



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 4 de julio de 2019  
C-062-19

Licenciada  
**Issamary Sánchez**  
Directora Ejecutiva  
Unidad de Análisis Financiero (UAF).  
E. S. D.

**Ref.: Alcance del numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 27 de abril de 2015 en cuanto a la consideración de algunas instituciones como agentes con funciones de investigación penal y autoridades jurisdiccionales.**

Señora Directora Ejecutiva:

Damos respuesta a su Nota UAF-DS-350-2019 de 29 de mayo de 2019, recibida en esta Procuraduría el mismo día, remitida por el Licenciado Humberto Brid en su calidad de Director General de la entidad bajo su cargo, mediante la cual solicita nuestro criterio respecto al alcance del numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 27 de abril de 2015 que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; en cuanto a la consideración de algunas instituciones como agentes con funciones de investigación penal y autoridades jurisdiccionales, a la luz de sus normativas individuales.

Antes de dar respuesta a lo consultado, reiteramos, con el debido respeto, el señalamiento hecho a su predecesor, por el cual se le indicaba que las consultas que se elevan a esta Procuraduría deben ser acompañadas del criterio jurídico respectivo, de conformidad al numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el precitado numeral y artículo de la Ley N° 38 de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto al alcance del término “autoridad jurisdiccional”, así como del numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 27 de

abril de 2015, en cuanto a la consideración de algunas instituciones como agentes con funciones de investigación penal y autoridades jurisdiccionales, a la luz de sus normativas individuales, identificando aquellas instituciones del Estado a las cuales la Unidad de Análisis Financiero (UAF) puede enviar los datos obtenidos mediante el análisis de la información; y en relación a las siguientes interrogantes:

1. Si la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) de la Policía Nacional puede ser considerada dentro de los agentes con funciones de investigación penal, cuando hubiese motivos para sospechar que se han o están desarrollando actividades relacionadas con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
2. Si se podrían considerar al Pleno de la Corte Suprema de Justicia (para los casos en que los diputados de la Asamblea Nacional puedan estar bajo sospecha) y/o la Asamblea Nacional (para los casos en que el Presidente de la República o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia puedan estar bajo sospecha) como autoridades jurisdiccionales.
3. Si la Contraloría General de la República se pudiera considerar como autoridad jurisdiccional cuando se tengan informes de inteligencia financiera vinculados a presuntos delitos contra la administración pública (enriquecimiento injustificado o lesiones patrimoniales al Estado), cuando tenga que intervenir la auditoría forense.
4. Si la Dirección General de Ingresos (DGI) se pudiera considerar como autoridad jurisdiccional cuando se tengan informes de inteligencia financiera vinculados a presuntos delitos fiscales.

## II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En lo concerniente al término de **autoridad jurisdiccional**, atendiendo a la doctrina<sup>1</sup> y como se ha utilizado en jurisprudencia nacional<sup>2</sup>, tenemos por tal aquella persona u organismo que detenta la potestad de ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario en el ámbito de su competencia.

En relación a la primera interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) es una unidad especializada de la Policía Nacional, con funciones exclusivas de policía de investigación judicial, que está facultada

---

<sup>1</sup> C. Juárez, 'Autoridad Jurisdiccional' (mexico.leyderecho.org 2015) <https://mexico.leyderecho.org/autoridad-jurisdiccional/>

<sup>2</sup> Resolución del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 16 de abril de 2018, proferida dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por el Licenciado Eric Sierra González, en nombre y representación de PANAMÁ CANAL OIL AND BUNKERS, S. A., contra la orden de no hacer contenida en la providencia de 13 de agosto de 2015, proferida por del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá; Resolución de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia fechada 2 de febrero de 2009, proferida en la Apelación contra el Auto N° 117 de 18 de junio de 2004 dictado por el Primer Tribunal Marítimo de Panamá dentro del Proceso Ordinario seguido a ELITE REDERI A/S (M/N ARKTIS FIGHTER).

para recibir los informes sobre la presunta comisión de hechos delictivos que le sean presentados, de conformidad a los artículos 1 y 2, numeral 2, de la Ley N° 69 de 27 de diciembre de 2007, que la crea; por lo que puede ser considerada como agentes con funciones de investigación penal.

En cuanto a la segunda interrogante, este Despacho estima que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mantiene capacidad para investigar y juzgar a los miembros de la Asamblea Nacional, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo; mientras que la Asamblea Nacional conoce de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, teniendo facultad de juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes; según establece nuestra Constitución Política en sus artículos 155 y 160, respectivamente. En virtud de ello, ambos entes colegiados se convierten en autoridades jurisdiccionales.

