

defensora del acto acusado.

Finalmente advertimos, que el demandante no ha invocado de manera concreta, la violación de ninguna norma de rango legal en este caso. Si bien el legajo hace referencia a ciertas disposiciones legales, en ningún caso explica en qué concepto pudieron ser infringidos dichos textos, dentro de los que se incluye además una norma de rango constitucional como aplicable a solución de la controversia, lo que es totalmente improcedente en los procesos contencioso administrativos.

En vista de las deficiencias anotadas, lo procedente es negarle curso legal al libelo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

De consiguiente, la Magistrada Sustanciadora, actuando en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Licenciada SONIA ALMENGOR en representación del señor RICAURTER NOEL PITTI MORALES.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE ICAZA, GONZALEZ-RUIZ Y ALEMAN, EN REPRESENTACIÓN DE DUWEST PANAMA S. A. (ANTES AGROQUIMICOS INTEGRADOS DE CENTROAMERICA S. A.), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 210-1168 DEL 30 DE JULIO DE 1997, EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE JULIO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado ALVARO ALEMAN de la firma forense ICAZA, GONZALEZ-RUIZ Y ALEMAN, actuando en representación de la empresa DUWEST PANAMA S. A. (antes AGROQUIMICAS INTEGRADAS DE CENTROAMERICA (Panamá) S. A., ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 210-1168 de 30 de julio de 1997 dictada por el Director General de Ingresos, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La resolución administrativa impugnada declaró improcedente la solicitud de devolución del Depósito de Garantía No.33963 del 23 de junio de 1995, por la cantidad de B/.2,842.00 a nombre de la Compañía AGROQUIMICAS INTEGRADAS DE CENTROAMERICA (Panamá) S. A., al señalarse que el monto consignado en el Depósito correspondía a un recargo por la no presentación de la documentación de la mercancía al momento de su retiro.

#### I. CARGOS DE ILEGALIDAD DEL RECURRENTE

A juicio de la parte actora, el acto administrativo en mención infringe los artículos 1; 2; 5 y 6 de la Ley 16 de 1979 "Por la cual se crea la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro"; el artículo 8 del Decreto de Gabinete No.30 de 22 de octubre de 1994 "Por el cual se establece el Sistema de Despacho de Mercaderías con Pago Garantizado"; los artículos 446 y 447 del Código Fiscal, y los artículos 752 y 756 del Código Administrativo.

En lo atinente a la presunta violación de las disposiciones contenidas en el Ley 16 de 1979, esta Superioridad se inhibe de su conocimiento, toda vez que el actor no sustenta los cargos endilgados, ni presenta el concepto en que se ha producido dicha infracción legal.

Las restantes violaciones debidamente sustentadas, se presentan de la siguiente manera:

a) La violación del artículo 8 del Decreto de Gabinete No.30 de 22 de octubre de 1994

El Decreto de Gabinete No. 30 de 1994 establece el Sistema de Despacho de Mercaderías con Pago Garantizado.

Su artículo octavo preceptúa:

"Artículo 8. Cuando las disposiciones legales así lo exijan y al consignatario no le fuere posible presentar la factura consular o comercial o ambas facturas, debidamente juramentadas y certificadas por el respectivo Cónsul, se incluirá en el monto del Depósito de Garantía un recargo equivalente al 5% del valor aduanero gravable, sin que en ningún caso ese recargo pueda ser inferior a B/.20.00 (veinte balboas)"

La norma se dice violada en concepto de indebida aplicación, puesto que la mercancía retirada con el Depósito de Garantía era de "Libre importación", por lo que no existía valor aduanero gravable sobre el cual imponer el recargo.

b) la violación de los artículo 446 y 447 del Código Fiscal

Advierte la Sala, que estos artículos sufrieron sustanciales cambios introducidos por la Ley 36 de 1995, que incluso derogó el artículo 447 del Código Fiscal.

No obstante, aquella normativa se encontraba vigente al momento de la expedición del acto impugnado, por lo cual es procedente el examen de dichos cargos, en razón de la eficacia residual (ultraactividad) de que gozan.

El artículo 446 del Código Fiscal establecía básicamente, que toda mercadería que se enviara a la República de Panamá proveniente del extranjero, por conducto distinto del correo, debía presentar para su certificación al Cónsul de Panamá o quien lo subrogara en el puerto de embarque, los siguientes documentos: 1- factura comercial; 2-factura consular; 3-conocimiento de embarque; y 4-permiso respectivo en casos de importaciones restringidas.

Por su parte, el Parágrafo del artículo 447 ibídem establecía que las mercaderías que llegasen al país sin estar amparadas por los documentos de embarque a los que aludía el artículo 446, pagarían un recargo de 5% a/y (sic) sin que en ningún caso ese recargo pudiese ser inferior a B/.20.00 balboas.

El recurrente considera que ambas normas han resultado vulneradas en este caso, en primer término porque el artículo 446 sólo enuncia los documentos de embarque que deben acompañar las mercaderías, pero no constituye fundamento legal para negar la devolución de un Depósito de Garantía. Por su parte, el recargo a que hace referencia el artículo 447 del Código Fiscal debe entenderse, a juicio del actor, como recargo al impuesto de importación, por lo que si la mercadería es de libre importación el recargo resulta en cero.

c) La violación de los artículos 752 y 756 del Código Administrativo.

Las normas en cuestión establecen respectivamente, que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a los residentes en Panamá, en su vida honra y bienes, y que a los empleados nacionales no se le imponen deberes

sino por leyes, por reglamentos del Poder Ejecutivo y por órdenes de sus respectivos superiores.

Argumenta el demandante, que las normas comentadas han resultado transgredidas en forma directa, puesto que la negativa de devolver un Depósito de Garantía afecta el patrimonio de la empresa AGROQUIMICAS INTEGRADAS DE CENTROAMERICA (Panamá) S. A. (ahora DUWEST S. A.), patrimonio que las autoridades están obligadas a proteger.

También arguye, que conforme al artículo 756 del Código Administrativo, el Director General de Ingresos debió desconocer la Nota No.710-01-1523 DGA expedida por el Director General de Aduanas, en que señalaba que no correspondía la devolución del Depósito de Garantía, porque el monto consignado en dicho aval obedecía al recargo impuesto por no presentar la documentación necesaria al momento del retiro de la mercancía.

Finalmente se señala, que el acto administrativo en mención infringe el ordenamiento legal, toda vez que el Director General de Ingresos negó la devolución del depósito en base a la conversión de un "recargo" en "multa", cosa que no era procedente, en ausencia de una norma legal específica que permitiese tal actuación.

## II. INFORME DE ACTUACION DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

De la demanda incoada se corrió traslado al Director General de Ingresos, funcionario que una vez reseñados los hechos fundamentales acaecidos en este caso, concluyó señalando que la Dirección a su cargo, al tramitar la solicitud de devolución del Depósito de Garantía constituido por COMPAÑIA AGROQUIMICAS INTEGRADAS DE CENTROAMERICA (PANAMA) S. A., detectó que el monto solicitado efectivamente correspondía a un recargo por la no presentación de documentos en tiempo oportuno, por lo que se procedió a depositar la suma consignada a favor del Tesoro Nacional, como lo contempla la Ley.

## III. OPINION DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

La representante del Ministerio Público, a través de Vista Fiscal No.282 de 22 de julio de 1998 visible a fojas 33-46 del expediente, solicitó a esta Superioridad que se negara la pretensión de la empresa demandante, por considerar que el acto impugnado no infringe el ordenamiento legal.

En relación a la supuesta improcedencia de aplicar un recargo por falta de documentos, en virtud de que la mercancía no estaba sujeta a impuesto de importación, la señora Procuradora de la Administración ha señalado los siguiente:

"Yerra el actor en todas sus anteriores consideraciones, pues como meridianamente lo establece el artículo 447 del Código Fiscal, norma aplicable a la situación jurídica bajo estudio, las mercaderías que lleguen al país sin estar amparadas por los documentos de embarque de que trata el artículo 446 del mismo Código, pagarán un recargo de 5%.

Si bien el artículo 2, literal d, del Decreto de Gabinete No. 30 de 22 de octubre de 1994, establece que pueden acogerse al Sistema de Despacho de Mercancías con pago garantizado las importaciones que adolezcan de alguno de los documentos de embarques; ni ésta, ni ninguna otra norma de ese Decreto de Gabinete modificó, derogó o subrogó, lo dispuesto en el artículo 447 del Código Fiscal.

Por su parte, el artículo 8 del Decreto No.30 señala que cuando las disposiciones legales así lo exijan y al consignatario no le fuere posible presentar la factura consular o la comercial o ambas facturas debidamente juramentadas y certificadas por el respectivo

Cónsul, se incluirá en el monto del Depósito de Garantía un recargo equivalente al 5% del valor aduanero gravable, sin que en ningún caso ese recargo pueda ser inferior a B/.20.00 (veinte balboas)

El recargo por falta de documentos no es aplicable únicamente cuando se trate de mercaderías sujetas al impuesto de importación, pues a pesar de que el artículo 447 del Código Fiscal no señala en parágrafo pertinente sobre que (sic) valor ha de calcularse dicho recargo, el primer parágrafo de esta misma norma si (sic) dice que el recargo del 1% por falta de presentación de los documentos de que trata el artículo 446 al Cónsul, hasta ocho (8) días hábiles después de la fecha de expedición del conocimiento de embarque, se hará con base al valor de las mercaderías.

Además, consta en el expediente administrativo la Declaración-Liquidación No.37773, de 21 de junio de 1995, mediante la cual la sociedad demandante, a través del Sistema de Despacho de Mercaderías con Pago Garantizado, retiró del recinto aduanero de Manzanillo 40 bultos de Kitasin (Fungicida para uso agrícola 48%). En dicha declaración, se observa en el punto 42, que esta mercancía fue gravada con B/.02 por cada bulto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 49 de 1946.....

En consecuencia, queda sin peso el argumento de la actora, en el sentido de que el recargo que contempla los artículos 447 del Código Fiscal y 8 del Decreto de Gabinete No.30 de 1994, no les era aplicable, ya que la mercancía importada está calificada como de "Libre Importación", pues la importación de marras si (sic) estaba sujeta al pago de gravamen aduanero de dos centésimos de balboas (B/.02) por cada bulto introducido al país."

Finalmente, al examinar el argumento de la parte actora en el sentido de que la Dirección General de Ingresos convirtió un "recargo" en "multa", procedimiento no amparado por la Ley, la colaboradora de la instancia indicó lo siguiente:

"...es claro que ésta [conversión] no se ha dado, pues como puede verificarse en el acto originario, la Resolución 201-1168 de 30 de julio de 1997, el monto solicitado en el Depósito de garantía No.33963 de 23 de junio de 1995, corresponde a un recargo por la no presentación de documentación de la mercancía en el momento de retiro de la misma'..."

De esta forma se reitera que el acto administrativo impugnado no infringe el ordenamiento legal, y se solicita la denegación del derecho solicitado por la empresa demandante.

#### IV. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Una vez surtidos todos los trámites pertinentes, se procede a decidir sobre el mérito de la demanda.

Es necesario destacar de forma preliminar, que la resolución que niega la devolución del depósito no impone una "multa", como sugiere el recurrente, sino que alude en su parte motiva a la circunstancia de que la falta de presentación de documentos que amparen un importación, al momento de la entrada al país de una mercancía, origina un "recargo" que se aplica a manera de sanción.

La parte actora solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa por parte de la Dirección General de Ingresos de devolver un Depósito de Garantía constituido por la empresa AGROQUIMICAS INTEGRADAS DE CENTROAMERICA, ahora denominada DUWEST PANAMA S.A y que en este proceso será identificada como DUWEST.

Al examinar la pretensión del demandante a la luz de las constancias procesales, y de la normativa aplicable a la materia debatida, esta Superioridad ha podido determinar lo siguiente:

El día 21 de junio de 1995 se procesó la entrada al país de 40 bultos del fungicida de uso agrícola Kitasin, cuyo consignatario era la empresa DUWEST. En el documento que obra a foja 60 del expediente, consta la Declaración Liquidación Unificada de Aduanas de esa fecha, en la que se dejaron consignados varios hechos de importancia para este proceso:

- 1- que la mercadería sería retirada mediante Depósito de Garantía.
- 2- que la mercancía estaba libre del pago de tarifa arancelaria, de impuesto de importación, y de impuesto de ITBM, pero que tenía un valor gravable de cincuenta y seis mil balboas (B/. 56,000.00)
- 3- en el renglón 48 de la Declaración se estableció claramente la imposición de un recargo que ascendía a B/. 2,800.00 por "falta de documentos", amparado en el artículo 447 del Código Fiscal vigente al momento de los hechos.
- 4- Los derechos aduaneros fueron calculados en un total de B/.2,842 balboas, mismos que fueron pagados por el consignatario DUWEST, a través de Depósito de Garantía No.33963 de 23 de junio de 1995. (f.58)

La empresa demandante ha reconocido que al momento del arribo de los 40 bultos de fungicida al recinto aduanero, no tenía a su haber los documentos que amparaban la importación, razón por la cual constituyeron el mencionado Depósito de Garantía a fin de retirar prontamente la mercadería, conforme a lo previsto en el Decreto de Gabinete No.30 de 1994.

