

DEMANDA CONT./ADM. DE PLENA JURISDICCION interpuesta por "Arias, Fábrega y Fábrega", en representación de PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A., para que se declaren nulas, por ilegales, el acto de la Directora de la Tesorería MUEL. del Distrito de Panamá, que le fija en B/.400.00 un impuesto de ventas al por mayor de productos extranjeros y nacionales, la Res. Nº393 D.L. de 12 de junio de 1980, expedida por la Directora de la Tesorería Mpal. del Distrito de Pmá. que le rebaja el referido impuesto en B/.250.00; la Res. Nº32 de 25 de marzo de 1981 expedida por la Junta Calificadora y para que se hagan otras declaraciones.- (MAGISTRADO PONENTE: RICARDO VALDES).-

DEMANDA ---
 NEGADA.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA.- (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).- PANAMA, veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y uno.-

V I S T O S:

La firma de abogados Arias, Fábrega y Fábrega, en representación de Productos Avícolas Fidanque, S. A. presentaron demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en la que piden:

"1) Que es ilegal y por tanto nulo el acto de la Directora de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá, en virtud del cual se fija en la suma mensual de cuatrocientos balboas----- (B/.400.00) la cuantía del impuesto de Ventas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales que debe pagar PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. a partir del 1º de abril de 1980.

2) Que es ilegal y por tanto nula la Resolución Nº393 D. L. de 12 de junio de 1980 expedida por la Directora de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá, mediante el cual se rebaja el referido impuesto a la suma mensual de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00).

3) Que es ilegal y por tanto nula la Resolución Nº32 de 25 de marzo de 1981 expedida por la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Panamá, mediante la cual se mantiene en todas sus partes la Resolución Nº393 D.L. de 12 de junio de 1980 expedida por la Directora de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá.

4) Que la cuantía del Impuesto de Ventas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales (Renta 1125-01-00) que debe pagar PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S.A. al Municipio de

Panamá, a partir del 1º de abril de 1980, es de cincuenta balboas (B/.50.00) por mes.

5) Que en consecuencia, se ordena a la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá que devuelva todos los pagos y depósitos en exceso de la suma mensual de B/.50.00 efectuados por PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. en concepto de Impuesto de Ventas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales, desde el 1º de abril de 1980".

Los hechos de la acción son:

I.- PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. es una empresa que se dedica exclusivamente al negocio de Venta al por Mayor de huevos, pollos y gallinas nacionales procesados, es decir, de productos agropecuarios.

II.- El Acuerdo Nº5 de 23 de enero de 1980 expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá establece para los artículos agropecuarios un impuesto fijo de B/.50.00 por mes en concepto de Ventas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales (Renta 1125-01-00).

III.- En la lista del Catastro publicada en el mes de marzo de 1980 por la Directora de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá se gravó a PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. a partir del 1º de abril de 1980, con el Impuesto de Ventas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales (Renta 1125-01-00) por un monto de B/.400.00 por mes, aplicado a tal efecto la tabla que detalla la cuantía del citado gravamen para la venta de productos agropecuarios.

IV.- Mediante Resolución Nº393 D.L. de 12 de junio de 1980, la Directora de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá resolvió rebajar a la suma de B/.250.00 el impuesto de Ventas al por Mayor que debe pagar nuestra mandante.

V.- PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A., por intermedio de sus apoderados judiciales, interpuso oportunamente recurso de apelación ante la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Panamá en contra de la Resolución Nº393 D.L. de 12 de junio de 1980 que se menciona en el hecho anterior.

VI.- Mediante Resolución Nº32 de 25 de marzo de 1981, la Junta Calificadora del Distrito de Panamá resolvió mantener en todas sus partes la Resolución Nº392 D.L. de 12 de junio de 1980 de la Directora de la Tesorería Municipal.

VII.- La Resolución Nº32 de 25 de marzo de 1981

de la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Panamá fue notificada a los apoderados judiciales de PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. el 15 de abril de 1981".

En la demanda se cita como infringido el artículo 2º del Acuerdo Nº5, de 23 de enero de 1980, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, y al respecto se expone:

"El acto de la Directora de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá en virtud del cual se fija en la suma de B/.400.00 mensuales el Impuesto de Ventas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales que debe pagar PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. al Municipio de Panamá a partir del 1º de abril de 1980, así como la Resolución Nº393 D.L. de 12 de junio de 1980 expedida por la misma servidora pública, mediante la cual se resuelve rebajar el citado gravamen a la suma mensual de B/.250.00 y la Resolución Nº32 de 25 de marzo de 1981 dictada por la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Panamá, confirmatoria de la Resolución Nº393 D.L. antes mencionada, infringen el artículo 2º del Acuerdo Nº 5 de 23 de enero de 1980, expedido por el Consejo Municipal de Panamá (G.O. 18,997 de 29 de enero de 1980), en el renglón correspondiente a "Ventas al por Mayor de productos Extranjeros y Nacionales (Renta 1125-01-00)".