Respecto a su tercera interrogante, somos del criterio que la Contraloría General de la República, al instruir una investigación, puede practicar las diligencias tendientes a reunir los elementos de juicio que esclarezcan los hechos, pudiendo recibir testimonios, designar peritos, realizar inspecciones y practicar cualesquiera otras pruebas instituidas por la Ley; así como también recabará del Ministerio Público informes sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales que tengan origen en ilícitos cometidos contra la cosa pública, con el fin de completar los registros que sobre el particular lleva la Contraloría; ello de conformidad con el artículo 11, numerales 4 y 5, de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984. Por tanto, esta entidad puede recibir datos de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) obtenidos mediante el análisis de la información, por mantener funciones investigativas tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y encontrarse facultada, en su caso, para presentar las denuncias respectivas; lo cual la convierte en un agente investigativo y no una autoridad jurisdiccional.

En relación a la cuarta interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que la Dirección de General de Ingresos (DGI), junto con los juzgados administrativos tributarios, al tenor del numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 76 de 14 de febrero de 2019, que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, constituyen la Administración Tributaria. Por tanto, y de conformidad con el artículo 155 de la misma excerta legal, los obligados tributarios o contribuyentes, personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, estarán obligados a cooperar con ella en las funciones de fiscalización, debiendo proporcionarle toda clase de datos, informes o antecedentes pertinentes con trascendencia

tributaria, deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas, que le sean requeridos por dicha Administración Tributaria.

No obstante lo anterior, la Ley N° 76 de 14 de febrero de 2019 entrará en vigor el 1 de enero de 2020, en atención a su artículo 392; por lo que, a la fecha, la DGI mantiene funciones de investigar las infracciones a las leyes fiscales y aplicar las correspondientes sanciones, convirtiéndola entonces en una autoridad jurisdiccional; y puede recibir datos obtenidos por la Unidad de Análisis Financiero (UAF) mediante el análisis de la información, por mantener tales funciones investigativas, en atención a la atribución establecida en el artículo 20 del Decreto de Gabinete N° 109 de 1970, como quedó modificado por la Ley N° 33 de 2010 que autoriza y faculta a esta Dirección para solicitar y recabar de las entidades públicas, privadas y terceros en general, sin excepción, toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, a los hechos generadores de los tributos o de exenciones, a sus montos, fuentes de ingresos, remesas, retenciones, costos, reservas, gastos, entre otros, relacionados con la tributación, así como información de los responsables de tales obligaciones o de los titulares de derechos de exenciones tributarias.

En consecuencia, y refiriéndonos al alcance del numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 27 de abril de 2015 que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, estimamos que la Unidad de Análisis Financiero (UAF), como centro nacional para la recopilación y análisis de información financiera, está facultada para analizar la información obtenida, y se encuentra conminada para comunicar los resultados de sendos análisis (y los documentos que lo sustentan) a las autoridades de investigación y represión del país, de conformidad con el artículo 9 de la precitada Ley N° 23 de 2015, y siempre que ello sea en el marco de una investigación.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

### **III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Como señaláramos en nuestra Nota C-016-18 de 6 de marzo de 2018, esta Procuraduría es del criterio que los miembros de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional, son agentes con funciones de investigación penal, al tenor de lo dispuesto en la Ley N° 69 de 27 de diciembre de 2007, por la cual se crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones, teniendo en cuenta que el artículo 1 de dicha excerta legal define la DIJ, como un cuerpo auxiliar del Ministerio

Público y del Órgano Judicial, específicamente una unidad especializada que cuenta con funciones exclusivas de policía de investigación judicial, la cual cuenta con las unidades tanto administrativas, como operativas y técnicas, que sean necesarias para cumplir sus funciones y efectivo desempeño.

En tal sentido, el artículo 2 de la Ley N° 69 de 27 de diciembre de 2007, establece funciones específicas entre otras, las cuales la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional debe ejercer, para su correcto funcionamiento:

“Artículo 2. La Dirección de Investigación Judicial tendrá las siguientes funciones:

1. Cumplir sin dilación las órdenes de averiguaciones o comisiones específicas que le impartan los agentes del Ministerio Público.
  2. ...
  4. Practicar investigaciones y diligencias que le ordene el Ministerio Público que conduzcan al esclarecimiento del delito y al descubrimiento y aseguramiento de los responsables, con estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales, así como las normas de derechos humanos reconocidas por la República de Panamá.
  5. ...
  8. Reunir, asegurar y ordenar científicamente las pruebas y demás antecedentes necesarios para la investigación criminal.
- ...”