La Sala ha de subrayar el hecho de que el depósito se consignó de acuerdo a la Declaración de 21 de junio de 1995 (f.60) por un total de B/.2,842.00, declaración que ya incluía el recargo por falta de documentos. Este recargo no fue objetado ni en ese momento, ni posteriormente por la empresa importadora, que por el contrario procedió a pagarlo íntegramente, demostrando su tácita conformidad con la liquidación que se confeccionó.

No es admisible siquiera en gracia de discusión, el argumento de que la Declaración de 21 de junio de 1995 fue aceptada en aquel momento porque la empresa esperaba la devolución del recargo una vez presentados los documentos que sustentaban la importación, toda vez que tanto en la vía gubernativa como ante la Sala Tercera de la Corte, el argumento central de la empresa no ha sido que corresponde la devolución del depósito una vez presentada la documentación que ampara la mercancía, sino que no procede ningún recargo cuando la mercancía está exenta del pago del impuesto de importación.

En otras palabras, es evidente que lo debatido en este proceso no es la procedencia de la devolución del Depósito de Garantía, sino la imposición del recargo en sí, asunto que no fue controvertido en el momento correspondiente, y que por ende, no puede esta Superioridad invalidar.

Lo anterior se refuerza cuando se constata, que la imposición del recargo no sólo emana de un acto administrativo independiente al impugnado, sino que además proviene de una autoridad administrativa distinta a la demandada en este negocio.

En conclusión, la Declaración-Liquidación que contiene el recargo por falta de documentos es un acto en firme, válido, ejecutado y cumplido tanto por la administración como por el administrado, sin que pueda pretenderse su desconocimiento en esta etapa, circunstancia que incide de manera directa sobre la pretensión de la parte actora de que le sea devuelta la suma consignada en el Depósito de Garantía, toda vez que gran parte de aquel total corresponde al recargo impuesto a manera de sanción, recargo que como hemos visto, goza de plena

validez.

En cuanto al cargo de ilegalidad presentado en relación al artículo 8 del Decreto de Gabinete No. 30 de 1994, hemos de aclarar que el "valor aduanero gravable" sobre el cual se impone recargo de 5% por falta de documentos, no es sinónimo de "Impuesto de Importación", como insinúa el demandante.

La Procuradora de la Administración de manera atinada señala a este respecto, que el impuesto de importación es sólo uno de los varios gravámenes que se aplican sobre las mercaderías que entran al país. Sobre los bienes importados también se aplicaban al momento de los hechos en junio de 1995, la Tasa de Costos Administrativos Consulares TCAC (Art. 486-A C.F.); el Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles (Art. 1057-v Parágrafo 8 literal k) numeral 2° ibídem); el impuesto de dos centésimos de balboas por bulto introducido (Ley 49 de 1946) y el impuesto de Timbre (Título VIII del Cód. Fiscal)

El valor aduanero viene siempre determinado por el valor de las mercaderías, y sobre éste se impone el pago del impuesto de importación. No obstante, existen mercaderías que aunque posean un valor aduanero gravable, se eximen del pago de tarifa de arancelaria y del impuesto de importación por así disponerse en leyes arancelarias o especiales, como es el caso del Fungicida Kitasin (cfr. Art. 535 literal 7 del C.F. y Partida Arancelaria 38.082010)

Lo mismo ocurre con las mercancías que se encuentran sometidas a un régimen parcial o total de exoneración, (v.g. bienes de agentes diplomáticos; bienes utilizados en desarrollo de acciones pastorales, etc.), que aunque posean un valor aduanero, por disposición de Ley, se encuentran exoneradas del pago de impuesto de importación.

La Procuraduría de la Administración a este respecto también ha señalado, que si el artículo 447 en su párrafo primero establece un recargo de 1% sobre el valor de las mercancías para las empresas que en 8 días no presenten a los Cónsules las facturas necesarias para que éste expida certificación, el recargo de 5% por falta de documentos contemplado en el parágrafo de ese mismo artículo, se aplica similarmente sobre el valor de las mercaderías, aunque no se diga expresamente.

