

Panamá, 29 de diciembre de 2004.

Licenciada

Orcila V. de Constable

Directora de la Unidad
de Análisis Financiero (UAF)

E. S. D.

Señora Directora:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota UAF-AL-445-2004, de 28 de diciembre de 2004, relacionada con el significado y alcance del término "adscrito" en nuestra legislación y derecho administrativo, ya que el mismo es utilizado para definir el status legal de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo dentro del organigrama del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN). Veamos las normas que guardan relación con el tema objeto de su consulta:

- I. **Decreto Ejecutivo N°.85 de 29 de octubre de 1984, por el cual se crea el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.**

"ARTÍCULO 1°. Créase EL Consejo Nacional de Seguridad y Defensa como un organismo asesor del Presidente de la República en la formulación de las políticas y la adopción de medidas relacionadas con la seguridad nacional o con aquellos aspectos de desarrollo nacional o de política internacional que incidan

directamente en la seguridad y
defensa de la Nación."

De la norma transcrita, se desprende con meridiana claridad que el entonces Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, **solo tendría las funciones de asesorar** al Presidente de la República, en las políticas y la adopción de medidas relacionadas con la Seguridad Nacional o con aquellos aspectos de desarrollo Nacional o de Política Internacional.

Si bien el referido Decreto N°.85 de 1984, no estableció de manera específica, que dicho Consejo Nacional de Seguridad y Defensa estaría **adscrito** a una institución en particular, el mismo estaba integrado por:

- a. El Ministro de Gobierno y Justicia;
- b. El Ministro de Relaciones Exteriores;
- c. El Ministro de Planificación y Política Económica¹
- d. El Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa²

No obstante lo anterior, el artículo 2° contenía un párrafo que era del tenor siguiente:

".....

PARÁGRAFO: El Ministerio de Gobierno y Justicia actuará como Secretaría del Consejo y la organización de la Presidencia de la República, será el custodio de los documentos que produzca la Secretaría del Consejo."

Por su parte, el artículo 4 ibídem, establecía que:

"ARTÍCULO 4°. La sede del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa estará ubicada en la Presidencia de la República."

**II. Decreto de Gabinete N°.38 de 10 de febrero de 1990,
por el cual se organiza la Fuerza Pública.**

¹ Hoy, Ministerio de Economía y Finanzas.

² Hoy, Policía Nacional

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Se crea un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y la Defensa Nacional que se denominará Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. Dicho Consejo estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores y Planificación y Política Económica, quienes asesorarán con los Jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública cuando así lo considere conveniente. El Presidente de la República nombrará al Secretario Ejecutivo de dicho organismo, quien lo mantendrá informado de los asuntos de la Seguridad Pública y Defensa Nacional y preparará la documentación pertinente en los temas que aborde el Consejo”

Como podemos observar, el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, no fue creado mediante el Decreto de Gabinete N°.38 de 10 de febrero de 1990, pues dicho Consejo ya había sido creado mediante el Decreto Ejecutivo N°.85 de 1984, y se llamaba Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. Este último fue derogado de manera tácita por el Decreto de Gabinete N°.38 de 1990.

El citado **ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO,** fue desarrollado mediante el Decreto Ejecutivo N°.98 de 29 de mayo de 1991 el cual en su artículo séptimo estableció lo siguiente:

ARTÍCULO SÉPTIMO: Funcionarán, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva del C.S.P.D.N., ³ un Comité de Seguridad Nacional, un Comité de Eventos Críticos **y tantos otros como las circunstancias lo demanden.....**”
(El resaltado es nuestro).

³ Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional

III. Decreto Ejecutivo N°.136 de 9 de junio de 1995, por la cual se crea la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico, adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa del Estado.

"PRIMERO: Se crea la Unidad de Análisis Financiero (UAF) para la Prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico, **adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional**" (El resaltado es nuestro)

Antes de entrar al análisis jurídico del artículo arriba citado, es necesario analizar lo establecido en los párrafos tercero y cuarto del **CONSIDERNADO**, de dicho Decreto Ejecutivo N°.136 de 1995, del siguiente tenor:

"....."

CONSIDERANDO

.....

Que el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, creado mediante Decreto de Gabinete N°.38 de 10 de febrero de 1990, desarrollado por el Decreto Ejecutivo N°.98 de 29 de mayo de 1991, **es el organismo gubernamental encargado de asesorar al Presidente de la República en materia de Seguridad Pública.**

Que el Artículo Séptimo del Decreto Ejecutivo N°.98 de 29 de mayo de 1991, **permite que en el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional funcionen las oficinas que las circunstancias demande.....**" (Los resaltados son nuestros).

Los aspectos más relevantes que se destacan de estos dos (2) párrafos son los siguientes:

- a. El Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, es el máximo organismo (Cuerpo Asesor), creado especialmente para asesorar al Presidente de la República en asuntos de Seguridad Pública.
- b. La creación de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), según la intención del Legislador patrio, encuentra su fundamento en el **ARTÍCULO SÉPTIMO** del Decreto Ejecutivo N°.98 de 29 de mayo de 1991, tal y como lo expone el párrafo cuarto del Decreto Ejecutivo N°.136 de 1995.
- c. La Unidad de Análisis Financiero, surge como una necesidad o requerimiento para funcionar en coordinación con el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, tal y como lo expresan los ordinales "(d) y (e)" del artículo segundo del ya citado Decreto Ejecutivo N°.136 de 1995, cuando señalan lo siguiente:

"SEGUNDO: Serán funciones de esta Unidad:

- a-.
- b-.
- c-.
- d-. Mantener informado permanentemente a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional del resultado de sus actividades; y
- e-. Coordinar con la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional la preparación de informes periódicos para conocimiento del Presidente de la República".

Del artículo **PRIMERO** anteriormente transcrito debemos indicar que el mismo, establece de manera expresa que la Unidad de Análisis Financiero, estará adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

Veamos ahora lo establecido en el artículo séptimo del Decreto Ejecutivo N°.136 de 1995:

"**SÉPTIMO:** El Ministerio de la Presidencia incluirá dentro de su presupuesto, los gastos y emolumentos necesarios para la operación de la Unidad de Análisis Financiero".

Lo anterior quiere decir, que la Unidad de Análisis Financiero, no posee autonomía administrativa, pero, aunque esté adscrito al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, su presupuesto está incluido dentro del Ministerio de la Presidencia.

IV. Decreto N°.163 de 3 de octubre de 2000, por medio del cual se reforma el Decreto N°.136 de 9 de junio de 1995 y se crea la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales, tal y como se define este delito en el Código Penal.

"**Artículo Primero.** Se modifica el Artículo Primero del Decreto Ejecutivo N°.136 de 9 de junio de 1995, el cual quedará sí:

"Artículo Primero: La Unidad de Análisis Financiero (UAF) para la Prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico, **adscrita** al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, pasará a ser la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, según se define en el Código Penal."

El cambio o variación que surge con esta nueva reforma se produce básicamente en el nombre de la Unidad, de la siguiente manera:

Decreto Ejecutivo N°.136 de 1995

.- Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico.

Decreto N°.163 de 2000

.- Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales.

V. Decreto Ejecutivo N°.78 de 5 de junio de 2003, por la cual se reforma el Decreto N°.163 de 3 de octubre de 2000 que crea la Unidad de Análisis Financiero para

la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo.

Este último Decreto Ejecutivo N°.78 de 2003⁴, viene a reformar una vez más el nombre de la Unidad de Análisis Financiero, donde al final le incluyen la frase: **y el Financiamiento del Terrorismo.** De igual forma, mantiene la condición de que dicha Unidad estará **adscrita** al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

Etimológicamente la Real Academia Española, en su Diccionario de la Lengua Española define el término adscribir, de la siguiente manera:

"Adscribir. (Del lat. adscribere; de ad, a, y scribere.) tr. Inscribir, contar entre lo que corresponde a una persona o cosa, atribuir.// **2.** Agregar a una persona al servicio de un cuerpo o destino. Ú.t.c.prnl."

Por su parte **EMILIO FERNÁNDEZ VÁZQUEZ**, en su Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal (Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma S.R.L; Lavalle 1208, Buenos Aires, Argentina), define el mismo término así:

"Adscribir. Agregar una persona al servicio de un organismo o darle un destino determinado. Es muy frecuente en la Administración Pública. Generalmente estas adscripciones son temporales. El adscrito conserva su vínculo, incluso presupuestario, con el organismo al cual pertenece, es decir, con el organismo de origen" (El subrayado es nuestro.

Luego del análisis del conjunto de las normas anteriormente expuestas, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico que la Unidad de Análisis Financiero (UAF), debe regir únicamente por las funciones que se le han establecido en el artículo 2 del Decreto N°.78 de 5 de junio de 2003, que específicamente establecen lo siguiente:

⁴ En su consulta se hace mención al Decreto 78 de 4 de junio de 2004; no obstante lo correcto es el Decreto Ejecutivo N°.78 de 5 de junio de 2003.

"Artículo 2°: Serán funciones de esta Unidad:

- a. Recabar de las instituciones públicas y de las entidades privadas declarantes toda la información relacionada con las transacciones financieras, comerciales o de negocios que puedan tener vinculación con el delito de blanqueo de capitales y el Financiamiento del terrorismo, según las disposiciones legales vigentes que rigen estas materias en la República de Panamá.
- b. Analizar la información obtenida a fin de determinar transacciones sospechosas o inusuales, así como operaciones o patrones de blanqueo de capitales y de financiamiento.
- c. Mantener estadísticas del movimiento de dinero en efectivo en el país relacionado con el blanqueo de capitales y el Financiamiento del terrorismo.
- d. Intercambiar con entidades homólogas de otros países información para el análisis de casos que puedan estar relacionados con el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, previa la firma con dichas entidades de memorando de entendimiento u otros acuerdos de cooperación.
- e. Suministrar directamente la información al Procurador General de Nación cuando a juicio de la Unidad de Análisis Financiero deba procederse a una investigación por parte del Ministerio Público.
- f. Proveer a los funcionarios de instrucción de la Procuraduría General de la Nación y a los funcionarios designados en la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá, cualquier asistencia requerida en el análisis

y suministro de información de inteligencia que pueda ayudar en las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo”

En consecuencia, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo, puede suministrar **directamente** al Procurador General de la Nación cuando a juicio de ésta, deba proceder a una investigación por parte del Ministerio Público y, proveer a los funcionarios de instrucción de la Procuraduría General de la Nación y a los funcionarios designados en la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá.

Lo anterior quiere decir, que con el nuevo Decreto N°.78 de 2003, la UAF, está facultada para suministrarle al Ministerio Público y, a los funcionarios designados en la Superintendencia de Bancos, información sin la intermediación de cualquier otro organismo o estamento del Estado.

VI. Nuestras conclusiones:

1. Por lo expuesto, este despacho es del criterio jurídico, que la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo, depende financieramente del Ministerio de la Presidencia.
2. El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es la máxima autoridad, creado específicamente para asesorar al Presidente de la República de asuntos de Seguridad Pública y éste, trabajará en coordinación con la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo.
3. Tal y como señaláramos en párrafos anteriores, la creación de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), se basa en el contenido del **ARTÍCULO SÉPTIMO** del Decreto Ejecutivo N°.135 de 1995.

4. Todos y cada uno de los artículos por medio de los cuales se fue modificando la nomenclatura de lo que constituye la Unidad de Análisis Financiero (UAF), han mantenido que la UAF, está adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, pero ello no quiere decir que pertenecen administrativamente.
5. En consecuencia, la Unidad de Análisis Financiero no depende operacional y funcionalmente del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, la misma debe responder de manera directa al Ministerio de la Presidencia.
6. El Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, no posee en la actualidad, una estructura organizativa desde el punto de vista administrativo, que le faculte para intervenir en otros Comités o Unidades (UAF) que estén adscritos al Consejo, por la misma naturaleza de las funciones que éstas desarrollan. La condición de encontrarse adscritos, no constituye de forma alguna, que los mismos pertenezcan administrativa operacional ni funcionalmente al Consejo de Seguridad.
7. La UAF, por las características propias de su creación, responden al Ministerio de la Presidencia y, por sus funciones inherentes, gozan del elemento operacional funcional.

VII. Recomendaciones:

1. Esta Procuraduría ha observado con preocupación la diversidad de Decretos de Gabinete y Ejecutivos, que sobre la creación de la UAF, se han dictado, producto de los constantes cambios que en materia de Seguridad Nacional e Internacional se producen; en este sentido recomendamos a las máximas autoridades encargadas de la Seguridad Pública y Defensa Nacional, implementar en el menor tiempo posible los

mecanismos necesarios que recojan en un solo texto, la materia de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

2. La diversidad de legislación existente en un número plural de textos, sobre el tema objeto de su consulta, produce la confusión y por ende, surgen diversas interpretaciones sobre una misma materia; por lo que se recomienda una reunión de Alto Nivel, con todas y cada una de las instituciones encargadas de velar por la Seguridad Nacional, en lo que se refiera a la prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico, Blanqueo de Capitales y Financiamiento Terrorista.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabsm