

1961

ENERO

CORTE SUPREMA

SALA 3a.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SENTENCIAS

Demanda interpuesta por el Lcdo. Rodrigo Grimaldo Carles, en representación de Julia A. de Alvarez, para que se declaren ilegales las resoluciones No. 55-470 de 11 de agosto de 1955 y No. 3560 de 29 de agosto de 1956, dictadas por la Administración General de Rentas Internas y el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, respectivamente.

Magistrado Ponente: Luis Morales Herrera.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.- Panamá, veinticinco de enero de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

El Licenciado Rodrigo Grimaldo Carles, es su carácter de apoderado sustituto de la señora Julia A. de Alvarez interpuso el día 14 de septiembre de 1956 la presente demanda para que se declare ilegal la Resolución No. 55-470 de 11 de agosto de 1955, de la Administración General de Rentas Internas, y se declare también ilegal la Resolución dictada por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, No. 3189 de 4 de agosto de 1956, confirmando la anterior.

Los hechos de la demanda son los siguientes:

"1.- "La Administración General de Rentas Internas señaló a la Sra. Julia A. de Alvarez unas resoluciones adicionales, individualizadas con los números liquidaciones adicionales 53-855, 53-856, 53-857, 53-858, y 53-859 para los años 1949, 1950, 1951, 1952 y 1953 respectivamente.

"2.- que al ser notificada mi mandato, solici_

ysc.

tó en tiempo oportuno, por intermedio de su apoderado general, una relación exacta y detallada de dichas liquidaciones adicionales.

"3.- Que las liquidaciones adicionales fueron notificadas a mi mandante el día 8 de enero de 1954 y dentro del plazo legal (15 días) solicitó una relación exacta y detallada el día 22 de enero de 1954.- (Ver foja 31) expediente, renglones 23, 24, 25 y 26, certificación del Secretario).-

"4.- Que a pesar de haberse solicitado por mi mandante en tiempo oportuno una relación exacta y detallada desus liquidaciones adicionales la Administración General de Rentas Internas negó dicha solicitud.

"5.- Que mi mandante si indicó y comprobó los gastos deducibles en la producción de su renta.

"6.- Que se han pretermitido los art. 20 párrafo 3 de la Ley 52 de 1941, Art. 7 inciso primero de la Ley 52 de 1941 y el art. 23 de la Ley 52 de 1941, modificados por los arts. 5 y 6 de la Ley 2 de 1953, al dictar las resoluciones números 55-470 y 3189 a que nos referimos en la parte declarativa".

Considera la recurrente que han sido infringidos los artículos 7, 20 (párrafo 3) y 23 de la Ley 52 de 1941, modificados por los artículos 5 y 6 de la Ley 2a. de 1953 y expone al concepto de las infracciones en los términos siguientes:

"Se viola el art. 20 párrafo 3 de la Ley 52 de 1941 porque dicha disposición confiere un derecho al contribuyente al cual se le hace una liquidación adicional, derecho que consiste en poder solicitar una

relación exacta y detallada del objeto sobre el cual se ha formulado la liquidación adicional y el funcionario liquidador tiene la obligación de dar dicha relación. Mi mandante solicitó una relación exacta y detallada (ejercitó ese derecho) y lo ejercitó en forma repetida al decir "que se de una relación exacta y detallada por el liquidador" y luego al decir clara y categóricamente "que invocaba desde ahora el párrafo 3 del art. 20 de la Ley 52 de 1941" (Ver fojas 31, renglones 4, 5, 6 y 7).-

"No conocemos términos sacramentales o formas solemnes para hacer una petición dentro de nuestra legislación. A la Administración le basta la intención y el tenor literal de las palabras para atender un pedido.-

"Al invocar mi mandante en esa forma "el párrafo 3 del art. 20 de la Ley 52 de 1941 el cual invoco desde ahora", en su escrito de fojas 31, estaba solicitando en forma clara y expresa, al funcionario diligente, una relación exacta y detallada de sus liquidaciones adicionales.

"Como podía conocer mi mandante la verdad de las liquidaciones adicionales si no conocía la causa de ellas? Era precisamente a través de la relación exacta y detallada como podía conocer la razón de ellas y es por eso la obligación de la Administración General de R. Internas de suministrarlas a quien se las solicita, salvo que el deseo de la Administración sea el de condenar sin pruebas y previo juicio.

