



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de junio de 2017
C-062-17

Licenciado
Publio Cortés C.
Director General
Dirección General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Director General:

Con ocasión a su nota No. 201-01-0692-DGI, recibida en esta Procuraduría el 16 de mayo de 2017, por la cual nos consulta si con fundamento en el artículo 2040 del Código Judicial, el Ministerio Público puede abstenerse de suministrar información requerida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de investigaciones adelantadas por ésta última para la determinación de obligaciones tributarias, procedo a dar respuestas a la misma en los siguientes términos:

Con relación al tema objeto de su interrogante, esta Procuraduría opina que el Ministerio Público no debe, en principio, negar a la Dirección General de Ingresos el acceso a los documentos y datos relacionados con investigaciones penales en curso, con fundamento en el artículo 2040 del Código Judicial, aun tratándose de procesos investigativos que en virtud de lo dispuesto en los artículos 553, 555, 556, 557, 559 y 560 de la Ley 63 de 2008, deban regirse por las normas de procedimiento penal contenidas en el Libro Tercero del aludido código, pues dicha dependencia ministerial está plenamente facultada por la Ley, 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, entre otros.

A continuación nos permitimos externar las consideraciones y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a esta conclusión:

I. Fundamento jurídico y alcance del “principio de reserva del sumario”.

En lo concerniente al acceso a información y documentos allegados por el Ministerio Público en los procesos investigativos a su cargo, en el marco del sistema de enjuiciamiento penal mixto, establecido en el Libro Tercero del Código Judicial de 1984¹, que incorpora ciertas garantías procesales a un modelo procesal penal de corte inquisitivo, el acceso al sumario reviste carácter restringido o reservado hasta que la decisión que pone fin al

¹ Mismo que ha regido en nuestro país desde el 1 de abril de 1987¹, hasta la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, adoptado mediante la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, vigente a partir del 2 de septiembre de 2001, con sujeción a las reglas especiales de aplicación en el tiempo y el espacio previstas en esta última excerta.

proceso quede en firme y ejecutoriada, lo cual significa que mientras esto no ocurra, en principio, el mismo sólo puede ser conocido por las personas que señala la ley.

Así lo establece el ordenamiento positivo panameño, al disponer en el numeral 4 del artículo 14 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones", en concordancia con el artículo 15 de la misma excerta legal, y el artículo 2040 del Código Judicial.

"Artículo 14. La información definida por esta Ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un período de diez años, contado a partir de su clasificación como tal, salvo que antes del cumplimiento del período de restricción dejen de existir las razones que justificaban su acceso restringido.

Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo con la presente Ley:

...

3. Los asuntos relacionados con procesos (*sic*) o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso, hasta que queden ejecutoriados.

..."

"Artículo 15. Los expedientes administrativos de carácter reservado, tales como los que tienen relación con cuentas bancarias, información sobre investigaciones o reportes de operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales, menores de edad; los judiciales, arbitrales y del Ministerio Público, se regirán por las normas de acceso y de información contenidas en el Código Judicial, la legislación bancaria y normas aplicables a la prevención y el combate del blanqueo de capitales".

"Artículo 2040. No habrá reserva del sumario para los abogados y para las partes, quienes podrán enterarse del estado del proceso en cualquier momento. Siempre y cuando estén acreditados por escrito ante el respectivo despacho, los asistentes y voceros de los abogados también tendrán acceso al expediente.

Para garantizar el derecho de defensa del imputado, los abogados tendrán derecho a revisar el sumario y, previa solicitud formal, a recibir copias de las constancias sumariales, por lo menos, dentro de los cinco días de haberse iniciado la instrucción sumarial.

El agente de instrucción está obligado a asegurar el ejercicio efectivo de este derecho. El juez competente sancionará con multas de veinticinco (B/.25.00) a cien balboas (B/.100.00) al funcionario de instrucción que niegue o retarde el acceso al expediente y las copias respectivas."

El artículo 2040 del Código Judicial, citado, consagra en el ámbito legal, el "principio de reserva del sumario", que consiste básicamente en el sigilo o secreto que deben guardar los sujetos procesales que intervienen en una actuación jurídico penal, al igual que las personas llamadas a participar en la misma o que de alguna manera han recibido información sujeta al deber de reserva, como podría ser el caso de una autoridad competente de conformidad con la Ley.

El mismo se justifica, en la necesidad de salvaguardar el éxito de la investigación, de modo tal que ésta se pueda llevar a cabo de manera libre y autónoma por los funcionarios competentes y en la garantía de la presunción de inocencia que prevalece en la actuación penal, en favor de los sujetos a ella vinculados.

II. Viabilidad jurídica del examen y retención de informaciones y documentos en poder del Ministerio Público, en el marco de investigaciones penales, a requerimiento de la Dirección General de Ingresos.

Según se desprende del articulado del Decreto de Gabinete 109 de 1970, “Por el cual se reorganiza la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro”, la misma es la dependencia ministerial, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene a su cargo la dirección activa del Tesoro Nacional. (Ver artículo 1).

De conformidad con el artículo 4 de la citada excerta legal, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, “Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones”, 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. 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. (Ver artículos 5, 6, y 16 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, modificado por la Ley 33 de 2010).

Cabe mencionar, asimismo, la atribución establecida en el artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, como quedó modificado por la Ley 33 de 2010, el cual dispone lo 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 y la cursiva son nuestros).

Como es posible advertir, de conformidad con la norma legal citada, 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 al Ministerio Público.

Además, a juicio de este Despacho, el citado artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, como quedó modificado por la Ley 33 de 2010, constituye una norma de procedimiento administrativo especial, en materia fiscal; ello en atención a la regla de interpretación y aplicación de la ley contemplada en la parte final del numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, cuyo texto señala lo siguiente:

“**Artículo 14.** Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:


(...)

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad (...); y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”

Tanto el artículo 2040 del Código Judicial, como el artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, comparten la generalidad de ser normas de procedimiento; sin embargo, atañen a distintas especialidades jurídicas. La primera, es una norma de procedimiento penal que regula el acceso al expediente, mientras que la segunda, es una norma de procedimiento administrativo fiscal, que le atribuye competencias especiales al Director General de Ingresos en materia de fiscalización tributaria. De allí que, en nuestra opinión, en los procesos investigativos que adelante la Dirección General de Ingresos, las entidades públicas requeridas deberán atender las solicitudes de información con fundamento en el citado artículo 20, por revestir carácter especialísimo frente a las normas procesales sobre acceso al expediente, contempladas en los artículos 14 y 15 de la Ley 6 de 2002, y el artículo 2040 del Código Judicial; ello aun cuando se tratase de sumarios instruidos dentro de procesos investigativos regidos por las normas de procedimiento penal contenidas en el Libro Tercero del Código Judicial de 1984, de acuerdo con las reglas sobre aplicación de la ley en el tiempo y el espacio, establecidas en los artículos 553, 555, 556, 557, 559 y 560 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, por el cual se adopta el nuevo Código Procesal Penal de la República de Panamá.

De allí que, en respuesta a la interrogante planteada esta Procuraduría opine que la Dirección General de Ingresos reviste el carácter de autoridad competente de conformidad con la ley, para requerir de cualquier institución pública, inclusive, del Ministerio Público, toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, en los términos señalados en el artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, modificado por la Ley 33 de 2010; debiendo aquella guardar, en todo caso, el deber de confidencialidad que la misma norma le impone, al indicar que la información así recabada, 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.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/