El asunto se aclara aún más, con la expedición del Decreto de Gabinete No.26 de 1° de Agosto de 1996 "Por el cual se dictan disposiciones concernientes al régimen de aduanas respecto al sistema de valoración de mercancías en las Aduanas", disposición que sin bien no es aplicable directamente a la controversia sub-júdice por ser un acto posterior a la fecha en que se realizó la Declaración Liquidación de Aduanas a DUWEST el 21 de junio de 1995, tiene una finalidad orientadora, al establecer expresamente que la base imponible para el cálculo del valor en aduanas de las mercancías importadas, será el valor de la transacción (compra en el exterior), más gastos de transporte, carga y seguro.

Descartamos en consecuencia, el cargo de violación endilgado al artículo 8 del Decreto de Gabinete No.30 de 1994.

En lo atinente a la infracción legal de los artículos 446 y 447 del Código Fiscal, la Sala ha de señalar que tal violación no se ha producido, por las siguientes razones:

El artículo 443 numeral 2 del Código Fiscal establece que las mercaderías legalmente importadas serán aquellas que al ser introducidas al país se encuentren amparadas por los documentos de embarque respectivos.

Dicha documentación se encuentra desglosada en el artículo 446 ibídem, tal como se encontraba vigente antes de su modificación por la Ley 36 de 1995. La norma en cuestión establece que toda mercadería que se envíe a la República de Panamá proveniente del extranjero, por conducto distinto del correo, debe presentar para su certificación al Cónsul de Panamá o quien lo subroge en el

puerto de embarque, los siguientes documentos: 1- factura comercial; 2-factura consular; 3-conocimiento de embarque; y 4-permiso respectivo en casos de importaciones restringidas.

La falta de cumplimiento de dicho artículo viene sancionada en el párrafo del artículo 447 del Código Fiscal, mismo que establecía que las mercaderías que llegasen al país sin estar amparadas por los documentos de embarque a los que aludía el artículo 446, antes listados, pagarían un recargo de 5% a/y (sic) sin que en ningún caso ese recargo pudiese ser inferior a B/.20.00 balboas.

Estas normas no han sido infringidas por la Dirección General de Ingresos, pues hemos visto que fue la Dirección General de Aduanas quien impuso el recargo por falta de documentos, recargo que impedía que se realizara la devolución de la totalidad del Depósito de Garantía.

Por las mismas razones ha de descartarse el cargo de violación que se imputa por parte de la Dirección General de Ingresos, al artículo 756 del Código Administrativo.

Hemos de manifestar no obstante, que sí procede la devolución de los cuarenta balboas que se aplicaron a la importación del fungicida "Kitsin" en concepto de la Tasa de Costos Administrativos Consulares prevista en el artículo 486-A del Código Fiscal y que consta en el renglón 47 de la Declaración Liquidación de 21 de junio de 1995, toda vez que conforme al artículo 497 ibídem, no se causaría derecho consular alguno cuando la tarifa del impuesto de importación indicara "LIBRE", como era este el caso. Al presentarse la documentación que respaldaba la importación, se procedió de eliminarse ese cargo en la Declaración Liquidación de 26 de septiembre de 1995 (f.59), razón por la cual es procedente su devolución.

En estas condiciones, se acepta el cargo de violación del artículo 752 del Código Administrativo, pero sólo en lo que atañe a la obligación de la Dirección General de Ingresos de devolver el monto consignado por DUWEST en concepto de la Tasa de Costos Administrativos Consulares.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA PARCIALMENTE NULA, POR ILEGAL, la Resolución No.201-1168 de 30 de julio de 1997, SOLO EN LO QUE RESPECTA A LA NEGATIVA DE DEVOLUCION DE LA SUMA CONSIGNADA POR AGROQUIMICAS INTEGRADAS DE CENTROAMERICA (PANAMA) EN CONCEPTO DE LA TASA DE COSTOS ADMINISTRATIVOS CONSULARES (TCAC). Se ORDENA en consecuencia, la devolución de la suma pagada por la demandante en este concepto, y SE NIEGAN LAS DEMAS DECLARACIONES SOLICITADAS POR LA DEMANDANTE.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LICENCIADA VENUS CÁRDENAS, EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR HUGO CUÉLLAR, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 2-98 D. G. DE 19 DE ENERO DE 1998, DICTADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE JULIO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.