



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de mayo de 2016.
C-57-16

Licenciada
Kenia I. Porcell D.
Procuradora General de la Nación
E. S. D.

Señora Procuradora General:

Me dirijo a usted, con motivo de la Nota SADS-073-2016, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si existe conflicto de interés al ser Presidenta y Representante Legal de la Comisión Nacional de Prevención de los Delitos de Explotación Sexual y a la vez Representante Legal de la Procuraduría General de la Nación; toda vez que está por celebrarse una prórroga al Acuerdo 02-2014, por el cual se acordó un apoyo financiero a las Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (UPAVIT).

Con relación a su interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que rige a los funcionarios del Ministerio Público, adoptado mediante Resolución N° 1 de 6 de julio de 2005, y los artículos 21 y 22 de la Ley No. 16 de 2004, el artículo 69 de la Ley 63 de 2008 y la Resolución No. 49 de 2009, tal como quedó modificada por la Resolución No. 15 de 2014, no existe conflicto de interés alguno al ser Presidenta y Representante legal de la Comisión Nacional de Prevención de los Delitos de Explotación Sexual y a su vez Representante legal de la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 39 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, dictado mediante Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004 y adoptado por el Ministerio Público mediante Resolución N° 1 de 6 de julio de 2005, se refiere al conflicto de interés en los siguientes términos:

“Artículo 39: CONFLICTO DE INTERESES. A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el servidor público no puede mantener ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando funciones.”

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

Con relación a esto último, es importante tener claro las funciones tanto de la Comisión como de la Procuradora General de la Nación, en lo que respecta a la protección de las víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en los procesos penales. En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículos 21 y 22 de la Ley No. 16 de 31 de marzo de 2004, como parte de una política pública de prevención se crea la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), como un organismo técnico-administrativo, para el estudio de los mecanismos tendientes a la prevención y erradicación de los delitos de explotación sexual, integrada por: el Procurador General de la Nación (quien la preside), el Ministro de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (hoy MIDES); el Ministro de Gobierno y Justicia, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Magistrado Presidente del Tribunal de Niñez y Adolescencia, el Presidente de la Comisión de Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia de la Asamblea Legislativa; el Director de la Policía Técnica Judicial, el coordinador designado por el Órgano Ejecutivo, el representante de la Defensoría del Pueblo, el representante de la Red Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el representante del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y el representante de los gremios de abogados del país.

Es importante destacar que CONAPREDES cuenta con un Fondo Especial Contra la Explotación Sexual, el cual se destina para la financiación de planes y programas de sensibilización, prevención, capacitación, atención, tratamiento y rehabilitación de las víctimas de los delitos de explotación sexual. (Ver artículo 23 de la Ley No. 16 de 2004)

Por otra parte, de conformidad con el artículo 69 de la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, por el cual se adoptó el Código Procesal Penal, se faculta al Ministerio Público para adoptar las medidas necesarias para proteger a las víctimas, los testigos, los denunciantes y demás intervinientes en el proceso penal y para ello podrá tramitar bajo su dirección un programa para su asistencia y protección. Por tal motivo, mediante el artículo primero de la Resolución No. 49 de 30 de diciembre de 2009, tal como quedó modificado por el artículo primero de la Resolución N° 15 de 25 de marzo de 2014, se creó la Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (SEPROVIT), como una secretaría diseñada para delinear las políticas institucionales, adscrita la Procuraduría General de la Nación, cuyas funciones entre otras, están: actuar como ente consultivo de la Procuraduría en materia de adopción de políticas institucionales sobre protección a víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal; implementar y monitorear las herramientas tecnológicas para la asistencia y protección de las víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal; promover convenios y otros instrumentos legales oportunos para la asistencia y protección de víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal, etc. (Ver artículo tercero de la Resolución N° 49 de 30 de diciembre de 2009, tal como quedó modificado por el artículo tercero de la Resolución N° 15 de 25 de marzo de 2014)

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que no existe un conflicto de interés desde la perspectiva de lo dispuesto en el artículo 39 del Código Uniforme de Ética que rige a los funcionarios del Ministerio Público, ya que por ley, lo que existe es un objetivo en común

en la que CONAPREDES fomente y apoye los programas y planes de protección a víctimas del delito sexual; objetivo que, enfocado desde la perspectiva institucional del Ministerio Público, está dirigido a las víctimas, testigos, peritos e intervinientes del proceso penal, sin que exista una relación de fiscalización de una hacia la otra, ni se comprometen intereses personales, laborales, económicos o financieros que generen conflicto en el ejercicio de las funciones como Representante Legal de CONAPREDES y del SEPROVIT.

