

ALEJANDRO MONCADA LUNA  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA RIVERA, BOLÍVAR Y CASTAÑEDAS, EN REPRESENTACIÓN DE AGENCIAS FEDURO, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 213-7839 DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2006, EMITIDA POR LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL DE INGRESOS DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE ENERO DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Alejandro Moncada Luna  
Fecha: Martes, 28 de Enero de 2014  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 581-08

VISTOS:

La firma Rivera, Bolívar y Castañedas, actuando en representación de AGENCIAS FEDURO, S.A., interpuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare parcialmente ilegal, y por tanto nula, la Resolución N°213-7839 del 13 de septiembre de 2006, confirmada por la Resolución N°213-5330 de 16 de agosto de 2007, ambas emitidas por la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, y conforme fue modificada por la Resolución N°205-125 de 26 de mayo de 2008, emitida por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, en lo que respecta a su inciso primero; y en consecuencia, se ordene a la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá a dejar sin efecto el cierre decretado, del establecimiento comercial.

ANTECEDENTES

En el libelo que contiene la demanda, la apoderada judicial de la parte actora señala que, la Administración Provincial de Ingresos el día 12 de octubre de 2006 realizó una inspección ocular al establecimiento denominado Haagen Dazs, ubicado en la Provincia de Panamá, Centro Comercial Multiplaza Pacific, Kiosco Comercial K-54, propiedad de AGENCIAS FEDURO, S.A., con el propósito de verificar el sistema de facturación y sus comprobantes de factura, concluyendo el funcionario fiscalizador que la empresa no cumplía con los requisitos establecidos por la ley para la documentación de operaciones relativas a ventas y servicios, porque la factura de venta no tiene impreso el número de Registro Único de Contribuyente (RUC) ni el Dígito Verificador (DV), quedando constancia de esto en el Acta de Procesos N°4740 de 12 de octubre de 2006.

Agrega que en este caso es aplicable lo estipulado por el parágrafo 3 del artículo 11 de la Ley 76 de 22 de diciembre de 1976, modificada por el artículo 72 de la Ley N° 6 de 2 de febrero de 2005, que establece una sanción de mil balboas (B/.1000.00) a cinco mil balboas (B/.5.000.00), la primera vez, y de cinco mil

balboas (B/.5,000.00) a quince mil balboas (B/.15,000.00), en caso de reincidencia; además del cierre del establecimiento por dos (2) días, la primera vez y diez (10) días, en caso de reincidencia.

En atención a lo anterior, la Administración Regional de Ingreso, a través de la Resolución No. 213-7839 de 13 de septiembre de 2006, resuelve, en su punto primero, sancionar a la empresa con una multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00), aplicando sólo una sanción pecuniaria, sin contemplar el cierre del estacionamiento. Manifiesta el apoderado judicial de la parte actora, que en la parte motiva de esta resolución, la autoridad señaló que por ser la primera vez que el contribuyente omitió dicha obligación se consideró no decretar el cierre del establecimiento comercial por dos (2) días.

Presentado el recurso de reconsideración con apelación en subsidio, en el cual se manifiesta que la sanción aplicada constituye la más alta, siendo un hecho aislado que no se había presentado con anterioridad en el sistema de facturación utilizado por la empresa, y que se derivó de una revisión técnica del equipo realizado por la empresa ADVANCED SYSTEMS, empresa que certificó que se trató de una situación irregular en el proceso de mantenimiento de los equipos y que la ausencia del RUC y DV no afectó la identificación del contribuyente, el reporte de sus ingresos ni el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Ante el recurso presentado, la Administración Regional de Ingresos dicta la Resolución N°213-7839 de 13 de septiembre de 2006, confirmando la decisión emitida, y concede el recurso de apelación, que fue conocido por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingreso del Ministerio de Economía y Finanzas.

La autoridad de segunda instancia emitió la Resolución N°205-125 de 26 de mayo de 2008, en la que resuelve modificar la resolución dictada por la Administración Regional de Ingreso, disminuyendo la cuantía de la multa, de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a mil balboas (B/.1,000.00), y decretando el cierre del establecimiento por dos (2) días.

En atención a lo expuesto, la parte actora considera que la resolución demandada, conforme quedó con la modificación introducida por la Resolución N°205-125 de 26 de mayo de 2008, viola de forma directa por omisión, los artículos 475 y 1148 del Código Judicial, luego de considerar que se aplica de forma supletoria, por disposición del artículo 1194 del Código Fiscal, y el artículo 202 de la Ley 38 de 2000.

El artículo 475 del Código Judicial consagra el principio de congruencia, y su infracción se sustenta en que la Comisión de Apelaciones se extralimita al imponer una sanción de cierre del establecimiento de 2 días, tema que no formaba parte de lo solicitado en el recurso de apelación, ni de lo decretado u ordenado por la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, quien conoció en la primera instancia del proceso sancionador. Agrega que la decisión del tribunal de alzada debió recaer sobre las declaraciones solicitadas por el apelante, que se referían a la disminución del monto de la multa, y no sobre otras consideraciones no expuestas por el recurrente, y que no eran objeto del recurso.