"Se viola el artículo 23 de la Ley 52 de 1941 por que dicha disposición nos dice que la relación exacta

y detallada que confiere el art. 20 se puede pedir por escrito dentro de 15 días siguientes a la notificación.

"Mi mandante se notificó el día 8 de enero de 1954 y solicitó la relación exacta y detallada el día 22 de enero de 1954 (ver foja 31).

"O sea, que tan solo habían transcurrido 14 días, luego entonces mi mandante estaba dentro de los 15 días que da la Ley. Al negarse esta relación exacta y detallada se viola el art. 23 de la Ley 52 de 1941, modificado por el art. 6 de la Ley 2 de 1953.

"En la resolución 3189 de 4 de agosto de 1956 se dice que mi mandante dejó al arbitrio del Administrador el facilitarle o no la relación exacta y detallada. Esta aseveración encuentra su total falsedad ante las palabras expresas de mi mandante, al decir, "en caso de que el Administrador prefiriese ordenar que se de una relación exacta y detallada en cuanto a las razones para objetar las partidas rechazadas por el liquidador (párrafo 3 del art. 20 de la Ley 52 de 1941, el cual invoco desde ahora". Para el diccionario de la Real Academia Española invocar es "acogerse a una ley, costumbre, o razón, exponerla, alegarla".

"Eso fué lo que precisamente hizo mi mandante, se acogió al derecho que la ley le confiere, o sea, solicitar una relación exacta y detallada.

"La Administración analiza los escritos de mi mandante en partes, olvidando que el escrito constituye un todo, y que la intención del peticionario emana

de la totalidad de su escrito.

"Como es posible permitir pensar siquiera, que el contribuyente ante la Administración pretenda acogerse a los medios que le imponen una carga cuando existe al mismo tiempo una vía que lo soluciona sus intereses.

"Se viola el art. 7 de la Ley 52 de 1941 pues mi mandante indicó y probó ante la Administración General de R. Internas que los gastos de envío y seguro de la remesa, seguro general, acarreo, y otros, son erogaciones deducibles en la producción de su renta al tenor de lo dispuesto por el art. 7.

"Al no aceptarse estos gastos en que incurre mi mandante para producir su renta se viola el art. 7 de la Ley 50. de 1941.

"Ahora bien, mi mandante no podía presentar pruebas con relación a las declaraciones adicionales pues desconocía el fundamento de ellas. Cómo puede presentar pruebas mi mandante si desconoce los hechos, los fundamentos de las liquidaciones?.

La controversia alrededor de este negocio radica en la interpretación que dieron los funcionarios administrativos a la frase: "En caso de que el señor Administrador prefiriese ordenar que se dé una "relación exacta y detallada" en cuanto a las razones para objetar las partidas rechazadas por el liquidador (párrafo 30. del artículo 20 de la Ley 52 de 1941, el cual invoco desde ahora) (subrayado de la Sala).

En el escrito donde figura la anterior transcripción (folio 30 y 31 del expediente administrativo) el apoderado de la recurrente manifestó su inconformidad con las liquidaciones adicionales expedidas en su contra y objetó que el liquidador no

no hubiese querido adoptar varias deducciones que en concepto de la recurrente no están incluídas entre las excepciones señaladas en el artículo 7o. de la Ley 52 de 1941.

El criterio de la Administración está condensado en las frases que siguen:

"Ante todo debe observarse que el señor Rogelio Alvarez (apoderado general de la recurrente) no se acogió de manera terminante a lo dispuesto en el párrafo 3o. del artículo 20 de la Ley 52 de 1941 que dice:

"El contribuyente tiene derecho a solicitar del funcionario liquidador una relación exacta y detallada del objeto sobre el cual se ha formulado la liquidación adicional, y el funcionario está obligado a darla dentro de cinco (5) días".

"Antes al contrario, dejó al arbitrio del Administrador General de Rentas Internas el facilitarle o no la mencionada relación exacta y detallada" (la primera subraya es de la Sala. Véase folio 42 del expediente administrativo).

En su vista No. 10 de 17 de enero de 1957, el señor Procurador General de la Nación enfoca este aspecto del problema en la siguiente forma:

"Reitero las alegaciones hechas en párrafos anteriores y agrego: es cierto que "dentro de nuestra legislación", como se lee a folio 15, no existen "términos sacramentales o formas solemnes para hacer una petición", pero ello no autoriza para cambiar los verbos "solicitar" o "pedir", tan corrientemente usadas, por "en caso de que el Sr. Administrador prefiriese ordenar". (folio 32 del recurso).

Como se ve, de acuerdo con los preceptos legales vi-

gentes, entonces, el contribuyente a quien se extendiera una liquidación adicional tenía el derecho a reclamar del funcionario liquidador una relación exacta y detallada del objeto sobre el cual se ha formulado la liquidación adicional. Esa solicitud tenía que ser previa a la solicitud de reconsideración por la sencilla razón de que es imposible pedir reconsideración de algo que se ignora en sus detalles.

Porque, cómo se podría determinar de antemano las pruebas que se necesitan para variar el resultado de la investigación en contra de un contribuyente si antes no le facilitaba el funcionario liquidador una relación exacta y detallada del objeto sobre el cual se ha formulado la liquidación adicional?

Lo importante es que se solicite esa relación exacta y detallada dentro del término legal. Y en el presente negocio está probado que la interesada sí formuló su petición cuando se venían los 15 días de plazo que tenía para hacerlo.

El sólo hecho de haber mencionado el párrafo 3o. del artículo 20 de la Ley 51 de 1941 y haber añadido la frase "el cual invoco desde ahora" está indicando que la intención de la recurrente fue la de conseguir la "relación exacta y detallada" de unas sumas que se le estaba celebrando mediante liquidaciones adicionales confeccionadas sin su intervención. El verbo invocar según los diccionarios de la lengua española significa: suplicar, implorar, rogar, pedir auxilio y en lenguaje forense: acogerse a una ley, costumbre o razón, exponerla, alegarla, etc.

Bueno es traer a colación lo dicho por esta Sala en un fallo reciente:

"La legislación de todos los países en materia tributaria o de gravámenes fiscales, señala pautas de procedimiento que constituyen garantías especia-

les para los contribuyentes y para el mismo Estado, con el propósito de que los primeros sepan a qué atenerse en cuanto al pago de los diversos impuestos que el Estado exige a los ciudadanos y, por su parte, los funcionarios autorizados para hacer efectivos esos gravámenes logren recaudar el máximo posible.

"Tal es la razón por la cual el Estado está en el deber de ajustarse estrictamente a las normas de procedimiento en lo relativo al cobro de los impuestos o gravámenes fiscales. Pero, aparte de lo dicho hay otras razones, digamos de aspecto psicológico que conviene destacar en estos momentos.

"No sólo en Panamá, sino en todas partes, aún en aquellos países donde existe una rigurosa conciencia cívica, los contribuyentes se muestran siempre reacios a pagar los impuestos o contribuciones y de ahí que las leyes hacendarías tiendan a ser claras, comprensibles y específicas en cuanto a la naturaleza de la imposición, fijando al mismo tiempo las normas de procedimiento que deben ser insoslayables porque constituyen en sí una garantía para el contribuyente".

En el presente negocio está comprobado que a la recurrente no se le atendió en su reclamo y que no es cierto que ella dejó al arbitrio del Administrador General de Rentas Internas el facilitarle o no la mencionada relación exacta y detallada de las liquidaciones adicionales que se expedieron en su contra. De donde se sigue:

1o.- Que las resoluciones No. 55-740 y 3189, de 11 de agosto de 1945 y 4 de agosto de 1956, respectivamente, son violatorios del

párrafo 3o. del artículo 20 de la Ley 52 de 1941; y 2o. que las liquidaciones adicionales No. 53-886, 53-857, 53-858 y 35-959 deben someterse a las formalidades que señala dicho párrafo.

En mérito de las consideraciones anteriores, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA:

1o. Que son ilegales las Resoluciones No. 55-470, de 11 de agosto de 1955 y de la Administración General de Rentas Internas y la No. 3189 de 4 de agosto de 1956, dictada por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro; y

2o. Que el Ministerio de Hacienda y Tesoro debe devolver a la señora Julia A. de Alvarez la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON CINCUENTA Y SEIS CENTESIMOS (B697.56) depositada como garantía, según Nota de Depósito Especial No. 733, el día 27 de octubre de 1956.

Cópiese y notifíquese.

(fdo.) Luis Morales Herrera.- (fdo.) Ricardo A. Morales.- (fdo.) Germán López.- (fdo.) Carlos Guevara.- (fdo.) Demetrio Porras.- (fdo.) Carlos V. Chang, Secretario.