No obstante, se expone en su nota, que en el año 2014 CONAPREDES y Procuraduría General de la Nación, suscribieron un acuerdo de financiamiento para el Proyecto “Fortalecimiento al Programa de Asistencia y Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes del proceso penal para el primer distrito judicial (Panamá y San Miguelito), cuyo objetivo era brindar apoyo técnico y acompañamiento de profesionales de las Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (UPAVIT) para la ejecución e implementación oportuna y eficaz de protocolos de actuación integrales para la asistencia y protección a las víctimas del delito, cuyo éxito, dio lugar a una extensión en el tiempo o prórroga de dicho acuerdo (Acuerdo 02-2014), misma que fue aprobada por el Pleno de la Comisión.

En ese sentido, debemos reiterar que no se observa un conflicto de interés al ocupar los cargos arriba descritos, puesto que no existe una oposición de intereses entre CONAPREDES y Procuraduría General de la Nación y en los que cualquier riesgo ha quedado eliminado, en el sentido de que CONAPREDES aprobó en Junta de Comisionados tal acuerdo de financiamiento y en ese sentido, la Procuradora General de la Nación, como Representante Legal de CONAPREDES actuó respaldada de una autorización para realizar dicho acto.

Por otra parte, con relación a la figura del “autocontrato”, debe entenderse que estamos frente a un autocontrato o contrato consigo mismo, como se le conoce a nivel doctrinal, “en aquellos supuestos en los que una persona con su sola voluntad pueda vincular a dos o más patrimonios o centros de intereses diversos, que se encuentran en una situación económica de confrontación o colisión, de tal manera que necesariamente el beneficio de una se tenga que obtener a costa o en detrimento del otro”¹. Como puede observarse aquí nos encontramos frente a una situación en la que el representante invoca su propio derecho y el de representación.

No obstante lo anterior, se sobreviene también en “autocontrato”, cuando existe la doble representación, es decir, “cuando una persona es representante de otras y formula una declaración de voluntad en ese doble carácter, estableciendo relaciones jurídicas con relevancia en la esfera patrimonial de los representados y que liga estos últimos.”²

¹ ESTRUCH ESTRUCH, JESÚS. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS. Eficacia e ineficacia del autocontrato. ADC, tomo LXVI, 2013, fasc.III, págs. 986-987.

² ETCHEGARAY, Natalio P. y GARCÍA, Roxana M. AUTOCONTRATO. Contrato consigo mismo. Conflicto de intereses entre representante y representado. Revista del Notariado 908, página 82.

Es claro que cuando hablamos del “autocontrato”, implica un acto jurisdiccional consigo mismo, acto que puede ser realizado por una sola persona en el cual ella actúa a la vez como parte directa y como representante de la otra parte o como representante de ambas partes, o como titular de dos patrimonios que le pertenecen.

En el caso específico de su consulta, se indica que el acuerdo fue firmado entre la Procuradora General de la Nación, en su calidad de representante legal de CONAPREDES y el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación en representación de la Procuraduría. Ciertamente es, que uno de los supuestos para hablar de “autocontrato” involucra que concurra en una sola persona la representación de las dos partes contratantes, lo cual no se cumple en este supuesto, ya que el Secretario General fue quien actuó en representación de la Procuraduría General de la Nación y para que exista un conflicto de interés es necesario que la libertad individual se vea restringida o limitada en beneficio del interés o posición jurídica que legalmente le vincula, siendo que aquí la voluntad de financiar dicho programa ya estaba predeterminada antes de la firma del acuerdo, cuando su representado mediante la Junta de Comisionados autorizó el mismo.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

