



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de mayo de 2025
Nota C-118-25

Director General:

Ref.: Competencia para representar y velar por los intereses del Tesoro Nacional dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.201-01-332-DGI de 2 de mayo de 2025, por cuyo conducto eleva consulta formal respecto a "*¿cuál es la autoridad, institución o ministerio competente para representar y velar por los intereses del Tesoro Nacional dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal, así como en aquellos casos en los que la Dirección General de Ingresos interponga denuncia por la posible comisión de delitos que afecten los ingresos fiscales del Estado?*".

En atención a la primera interrogante, observa inicialmente esta Procuraduría que, si bien el escrito petitorio hace referencia a procesos que se surten en la jurisdicción penal, el análisis solicitado no recae sobre los mismos, sino que versa en la competencia para representar los intereses del Tesoro Nacional, definido por la Real Academia Española como el "*conjunto de los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos del sector público estatal, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias*"¹.

En esa vertiente, con miras a conceptualizar la figura del Tesoro Nacional dentro de la jurisdicción panameña, resulta pertinente destacar que la Carta Política la contempla como un patrimonio que sufraga los emolumentos de los Diputados (artículo 157), las remuneraciones de los representantes de corregimiento (artículo 231) y alcaldes (244), y que recibe los excedentes económicos de la Autoridad del Canal de Panamá y los derechos por tonelada neta generados (artículos 320 y 321).

Con igual finalidad, este Despacho adicionalmente resalta que en el Código Fiscal se acota lo relativo a la dirección activa del Tesoro Nacional, al estipular que compete a la Dirección General

Licenciado
CAMILO A. VALDÉS M.
Director General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas
Ciudad.

de Ingresos...

¹ <https://dle.rae.es/tesoro?m=form>

de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas², en lo tocante al ejercicio de la recaudación de los impuestos, tasas, contribuciones y rentas de carácter interno³, salvo aquellos asignados por Ley a otras instituciones del Estado, y a la dirección pasiva del Tesoro Nacional, que está atribuida al Ministerio de Economía y Finanzas⁴ y se expone como el ejercicio de las funciones de administración financiera y de la ordenación de pagos.

De tal suerte que, desde las esferas constitucional y legal, el Tesoro Nacional está constituido como un fondo común⁵, que en lo financiero opera bajo el principio de unidad de caja⁶, en el cual se ingresa el producto de los impuestos, tasas, bienes, derechos y servicios⁷, y no como una persona moral de derecho público⁸, de la cual derive una capacidad civil. En consecuencia, al comprender en sí los haberes del Estado, el Tesoro Nacional racionalmente atañe al Estado, por ende los intereses representados en un posible proceso penal por presunta defraudación fiscal son los del Estado panameño.

Establecida dicha precisión, el Texto Fundamental, en su artículo 2, determina que el Estado ejerce el poder público, *"por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración"*. En esos términos se dispone la separación de los poderes del Estado, *"a fin de **racionalizar el ejercicio del poder público**, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta donde llegan sus derechos y obligaciones. Esas funciones están separadas, para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo hace la ley, el Órgano Ejecutivo aplica la ley y el Órgano Judicial resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley"*⁹. (Lo resaltado es del Despacho)

En torno a la armónica colaboración de los poderes del Estado, el Pleno de la Máxima Corporación de Justicia, en fallo de 25 de enero de 2011, manifestó que *"este principio opera como un **factor equilibrante de las funciones de gobierno**, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos. En ese sentido, el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial... **Las formas de articulación de la colaboración entre los Órganos del Estado las establece la propia Constitución Política y las leyes dictadas en su desarrollo. Todo ello en miras a que se respete la actividad funcional del Estado, garantizando con ello, el debido proceso y la seguridad jurídica, en beneficio del Sistema Democrático acogido en nuestro país"***. (Lo resaltado es del Despacho)

Con posterioridad...

² Cfr. artículo 1063 y numeral 1 del artículo 1064 del Código Fiscal.

³ Cfr. artículo 1 del Decreto No.781 de 9 de enero 1946.

⁴ Cfr. artículos 1076, 1078 y 1082 del Código Fiscal.

⁵ Ley No.56 de 17 de septiembre de 2013.

⁶ Cfr. artículo 6 de la Ley No.34 de 2008 y artículo 269.2.m de la Ley No.454 de 2024.

⁷ Cfr. artículo 692 del Código Fiscal.