En el mismo sentido, se sustenta la infracción del artículo 1148 del Código Judicial, que regula el principio de la reformatio in pejus, que limita la decisión de segunda instancia a los puntos controvertidos y señalados por el apelante cuando se trata del afectado, sin agravar su condición. Sostiene que la violación se constituye en el momento en que se agrava la situación de la empresa al ordenarse el cierre del establecimiento, cuando lo pretendido era la disminución de la cuantía de la multa.

INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

En el informe de conducta remitido por el Administrador Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, mediante Nota N°213-9461, se hace un recuento de los hechos que dieron origen a la actuación administrativa y, con respecto a los cargos presentados por la parte, se manifiesta que la norma aplicada no confiere discrecionalidad al funcionario de primera instancia para imponer o no la sanción del cierre del establecimiento, por lo que la Comisión de Apelaciones estimó que la decisión primaria no se ajustó a derecho, en lo referente al cumplimiento de esta obligación.

#### I. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, a través de la Vista Número 794 de 31 de julio de 2009, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se sirvan declarar que no es ilegal la resolución 213-7839 de 13 de septiembre de 2006, su acto confirmatorio y su acto modificatorio, y en consecuencia, se deniegue las peticiones de la parte actora.

En lo medular, se sustenta la solicitud en que los principios a que se contraen el contenido de los artículos 475 y 1148 del Código Judicial, que se estiman vulnerados, y que son aplicables de forma supletoria al procedimiento fiscal, como lo dispone el artículo 1194 del Código Fiscal, fueron debidamente observados por la Administración Tributaria al momento de emitir las resoluciones demandadas, y conceder la solicitud de rebaja de la multa impuesta originalmente al contribuyente y aplicar la sanción de cierre temporal del establecimiento, que la misma norma fiscal prevé por el caso del incumplimiento, siendo que se trata de una materia íntimamente relacionada con la multa aplicada, lo que faculta al superior a pronunciarse sobre ello, tal como lo dispone el artículo 1148 del Código Judicial.

#### IV. ANÁLISIS DE LA SALA

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor, por ser la instancia competente para conocer de este negocio, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 135 de 1943.

La empresa AGENCIA FEDURO, S.A., fue sancionada por la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, por medio la Resolución N°213-7839 del 13 de septiembre de 2006, por lo que se encuentra legitimada activamente para presentar demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala. Por su parte, la resolución recurrida fue emitida por la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Antes de adentrarnos a los cargos de violación, se advierte que la Resolución N°213-7839 de 13 de septiembre de 2006, emitida por la Autoridad Provincial de Ingreso, sanciona a la empresa AGENCIAS FEDURO, S.A., con una multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00), decisión confirmada por la misma autoridad mediante la Resolución N°213-5330 de 16 de agosto de 2007, luego de ejercido el recurso de reconsideración. Sin embargo, esta decisión fue modificada por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingresos, quien disminuye la cuantía de la multa, de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a mil balboas (B/.1,000.00), y adiciona la sanción de cierre del establecimiento comercial por dos (2) días, por ser la primera vez.

El objeto de la presente demanda es la declaratoria parcial de nulidad del acto demandado, en lo que respecta a la modificación introducida por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingresos, como autoridad de alzada, a la sanción impuesta por la Resolución N°213-7839 de 13 de septiembre de 2006 emitida por la Autoridad Provincial de Ingreso, específicamente en la adición que se le hizo a la sanción que consiste en el cierre del establecimiento comercial denominado Haagen Daz, ubicado en el Centro Comercia

Multiplaza Pacífica, Kiosco Comercial K-54, de propiedad de la empresa AGENCIAS FEDURO, S.A., por el término de dos (2) días

La parte actora señala que la modificación introducida al acto originario, referente a la sanción de cierre del establecimiento comercial, es violatoria de los artículos 475 y 1148 del Código Judicial, que se aplican de forma supletoria al procedimiento administrativo fiscal, como lo establece el artículo 1194 del Código Fiscal, toda vez que la autoridad que conoce el recurso de apelación desconoce los principios de congruencia y de la reformatio in pejus, contenidos en dichas normas.

Al respecto, sostiene que la sanción impuesta por la primera instancia sólo se limitaba a una multa pecuniaria, y el recurso de apelación fue presentado en el sentido de que la cuantía impuesta fuera reducida; por tanto, la autoridad de segunda instancia sólo podía pronunciarse sobre ese tema, y no podía adicionar otra sanción, como lo es el cierre del establecimiento.

Con respecto a las facultades de la autoridad administrativa que conoce en segunda instancia de la actuación emitida por un organismo inferior, es importante tomar en consideración la finalidad del agotamiento de la vía gubernativa en el Derecho Administrativo.

En este sentido, la vía gubernativa se considera como un mecanismo de control de juridicidad y legalidad, en lo interno de la Administración Pública, donde se presentan recursos en las distintas instancias frente a la propia Administración, contra los actos administrativos creadores de situaciones individuales o concretas.

Por consiguiente, la Administración no tiene sólo el deber de decidir sobre el derecho subjetivo y el interés legítimo del particular, sino que también, en ejercicio del control de legalidad interno, tiene la oportunidad y el deber jurídico de revisar y reestablecer el imperio de la legalidad transgredida por un proceder ilegítimo de la propia Administración.

Es por ello, que ante la interposición de recursos impugnativos, la Administración tiene la facultad y oportunidad de revisar su propia actuación antes de que la misma quede en firme, manteniendo la decisión o corrigiendo o enmendando sus propios errores, revocando o reformando el acto administrativo originario, el cual no causa estado mientras se encuentre impugnado por los recursos administrativos.

Así las cosas, uno de los efectos de la interposición de las impugnaciones en el proceso administrativo es habilitar a la Administración para considerar y resolver todo lo planteado y reestablecer el orden legal quebrantado.

Por consiguiente, la actuación de la Comisión de Apelaciones de la Dirección Regional de Ingresos, resuelve la pretensión de la parte actora, en el sentido de disminuir la multa impuesta, y en el ejercicio de la facultad de control de la legalidad, corrige la omisión en que incurrió la Administración Provincial de Ingresos, a quien el artículo 72 de la Ley N°6 de 2 de febrero de 2005, en su párrafo tercero, que modifica el artículo 11 de la Ley N°6 de 1976, le imponía el deber de ordenar el cierre del establecimiento por dos (2) días, en el caso de que por primera vez se incurriera en la falta administrativa, que fue debidamente acreditada en el proceso y que no fue objeto de discusión en la vía jurisdiccional.

Es decir, la autoridad de segunda instancia corrige la omisión en la que incurrió la autoridad primaria, de no decretar el cierre del establecimiento como parte de la sanción a imponer a la empresa por la falta

incurrida, misma que no es opcional ni su imposición está sujeta a discrecionalidad, como se puede apreciar en la norma que tipifica la sanción, que en su parte pertinente indica:

" Artículo 72...

Parágrafo 3°.- Sin perjuicio de las otras sanciones que correspondan, quien incumpla alguna de las obligaciones descritas será sancionado con multa de mil (B/.1,000.00) a cinco mil (B/.5,000.00) balboas, la primera vez y multa de cinco mil (B/.5,000.00) a quince mil balboas (B/.15,000.00) en caso de reincidencia. Además, la Administración Provincial de Ingresos respectiva deberá decretar el cierre del establecimiento por dos (2) días, la primera vez, y hasta diez (10) días en caso de reincidencia. Si persiste el incumplimiento, se establecerá la sanción de clausura, por quince (15) días, del establecimiento de que se trate." (el subrayado es nuestro)

Dentro de la explicación expuesta, reiteramos que la modificación realizada por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingreso, en cuanto a adicionar el cierre de dos (2) días del establecimiento a la sanción impuesta, era una potestad inherente de la función administrativa que ejerce, en la modalidad del control interno de legalidad de las actuaciones del Estado, y no guarda relación con el principio de congruencia dispuesto en el artículo 475 del Código Judicial, sino con el principio de legalidad que debe ser atendido imperativamente en toda actuación administrativa.

El tema que sí guarda relación con la aplicación del artículo 475 del Código Judicial, y el principio de congruencia, es lo relativo a la petición de rebaja de la multa impuesta solicitada en los recursos presentados, misma que fue atendida por la autoridad de segunda instancia, y concedida, al reducir la sanción de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a mil balboas (B/.1,000.00).

Coincidimos con lo expresado por la Procuraduría de la Administración, en el sentido de que la modificación fue realizada sobre puntos íntimamente relacionados con lo solicitado por la empresa en la apelación, ya que la sanción por la infracción cometida por la empresa estaba conformada por dos aspectos inseparables: uno pecuniario y otro, la medida de cierre del establecimiento. Por lo que, la actuación se enmarca en lo dispuesto en el artículo 1148 del Código Judicial; consecuentemente este cargo de violación tampoco fue probado.

Por las razones expuestas, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL la Resolución N°213-7839 del 13 de septiembre de 2006, emitida por la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, modificada por la Resolución N°205-125 de 26 de mayo de 2008, emitida por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas; y en consecuencia, niega las declaraciones solicitadas.

Notifíquese.

ALEJANDRO MONCADA LUNA  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. EMILIO BATISTA, EN REPRESENTACIÓN DE LAZARO OTERO CHAPINE, PARA QUE SE