Dicha disposición, en su parte pertinente señala lo siguiente:

"VENTAS AL POR MAYOR DE PRODUCTOS EXTRANJEROS Y NACIONALES:

Renta: 1125-01-00: Los Artículos Agropecuarios solamente pagarán por mes o fracción de mes..... B/.50.00 La Venta al Por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales, de acuerdo a Venta Bruta Anual, pagarán por mes o fracción de mes en base a la siguiente tabla:

| <u>Ventas Brutas Anuales:</u> | <u>Monto a Pagar</u> |
|-------------------------------|----------------------|
| Hasta | |
| a 300.000 | 50.00 |
| 300.001 a 450.000 | 75.00 |
| 450.001 a 600.000 | 100.00 |
| 600.001 a 850.000 | 125.00 |
| 850.001 a 1000.000 | 150.00 |
| 1.000.001 a 1250.000 | 200.00 |
| 1.250.001 a 2000.000 | 250.00 |
| 2.000.001 a 3000.000 | 300.00 |
| 3.000.001 a 4000.000 | 400.00 |
| Superior a 4000.000 | 500.00" |

El artículo 2 del Acuerdo Nº5 de 23 de enero de 1980, en lo concerniente al "Impuesto de Venta al Por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales (Renta 1125-01-00) ha sido violado en concepto de infracción literal por aplicación indebida.

En efecto, la referida norma establece dos diferentes escalas para el pago del Impuesto de Ventas al Por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales, distinguiendo al efecto entre productos agropecuarios y productos no agropecuarios.

En el caso de los artículos agropecuarios, se establece expresamente un impuesto fijo de B/. 50.00 por mes, sin que tenga incidencia el volumen de ventas del contribuyente, mientras de otra índole se fija la cuantía del impuesto de acuerdo con la escala contemplada en la disposición aludida, tomando en consideración las ventas brutas anuales efectuadas por la empresa.

Como quiera que PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. es una empresa que se dedica única y exclusivamente al negocio de venta al por mayor de huevos, pollos y gallinas nacionales procesadas, o sea, de productos agropecuarios, resulta evidente que al fijar la cuantía del impuesto de Ventas al por Mayor que nuestra mandante debía pagar en base a la escala prevista expresamente para la venta de artículos no agropecuarios, la Directora de la Tesorería Municipal y la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Panamá aplicaron indebidamente el artículo 2 del Acuerdo Nº5 de 23 de enero de 1980, pues lo procedente era GRAVAR A PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S. A. con un impuesto de B/. 50.00 por mes".

Conjuntamente con la demanda acompañó certificación de la Tesorería Municipal de Panamá en donde consta que la empresa demandante fue calificada y gravada con un impuesto municipal de ----- B/.400.00 mensuales, conforme al aforo de venta al por mayor de productos extranjeros y nacionales (renta 1125-01-00) desde el mes de abril de 1980, copias autenticadas de las otras resoluciones impugnadas, recibos de pago de ese impuesto y la personería de la demandante.

De la demanda se le corrió traslado al Procurador de la Administración y se solicitó el informe de rigor.

La Directora de la Tesorería Municipal rindió su informe y el señor Procurador contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demandante y en cuanto al Acuerdo Municipal que se invoca como violado expuso lo siguiente:

"Sobre este particular somos de la opinión de que la norma en cuestión es clara al hablar de "venta de artículos agropecuarios" los cuales a nuestro juicio conforman aquellos productos provenientes del cultivo de la tierra y aquellos productos provenientes de la ganadería. Ambas actividades en las que no es posible incluir la producción avícola.

El Diccionario de la Lengua Española, 1970, define el término agropecuario diciendo "que tiene relación con la agricultura y la ganadería" (Cfr. a pág. 37).

Este término se encuentra formado por las palabras agro que quiere decir "campo, tierra de labranza", y pecuario que significa "pertene- ciente al ganado" (ib. págs. 37 y 994).

Esta es su significación válida. Distinto se- ría el caso si el Acuerdo Municipal respectivo a cualquier otro posterior lo hubiera definido para esta materia en la forma que el recurren- te pretenda, pues entonces se podría hablar de una interpretación auténtica del vocablo, pero como ello no es así debemos atenernos a su sig- nificado natural y obvio.

Por lo tanto, no le asiste razón al demandante".

En su alegato los apoderados de la demandante expresan lo siguiente:

"II.- El Acuerdo Nº5 de 23 de enero de 1980 expedido por el Consejo Municipal del Distri- to de Panamá, que contiene el régimen impositi- vo aplicable en dicho Municipio establece en forma expresa que los productos agropecua- rios pagarán en concepto de Impuesto de Ven- tas al por Mayor de Productos Extranjeros y Nacionales (Renta 1125-01-00), la suma men- sual fija de cincuenta balboas (¢50.00), sin tener en cuenta el volumen de ventas del con- tribuyente que se dedique a la venta de tales productos.

