobre el estado del sistema de registro.

Hoja de ruta propuesta

Esta tabla establece el tiempo, las acciones recomendadas para cada intervalo y los responsables institucionales de cada acción propuesta.

Horizonte temporal	Acción recomendada	Responsables
Corto plazo (0-6 meses)	Decreto Ejecutivo que modifique la declaración jurada y de protocolo de cotejo con el RUBF	MEF, DGCP, SSNF
Corto plazo (0-6 meses)	Auditoría técnica del RUBF y plan de mejoras tecnológicas	SSNF
Mediano plazo (6-18 meses)	Reforma del artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 2006	Asamblea Nacional, con iniciativa del Órgano Ejecutivo
Mediano plazo (6-18 meses)	Reforma de la Ley 129 de 2020 para incluir a la DGCP como autoridad competente	Asamblea Nacional
Mediano plazo (6-18 meses)	Desarrollo técnico de intercambio de información entre RUBF y registro DGCP	SSNF, DGCP, MEF
Largo plazo (18-36 meses)	Código consolidado de transparencia corporativa y ALA/CFT	Ministerio de Economía y Finanzas, Asamblea Nacional



Referencias

Esta sección reúne las principales fuentes consultadas y/o citadas para la elaboración del informe, incluyendo normativa, reglamentos, jurisprudencia, documentos institucionales y académicos, bibliografía, fuentes periodísticas y recursos en línea.

Normativa panameña

- Constitución Política de la República de Panamá (2004), artículos 39, 41, 42 y 43.
- Panamá. Asamblea Nacional. La Ley 6 de 22 de enero de 2002, que establece normas para la transparencia en la gestión pública, dispone sobre la acción de hábeas data y otras disposiciones.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública. Texto único ordenado por la Ley 153 de 2020.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 23 de 27 de abril 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.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 52 de 27 de octubre de 2016, que establece la obligación de mantener registros contables para determinadas personas jurídicas.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 81 de 26 de marzo de 2019, sobre protección de datos personales.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 129 de 17 de marzo de 2020, que crea el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que ordena el Texto Único de la Ley 22 de 2006.
- Panamá. Asamblea Nacional. Ley 254 de 11 de noviembre de 2021, que adopta adecuaciones en materia de transparencia fiscal y de prevención del blanqueo de

capitales, del financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Reglamentos y resoluciones

- Panamá. Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, reglamento de la Ley 22 de 2006.
- Panamá. Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo 285 de 28 de mayo de 2021, reglamento de la Ley 81 de 2019.
- Panamá. Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, reglamento de la Ley 22 de 2006.
- Panamá. Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo 13 de 25 de marzo de 2022, reglamento de la Ley 129 de 2020.
- Panamá. Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo 35 de 6 de septiembre de 2022, reglamento de la Ley 23 de 2015.
- Panamá. Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el régimen sancionatorio de la contratación pública.
- Superintendencia de Sujetos No Financieros. Acuerdo JD-02-2022, lineamientos para SONF, directores y accionistas nominales.
- Superintendencia de Sujetos No Financieros. Acuerdo JD-01-2024, sobre datos adicionales del RUBF.
- Dirección General de Contrataciones Públicas. Circular No. DGCP-DS-005-2021 de 25 de enero de 2021, instructivo para la presentación de la declaración jurada de beneficiario final de acciones nominativas.

Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia, Pleno. Fallo de 24 de febrero de 2021, ponencia del magistrado Cecilio Cedalise, acción de hábeas data presentada por Publio Cortés contra la Dirección General de Contrataciones Públicas.
- Corte Suprema de Justicia. Recopilación de fallos sobre la acción de hábeas data, propia e impropia, 2024. Centro de Documentación Judicial.

Documentos institucionales y académicos

- Superintendencia de Sujetos No Financieros (2023). Guía para la identificación de beneficiarios finales de sujetos obligados no financieros (versión 1.0).
- Banco Mundial, Iniciativa StAR (17 de diciembre de 2025). Guía de beneficiarios finales para Panamá.
- Cummings Oberto, M. L. (24 de febrero de 2022). Investigación aplicada al análisis de la normativa e identificación de mejores prácticas para la identificación del beneficiario final en las sociedades anónimas panameñas. INEJ.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (abril de 2020). Informe de prácticas y desafíos de los países de América Latina en los mecanismos de acopio de información básica de los beneficiarios finales.
- Foro Global & Banco Interamericano de Desarrollo (mayo de 2022). Construyendo marcos eficaces para los beneficiarios finales.



Bibliografía

- Ensenat de Carlos, S. (2016). Manual del compliance officer: Guía práctica para los responsables de compliance de habla hispana. Ediciones Aranzadi.
- López Murcia, J. D. (2022). Inteligencia regulatoria: algunas herramientas para diseñar y analizar la regulación. Legis y la Universidad de La Sabana.
- Montenegro Fuentes, L. (2008). Derecho sobre el blanqueo de capitales: fundamentos e implicaciones legales.
- Restrepo Medina, M. A., & Purón Cid, G. (2014). Diseño institucional de las entidades de fiscalización superior en América Latina. Universidad del Rosario.
- Céspedes Salazar, R. (2020). Compliance: Ética en los negocios. Ediciones Legis.

Fuentes periodísticas

- Palm, M. (26 de agosto de 2025). 'Economía de amiguetes': la Corte y la DGCP blindan la identidad de los beneficiarios de los contratos estatales. La Prensa.

Recursos en línea

- Superintendencia de Sujetos No Financieros: <https://ssnf.gob.pa>
- Unidad de Análisis Financiero: <https://www.uaf.gob.pa>
- Registro Público de Panamá: <https://www.registro-publico.gob.pa>
- Dirección General de Contrataciones Públicas - PanamaCompra: <https://www.panamacompra.gob.pa>
- Biblioteca Sistematizada de PanamaCompra: <https://compendio.panamacompra.gob.pa>
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica: <https://www.gafilat.org>
- Financial Action Task Force: <https://www.fatf-gafi.org>
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información: <https://www.antai.gob.pa>
- Ministerio Público de Panamá: <https://ministeriopublico.gob.pa>
- Órgano Judicial de Panamá: <https://www.organojudicial.gob.pa>





Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional