



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de diciembre de 2020
C-160-20

Licenciado

David Saied

Director de la Autoridad de Análisis Financiero (UAF)
Ciudad.

Ref: Asistencias técnicas a la Dirección General de Ingresos para ayudar en las investigaciones penales y administrativa de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales.

Señor Director:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. UAF-AL-049-2020 de 14 de diciembre de 2020, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración si “¿Tiene la Unidad de Análisis Financiero la facultad de proveer a la Dirección General de Ingresos asistencias técnicas para ayudar en las investigaciones penales y administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva?”

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Unidad de Análisis Financiero tiene facultad de proveer a la Dirección General de Ingresos asistencia técnica requerida para ayudar en las investigaciones penales y administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, al tenor de lo que dispone el artículo 127 del Código de Procedimiento Tributario; en consecuencia, prohijamos el criterio expresado por ustedes en su consulta, en cuanto a que la UAF, si está facultada para hacerlo.

Esta respuesta la fundamentamos en lo que al respecto establece la Ley N° 23 de 27 de abril de 2015, el Decreto de Gabinete N° 109 de 5 de mayo de 1970 (modificado por la Ley N° 33 de 30 de junio de 2010), el Código Penal y el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá.

La Ley N° 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, y dicta otras disposiciones”, señala que la referida Ley aplica a la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de Armas de Destrucción Masiva; a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo; los organismos de supervisión; y los sujetos obligados no financieros, actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, así como sujetos obligados financieros, sus sucursales, subsidiarias y filiales de propiedad mayoritaria del grupo financiero.

En el artículo 11 de esta Ley N° 23 de 2015 se establecen las facultades de la Unidad de Análisis Financiero, así:

“**Artículo 11. Facultades.** La Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, tendrá las facultades siguientes:

1. [...]

11. Proveer al Ministerio Público, a los organismos de supervisión, a la Autoridad Nacional de Aduanas y a los diferentes órganos de inteligencia y seguridad del Estado de cualquier asistencia técnica requerida que pueda ayudar en las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

12. [...]” (Lo subrayado es nuestro).

Pese a que la Dirección General de Ingresos lleva a cabo investigaciones que tienen que ver con el reconocimiento, la recaudación, la cobranza y la investigación y fiscalización de tributos en la vía administrativa, ella no aparece en esta lista, y la razón es porque, para la fecha en que se expidió la Ley 23 de 2015, no tenía facultades para investigar actos que tuvieran que ver con los delitos antes mencionados, entre ellos el delito de blanqueo de capitales, sino el Ministerio Público, los organismos de supervisión (La Superintendencia de Bancos de Panamá, la de Mercado de Valores, la de Seguro y Reaseguros, la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros...), la Autoridad Nacional de Aduanas y los diferentes órganos de inteligencia y seguridad del Estado (la Dirección de Investigación Policial de la Policía Nacional ...).

El artículo 1 del Decreto de Gabinete N° 109 de 7 de mayo de 1970, que reorganiza la Dirección General de Ingresos, modificado por la Ley N° 8 de 15 de marzo de 2010, dispone lo siguiente:

“**Artículo 1.** La Dirección General de Ingresos funcionará como organismo adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, y dentro de este contará con autonomía administrativa, funcional y financiera en los términos señalados en esta Ley.

Esta Dirección tendrá a su cargo, en la vía administrativa, el reconocimiento, la recaudación, la cobranza, la investigación y fiscalización de tributos, la aplicación de sanciones, la resolución de recursos y la expedición de los actos administrativos necesarios en caso de infracción de leyes fiscales, así como cualquier otra actividad relacionada con el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas con respecto a los impuestos, las tasas, las contribuciones y las rentas de carácter interno comprendidas dentro de la dirección activa del Tesoro Nacional, no asignada por la ley a otras instituciones del Estado” (Subraya el Despacho).

Sobre el particular, precisa referirnos a las facultades de la Dirección General de Ingresos, para cumplir con sus funciones, por una parte, y por la otra a lo atinente al delito de defraudación fiscal, como precedente del de blanqueo de capitales.