III.- Desde un punto de política legislativa y estatal, y también desde un punto de vista comercial, la palabra "agropecuario" tiene y ha tenido siempre en nuestro país una acepta- ción amplia, que trasciende la estrecha defi- nición que de dicha palabra da el Diccionario de la Real Academia Española, pues incluye no solamente la agricultura y la ganadería (enten- dida en su sentido estricto), sino también la apicultura, la piscicultura y la avicultura, o sea, que incluye la producción de todo tipo de anima- les domésticos destinados a alimentar al ser hu- mano. Así, en nuestro medio, los instrumentos legales y las entidades estatales y comerciales

relacionadas con el llamado "sector agropecuario" han incluido consistentemente la producción de aves en sus respectivos campos de acciones. Esto lo demuestra, entre otros ejemplos:

(1) El hecho de que la avicultura figura entre los renglones que pueden acogerse a la Ley 20 de 9 de julio de 1980, por la cual se establece el sistema de intereses preferenciales al sector agropecuario (véase la Resolución 33 de 23 de septiembre de 1980 de la Comisión Bancaria Nacional, promulgada en la G.O. Nº 12.207 de 12 de diciembre de 1980);

(2) Que entre las actividades a las cuales el Banco de Desarrollo Agropecuario provee asistencia financiera figura la producción de pollos y otras aves;

(3) Que entre los productos con los cuales comercia el Instituto de Mercadeo Agropecuario están los pollos, gallinas y huevos;

(4) Que en los censos Agropecuarios Nacionales efectuados en nuestro país se ha incluido siempre la existencia de gallinas (véase Estadística Panameña. Edición Especial. "Cifras Preliminares del Cuarto Censo Nacional Agropecuario", Boletín Nº 874 de 13 de julio de 1981);

(5) Que en las publicaciones estadísticas oficiales sobre producción pecuaria se lista siempre la producción de pollos (véase Situación Económica. Sección 312 Producción Pecuaria". Boletín ISSN 03782581 de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República). Estos ejemplos ponen en evidencia que las leyes y demás normas jurídicas que establecen incentivos a la producción agropecuaria deben ser aplicadas con un criterio realista y dinámico, pues de otra forma dichas leyes no cumplirían con su razón de ser y quedarían reducidas a simples obras literarias.

IV.- Al gravar, pues, a nuestra representada PRODUCTOS AVICOLAS FIDANQUE, S.A. con el Impuesto de Ventas al por Mayor de acuerdo con la escala prevista para los productos no agropecuarios, desconociendo el hecho de que dicha empresa se dedica exclusivamente a la venta de productos agropecuarios, tal como se entienden éstos en nuestro medio desde un punto de vista legislativo, estatal y comercial, la Directora de la Tesorería Municipal y la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Panamá han violado el Acuerdo Nº 5 de 32 de enero de 1980, en el concepto de aplicación indebida."

Para decidir se considera,

Se advierte en la controversia planteada que la demandante estima que su actividad mercantil de venta al por mayor de huevos, pollos y gallinas debe ser calificada y gravada con el Impuesto municipal correspondiente a los productos agropecuarios, ya que a éstos se les equipara y protege en leyes con la actividad agrícola y otras en nuestro país.

Para dilucidar el problema planteado el artículo 10 del Código Civil establece:

"Las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a estos casos su significado legal".

No aparece en las disposiciones pertinentes a los impuestos de la Ley 106 de 1973 ni en el Acuerdo Nº 5, de 23 de enero de 1980, expedido por el Consejo Municipal de Panamá, una definición sobre lo que son los productos agropecuarios.

De ahí que le asiste la razón al Señor Procurador cuando señala que ese vocablo se define y usualmente se entiende por lo que se expresa en el Diccionario de la Lengua Española, que no incluye a la actividad avícola dentro del concepto de las actividades agropecuarias.

Huelgan, pues, otras consideraciones para que esta Sala concluya que no ha sido infringido el mencionado acuerdo por los actos acusados en la demanda.

++++++

Por lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley Niega la demanda interpuesta por Productos Avícola Fidanque, S.A. por medio de su apoderado, a fin de que se declaren nulas por ilegales las Resoluciones que la gravan con el impuesto municipal antes mencionado.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(FDO) RICARDO VALDES (FDO) PEDRO MORENO C. (FDO) LAO SANTIZO P.
(FDO) JANINA SMALL (SECRETARIA).-

=====

DEMANDA interpuesta por la firma forense "Icaza, González-Ruíz y Alemán", en representación de CERVECERIA NAL., S.A. para que se declaren nulas, por ilegales la Resoluciones Nº 260-10626 de 29 de dic. de 1978, y 260-4437 de 2 de julio de 1979, ambas dictadas por la Adm. Regl. de Ingresos Z. Or.; la Nº203-23 de 31 de enero de 1980, dictada por la Comisión de Apelaciones de la Di-