⁸ Cfr. artículos 64 y 65 del Código Civil.

⁹ Sentencia de 24 de noviembre de 1995, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Con posterioridad, reflexionando sucintamente sobre el espíritu de la limitación de los poderes públicos, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 7 de febrero de 2011, señala que "*mediante la separación de poderes se **pretende evitar la concentración de poder en manos de uno solo de ellos, de una sola persona o de un grupo de personas, para lo cual la Constitución se encarga de establecer las respectivas competencias de los servidores públicos, procurando que las funciones asignadas a determinadas autoridades no coincidan con las de otras, conformando, además, un sistema de control, de frenos y contrapesos, de manera que los fines por los cuales se instituye el Estado y se escogen a los gobernantes a través de un procedimiento democrático, puedan concretarse sin que peligre la democracia y el diseño republicano previsto en el artículo 1 de la Constitución Nacional***". (Lo resaltado es del Despacho)

Lo expuesto, aunado al **principio de estricta legalidad** –que profesa el ejercicio de los poderes públicos con apego a lo expresamente permitido en el derecho positivo–, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General, permite colegir que cada Órgano debe ceñir su actuación a las funciones asignadas en la Carta Magna y las leyes nacionales, pero "*se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste*¹⁰".

Considerando la afirmación precedente, deviene la revisión del Texto Fundamental, que en su artículo 219 estipula que el Ministerio Público está compuesto, entre otros, por los despachos del Procurador General de la Nación y de esta Procuraduría de la Administración, y en su artículo 220 le asigna, entre otras, las responsabilidades generales de defender los intereses del Estado¹¹ (numeral 1) y de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales (numeral 4).

En cuanto a las funciones específicas del Ministerio Público, se acude al artículo 348 del Código Judicial, en cuyo numeral 3 se reconoce la atribución del Procurador General de la Nación de promover y sostener los procesos necesarios para la defensa de los bienes e intereses del Estado, así como a los artículos 585 y 1952 *ibidem*. En tanto que, en los artículos subsiguientes, se exponen las funciones de los demás agentes del Ministerio Público.

En consecuencia, de conformidad con el mandato constitucional, los intereses del Estado están representados por el Ministerio Público, dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal y en aquellos en que la Dirección General de Ingresos interponga denuncia por la posible comisión de delitos que afecten los ingresos fiscales del Estado.

Respecto a su segunda pregunta, concerniente a la legitimidad para actuar como querellante dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal, es menester de este Despacho emplazar

al artículo...

¹⁰ Cfr. Sentencia de 24 de noviembre de 1995, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

¹¹ Cfr. artículos 329 y 347 del Código Judicial de Panamá.

al artículo 127 del Código de Procedimiento Penal, que exige la existencia de un acto administrativo preparatorio, no definitivo, no recurrible, proferido por la Dirección General de Ingresos (DGI), exponiendo los hechos u omisiones, que incluya la motivación del cargo de presunta evasión o defraudación fiscal.

Dispone la norma en mención que, si el monto producto de la determinación administrativa es igual o superior a trescientos mil balboas con 00/100 (B/.300,000.00), deberá levantarse un informe, suscrito por el Director General de Ingresos, conjuntamente con un contador público autorizado idóneo de la entidad, y remitirlo a la evaluación del Tribunal Administrativo Tributario (TAT). En caso que este Tribunal estime que existen elementos probatorios, proferirá el respectivo informe y lo devolverá a la Dirección General de Ingresos (DGI), para que presente la correspondiente denuncia.

Del trámite descrito, se desprende que la Dirección General de Ingresos (DGI) ejerce un rol preponderante para demostrar la comisión del supuesto delito de defraudación fiscal, por cuanto que debe generar el elemento probatorio (informe), contentivo de todos aquellos elementos necesarios para la defensa de los intereses nacionales, por conducto del Ministerio Público.

Ahora bien, ante la preminencia de los principios jurídicos de estricta legalidad y debido proceso¹² en el ordenamiento patrio, esta Procuraduría debe destacar que el artículo 127 del Código de Procedimiento Penal únicamente autoriza la presentación de una denuncia, por parte de la Dirección General de Ingresos (DGI, para presentar previo informe del Tribunal Administrativo Tributario (TAT) y, en consecuencia, no faculta la comparecencia mediante querrela.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-107-25

¹² Cfr. artículo 32 de la Constitución Política.