Con respecto a las facultades de la Dirección General de Ingresos observamos que el artículo 3 del Decreto de Gabinete N° 109 de 1970, como quedó modificado por la Ley N° 8 de 15 de marzo de 2010, dispone lo siguiente:

“Artículo 3. La Dirección General de Ingresos está autorizada y facultada para recabar de las entidades públicas, privadas y terceros en general, sin excepción, todas clases de información necesaria, inherente a las información de las obligaciones tributarias, a los hechos generadores de los tributos, o de exenciones, sus montos, fuentes de ingresos, remesas, retenciones, costos, reservas, gastos, entre otros, relacionados con la tributación, así como información de los responsables de tales informaciones o de titulares de derechos de exenciones tributaria. En todos los casos, esta información reviste carácter confidencial, secreto y de uso exclusivo y privado de la Dirección General de Ingresos, y, por ninguna circunstancia, podrá hacerla trascender, salvo para el cumplimiento de los tratados suscritos por la República de Panamá, para evitar la doble imposición o en circunstancia expresamente consagrado en la Ley” (Subraya el Despacho).

Aun con esta disposición, la Unidad de Análisis Financiera no tenía facultades para proveer a la Dirección General de Ingresos de asistencia técnica para coadyuvar en las investigaciones administrativas sobre defraudación fiscal, puesto que tal facultad estaba circunscrita al Ministerio Público, a los organismos de supervisión, a la Autoridad Nacional de Aduanas y los diferentes órganos de inteligencia y seguridad del Estado, quedando por fuera la Dirección General de Ingresos.

No obstante, la Ley N° 70 de 31 de enero de 2019, “Que reforma el Código Penal y dicta otras disposiciones”, le adicionó el Capítulo XII al Título VII del Libro Segundo del Código Penal, que comprenden los artículos 288-G, 288-H, 288-I y 288-J, que tratan sobre los Delitos contra el Tesoro Nacional, que siguiendo la Convención de Viena y la Convención de Palermo, persiguen por una parte, tipificar el delito de defraudación fiscal, como precedente del de blanqueo de capitales y, al mismo tiempo, elaborar una acción concreta para que Panamá salga de la lista del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y mantenga una economía competitiva.

En este orden, apreciamos que el artículo 288-G ut supra citado, tipifica el delito de defraudación fiscal contra el Tesoro Nacional, señalando que cuando afecte la correcta determinación de una obligación tributaria para dejar de pagar, en todo o en parte, los tributos correspondientes, el responsable será sancionado con prisión de dos a cuatro años, siempre que la cantidad evadida sea igual o superior de la suma de trescientos mil balboas (B/.300,000.00), siendo falta administrativa cuando la cantidad es inferior a esa suma, en cuyo caso la competencia será de la autoridad tributaria.

Por otra parte, el artículo 288-H sanciona a los que obtengan fraudulentamente una exoneración, devolución, disfrute o aprovechamiento de beneficio fiscales indebidos, cuando el monto defraudado del tributo en un periodo fiscal sea igual o mayor a la suma antes indicada, caso en que la competencia será de la autoridad competente, y el artículo 288-I, sanciona con una multa no menor del importe del tributo defraudado ni mayor del doble del importe del tributo defraudado, cuando se utilice una persona jurídica que incurra en algunas de las conductas antes descritas o se beneficiada por estas.

El artículo 288-J exime de pena a quien pague el monto de la obligación tributaria defraudada y sus accesorios formales en forma incondicional y total, antes de la sentencia de primera instancia, y si el pago se realiza durante la fase de investigación, no se ejercerá ninguna acción penal.

Para la Sala II de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, el delito de lavado de dinero o de blanqueo de capitales “consistente en realizar operaciones financieras y comerciales con la finalidad de conceder a bienes adquiridos de forma ilícita apariencia lícita. La legislación penal panameña sigue el sistema de catálogo, es decir, que la ley establece una serie de ilícitos de los cuales deben derivar los recursos a los cuales pretende concedérseles connotaciones acordes con la ley”¹, y uno de estos ilícitos es precisamente el de defraudación fiscal, elevado hoy día a la categoría de delito.

Si bien es cierto que la Dirección General de Ingresos realiza investigaciones administrativas para determinar la existencia o no de este delito, también lo es que ella debe enviar un informe al Ministerio Público, cuando el monto de lo defraudado sea igual o superior a la suma de trescientos mil balboas (B/ 300,000.00), como lo ordena el artículo 127 del Código de Procedimiento Tributario, aprobado mediante Ley N° 76 de 13 de febrero de 2019.

Este Código define lo que es el delito de defraudación fiscal penal, y al mismo tiempo señala la obligación de la Dirección General de Ingresos de enviar el informe al Ministerio Público.