Así, el artículo 26 de la Ley N° 69 de 27 de diciembre de 2007, por el cual se modifica el numeral 14 del artículo 7 de la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, señala que la Policía Nacional tiene como una de sus funciones, realizar investigaciones judiciales mediante unidades especializadas, en las cuales se encuentra la Dirección de Investigación Judicial, siendo del contenido siguiente:

“Artículo 26. El numeral 14 del artículo 7 de la Ley 18 de 1997, queda así:

Artículo 7. Es misión principal de la Policía Nacional, salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado; preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el Presidente de la República, de conformidad con la Constitución y la Ley, mediante el desempeño de las siguientes funciones:

1...

...

14. **Realizar las investigaciones judiciales mediante unidades especializadas.**

...” (El resaltado es nuestro)

En cuanto a lo consultado respecto al Pleno de la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Nacional, como autoridades jurisdiccionales, es preciso acotar que la Ley N° 23 de 2015

carece de una definición al respecto dentro de dicho apartado contenido en el artículo 4 (Definiciones) de tal cuerpo normativo. Por tanto, tras un exhaustivo análisis de la doctrina y jurisprudencia nacional, en especial aquella en materia marítima cuyo alcance trasciende nuestra territorialidad (como es el caso de la materia que es objeto de análisis por parte de la UAF), podemos hacer eco de la definición vertida por el jurista mexicano C. Juárez<sup>3</sup>, quien la señala como aquella “persona u organismo que detenta la potestad de ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario en el ámbito de su competencia.”

Así, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en atención al artículo 155 de nuestra Constitución Política, mantiene capacidad para investigar y juzgar a los miembros de la Asamblea Nacional, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo; mientras que la Asamblea Nacional, atendiendo al artículo 160 de la Carta Magna, conoce de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, teniendo facultad de juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes. En virtud de ello, ambos entes colegiados se convierten en autoridades jurisdiccionales que pueden requerir de datos obtenidos por la Unidad de Análisis Financiero (UAF) como resultado del análisis de la información, cuando hubiera motivos para sospechar que se han o están desarrollando actividades relacionadas con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva en los que se pudieran ver involucrados el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y/o los miembros de la Asamblea Nacional.

Respecto a la Contraloría General de la República (CGR), se desprende con meridiana claridad del artículo 11, numerales 4 y 5, de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, que dicha entidad, al instruir una investigación, puede practicar las diligencias tendientes a reunir los elementos de juicio que esclarezcan los hechos, pudiendo recibir testimonios, designar peritos, realizar inspecciones y practicar cualesquiera otras pruebas instituidas por la Ley; así como también recabará del Ministerio Público informes sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales que tengan origen en ilícitos cometidos contra la cosa pública, con el fin de completar los registros que sobre el particular lleva la propia Contraloría, toda vez que la propia norma señala lo siguiente:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

---

<sup>3</sup> C. Juárez, 'Autoridad Jurisdiccional' (mexico.leyderecho.org 2015) <https://mexico.leyderecho.org/autoridad-jurisdiccional/>

- 1.
- ...
4. Realizará inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentará las denuncias respectivas. Estas investigaciones pueden iniciarse por denuncia o de oficio, cuando la Contraloría lo juzgue oportuno.  
Al instruir una investigación, la Contraloría practicará las diligencias tendientes a reunir los elementos de juicio que esclarezcan los hechos, pudiendo recibir testimonios, designar peritos, realizar inspecciones y practicar cualesquiera otras pruebas instituidas por la Ley.
5. Recabará del Ministerio Público informes sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales que tengan origen en ilícitos cometidos contra la cosa pública, con el fin de completar los registros que sobre el particular lleva la Contraloría.  
El Ministerio Público y la Contraloría coordinarán su labor en dichas investigaciones y procesos, a fin de que cumplan con la misión asignada a cada una de esas dependencias estatales.
- 6..."

Por tanto, y al tenor del precitado artículo, la Contraloría General de la República puede recibir datos obtenidos por la Unidad de Análisis Financiero (UAF) como resultado del análisis de la información que señala el numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 27 de abril de 2015, por mantener funciones investigativas tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y encontrarse facultada, en su caso, para presentar las denuncias respectivas. Ello convierte a la CGR en un agente investigativo y no una autoridad jurisdiccional toda vez que la aplicación de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa, en caso necesario, escapa del ámbito de su competencia y corresponde a los Tribunales de Cuentas o Tribunales Ordinarios, según sea el caso.

En cuanto a lo consultado relativo a la Dirección de General de Ingresos (DGI), cabe resaltar que la Ley N° 76 de 14 de febrero de 2019<sup>4</sup>, que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, entrará en vigor el 1 de enero de 2020, en atención a su artículo 392, siendo del contenido siguiente:

“Artículo 392. Vigencia. Este Código comenzará a regir el **1 de enero de 2020**, salvo el artículo 65, el numeral 3 del artículo 88, los artículos 127, 128, 208, 259, 262, 273, 284, 285, 286, 287 y 288 y el numeral 11 del artículo 324, que entrarán en vigencia a los tres meses de su promulgación.” (El **resaltado es nuestro**)

---

<sup>4</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 28714-B de 14 de febrero de 2019.

Así, en cuanto a lo consultado, hacemos referencia a lo señalado en nuestra Consulta C-062-17 de 23 de junio de 2017<sup>5</sup>, donde establecemos que el Director General de Ingresos es la autoridad máxima de la Dirección General de Ingresos, y, en tal carácter, tiene mando y jurisdicción en toda la República; donde su ámbito de competencias abarca, entre otras atribuciones legales, la administración de las leyes impositivas (que comprende a su vez el reconocimiento, recaudación y fiscalización de los tributos bajo su jurisdicción y su aplicación práctica); la absolución de consultas; la potestad de emitir normas generales obligatorias para regular las relaciones formales de los contribuyentes con el Fisco, en las materias que señala la ley y el ejercicio de la jurisdicción coactiva. (Cfr. Artículos 5, 6, y 16 del Decreto de Gabinete N° 109 de 1970, modificado por la Ley N° 33 de 2010).

De este modo, tomando en consideración la normativa de la DGI, analizamos la atribución contenida en el artículo 20 del Decreto de Gabinete N° 109 de 1970, como quedó modificado por la Ley N° 33 de 2010, donde compete a la Dirección General de Ingresos solicitar y recabar toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, entre otros, que se encuentren en poder de las “**entidades públicas, (...), sin excepción**”; expresión que, en nuestra apreciación, dada su amplitud y alcance genérico, comprende, en este caso, a la Unidad de Análisis Financiero (UAF); siendo el precitado artículo del tenor siguiente:

**“Artículo 20. La Dirección General de Ingresos está autorizada y facultada para solicitar y recabar de las *entidades públicas, privadas y terceros en general, sin excepción*, toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, a los hechos generadores de los tributos o de exenciones, a sus montos, fuentes de ingresos, remesas, retenciones, costos, reservas, gastos, entre otros, relacionados con la tributación, así como información de los responsables de tales obligaciones o de los titulares de derechos de exenciones tributarias.**

**La Dirección General de Ingresos igualmente está autorizada y facultada para solicitar y recabar información, con el único y exclusivo propósito de darle cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá, para el intercambio de información tributaria, aun cuando no tenga relación con un interés tributario doméstico.**

En todos los casos, esta información reviste carácter confidencial, secreto y de uso exclusivo o privativo de la Dirección General de Ingresos y, por ninguna circunstancia, podrá hacerla trascender, salvo con la finalidad de dar cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá para el intercambio de información tributaria o en circunstancias expresamente consagradas en la ley.” (El resaltado es nuestro).

---

<sup>5</sup> Consulta C-062-17 de 23 de junio de 2017, dirigida al Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ver: <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-037-19>

Por último, consideramos prudente, al hacer un análisis del alcance del término “autoridades jurisdiccionales”, que el mismo no puede ser limitado a la entidades objeto de esta consulta, sino que debe verse en el sentido amplio del espectro de la materia que analiza la UAF (entendiéndose por tal las actividades relacionadas con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva); y donde pudiesen estar interconectadas las funciones de otras autoridades con potestad de ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

En conclusión, y refiriéndonos al alcance del numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 2015, la Unidad de Análisis Financiero, como centro nacional para la recopilación y análisis de información financiera, está facultada para analizar la información obtenida, y se encuentra requerida para comunicar los resultados de sendos análisis (y los documentos que lo sustentan) a los agentes con funciones de investigación penal y autoridades jurisdiccionales como la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República (CGR) y la Dirección de General de Ingresos (DGI), por ser autoridades de investigación y represión del país, de conformidad con el artículo 9 de la precitada Ley N° 23 de 2015, y siempre que ello sea en el marco de una investigación; en tanto que sendas autoridades jurisdiccionales detentan la potestad de ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario en el ámbito de su competencia.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/mork  
C-056-19.-