En lo que respecta a la definición del delito de defraudación fiscal, el numeral 5 de su artículo 6, dice que el mismo se produce “Cuando el obligado tributario o contribuyente en cuestión, realiza cualquier acción u omisión dolosa, con el fin de reducir, eliminar por completo o incluso demorar el cumplimiento y pago de cualquier tipo de obligación tributaria, que será competencia del Ministerio Público cuando el supuesto monto defraudado sea igual o superior a trescientos mil balboas (B/ 300,000.00), excluyendo las multas, recargos e intereses en un periodo fiscal (un año)”, agregando que la defraudación fiscal será calificadas de acuerdo con la conducta descrita en los artículos 284, 285, 286 y 287 ibídem.

Si el monto es igual o supera los trescientos mil balboas (B/300,000.00), la Dirección General de Ingresos tiene la obligación de remitir un informe al Ministerio Público, para que este realice las investigaciones, al tenor de lo que dispone el artículo 127 del Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, que a la letra dice:

¹ Ver Sentencia de 4 de junio de 2012 dictada por la Sala Penal de la Corte Supremas de Justicia dentro del recurso de casación promovido por KEINER URIEL MORALES, BADRAY TEMISTOCLES y otros.

“Artículo 127. Propuesta de regulación tributaria. Como resultado de la determinación administrativa, se emitirá un acto administrativo preparatorio, resolución no definitiva, que no será recurrible, *donde se hará una propuesta de regulación, dejando constancia de los hechos u omisiones que se hubieran e incluyan incumplimiento de las normas tributarias de naturaleza administrativa por parte del obligado tributario o contribuyente*, incluyendo las motivaciones de las importaciones o cargos que se le puedan formular por supuesta evasión o defraudación fiscal, o los montos autoliquidados indebidamente en su perjuicio para los efectos de su compensación o devolución, o para compensar el monto ajustado que proponga la Administración Tributaria.

Cuando el acto administrativo preparatorio, no definitivo, que no será recurrible, correspondiente a las motivaciones de las imputaciones o cargos que se le puedan formular por defraudación fiscal a un obligado tributario o contribuyente, arroje un monto igual o superior a trescientos mil balboas (B/.300 000.00), excluyendo multas, recargos e intereses, *se levantará un informe que deberá ser remitido al Ministerio Público debido a que sale de la competencia de la Administración Tributaria.*

Dicho informe sobre la supuesta defraudación fiscal debe estar debidamente refrendado por el director general de Ingresos y por un contador público autorizado idóneo de dicha entidad para determinar el incumplimiento y el monto de la obligación tributaria.

El informe deberá ser remitido a la mayor brevedad posible al Tribunal Administrativo Tributario, que tendrá un término de treinta días hábiles para evaluar y pronunciarse sobre si existen los elementos mínimos probatorios de la supuesta comisión del delito o si se desestimará la denuncia por frívola, temeraria, intrascendente o carente de elementos probatorios.

La evaluación la realizará la unidad técnica del Tribunal Administrativo Tributario.

...” (Las cursivas son nuestras).

La defraudación fiscal puede constituir una falta administrativa o un delito, dependiendo del monto, y si es esto último, la Dirección General de Ingresos debe remitir al Ministerio Público la propuesta de formulación tributaria debidamente refrendada por el Director General de Ingresos conjuntamente con un contador público autorizado de la entidad, para lo cual se requiere pedir asistencia técnica a la Unidad de Análisis Financiero, para determinar la ocurrencia del delito, y el precedente de blanqueo de capitales.

Al respecto, esta Procuraduría tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance del numeral 4 del artículo 11 de la Ley N° 23 de 2015, a raíz de pregunta formulada por la Directora Ejecutiva de la Unidad de Análisis Financiera, expresando lo siguiente:

”[...] esta Procuraduría es de la opinión que la Dirección 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 Administrativo

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 derechos 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 requeridas por dicha Administración Tributaria”.

En consideración a lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración es de opinión que la Unidad de Análisis Financiero tiene facultad para proveer a la Dirección General de Ingresos asistencia técnica requerida que pueda ayudar en las investigaciones penales o administrativas de los actos y delitos relacionados con el blanqueo de capitales, al tenor de lo que dispone el artículo 127 del Código de Procedimiento Tributario; en consecuencia, prohijamos el criterio expresado por ustedes en su consulta, en cuanto a que la UAF, si está facultada para hacerlo.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac

