### REPÚBLICA DE PANAMÁ





### **ÓRGANO JUDICIAL**

### **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

### SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecisiete (17) de agosto de dos mil doce (2012).

### **VISTOS:**

El <u>miércoles cuatro (4) de febrero de 2009</u>, compareció ante la Secretaría de esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, el Licenciado DIMAS ENRIQUE PÉREZ, con cédula de identidad personal N°8-701-2240 e idoneidad N°11,239, actuando en su propio nombre y representación; a fin de interponer, como en efecto lo a hecho, formal DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD con Solicitud de Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo (véase de fojas 43 a 55 del Exp. Cont. Admtivo.), cuya finalidad estriba en que esta Sala de lo Contencioso Administrativo, declare que es llegal y, por ende, Nulo el <u>último párrafo del artículo 133-d</u> del Decreto Ejecutivo N°170 de 27 de octubre de 1993 (G.O. N°22,412 de 12 de noviembre de 1993), adicionado por el artículo 41 del Decreto Ejecutivo N°143 de 27 de octubre de 2005 (G.O. N°25,419 de 1 de noviembre de 2005), referente a la "No aplicación del Cálculo Alterno de Impuesto sobre la Renta".

Ante la ocurrencia en demanda, es decir, en los términos que se observa ha sido esbozada; esta Sala ha considerado prudente y oportuno -para que sirva de docencia a nuestros lectores y de estructura al presente fallo- realizar -sin analizar a fondo en éste momento, cada uno de los hechos y pretensiones anotadas y alegadas por la parte demandante para sustento de su ocurrencia en demanda, así como también, las alegaciones realizadas a través del Informe de Conducta por el representante de la entidad que se rige (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF) por lo dispuesto en el

1

acto administrativo demandado y aquellas que realizara la Procurdeuria de la Administración, propiamente- un ligero recorrido sobre cada una de las actuaciones escritas que conforman, tanto los antecedentes administrativos, como el expediente contencioso administrativo, propiamente, ello, a efectos de dejar claramente anotado dos (2) cosas, la primera de ellas consistente en que para que un proceso, en este caso, contencioso administrativo, se pueda ventilar conforme a Derecho, es importante que más allá de la existencia de partes y de haberse trabado la litis, sus tres (3) esenciales componentes, a saber, los hechos que se invoquen, los elementos probatorios que se adjunten y/o aduzcan y las pretensiones plasmadas por las partes en juicio; no sólo sean cónsonas, sino coherentes entre sí, ya que no bastarían las alegaciones que se hicieren durante su evacuación, si ha faltado siquiera uno de los tres (3) cardinales elementos precitados y; la segunda cosa que registraremos es la referente a los períodos y/o términos en que se evacuaron cada una de tales acciones, ello, procesal y procedimentalmente hablando en esta esfera jurisdiccional, que es en la que nos encontramos y la cual concluirá con el presente fallo, como veremos a renglón seguido.

Así vemos pues, que se trata de un Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, mismo que doctrinal y legalmente hablando, no es más que una acción objetiva o pública -y a su vez un simple interés del accionante- que por la naturaleza impersonal del acto acusado, produce efectos erga omnes, es decir, que es un tipo de demanda que puede ser incoada -siguiendo los procedimientos que para tales procesos se ha predispuesto- por cualesquiera ciudadano capaz y que considere que lo resuelto o dispuesto en un acto administrativo pudiere ser contrario a derecho o afectar intereses de la colectividad o asociados de este país.

Bien, superada esa posible inquietud de nuestros lectores, respecto a la viabilidad de ocurrencia en demanda y cuál sería su efecto, nos referiremos ligeramente a cómo es que inicia la situación que ha motivado el presente proceso, ello a través de la exposición de los extractos más sobresalientes que conforman las actuaciones de las partes en juicio, pero eso sí, antes también haremos anotación de cómo se han desarrollado cada una de las etapas procedimentales y procesales del presente proceso.

Así tenemos, que esta Sala, atendiendo el hecho o formalización de la demanda en comento, procedió, por conducto del Magistrado Sustanciador a realizar la revisión de lugar, ello a efectos de verificar si era o no procedente su admisibilidad, llegando a la conclusión de que <u>sí lo era admisible</u> y así lo hizo saber, mediante su **Resolución de veinticinco (25) de junio de 2009** (véase la foja 63 del Exp. Cont. Admtivo.). De hecho, hasta le comunicó al representante de la entidad que se rige (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF) por lo dispuesto en el acto administrativo hoy demandado, no sólo sobre

la interposición de la aludida demanda, sino que requirió de él, a través de su Oficio N°1319 de 25 de junio de 2009 (véase la foja 64 del Exp. Cont. Admtivo.), el Informe de Conducta de que trata el artículo 33 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, para lo cual el término con que contaba dicho ente -de 5 dias hábiles-, vino a correr desde el martes treinta (30) de junio hasta el lunes seis (6) de julio de 2009.

Por notificada tal resolución de admisibilidad, esto es, fue <u>lunes dieciséis (16) de</u> <u>noviembre de 2009</u> a la Procuraduría de la Administración (véase la foja 63 del Exp. Cont. Admtivo.), mientras que a la parte actora, el martes doce (12) de enero de 2010 (véase la foja 76 del Exp. Cont. Admtivo.); ello dio lugar a que -atendiendo lo dispuesto en el artículo 525, en concomitancia con el 1022 del Código Judicial- el término de apertura de pruebas -concedida previamente- se tuviere en los siguientes términos:

- Para <u>presentar pruebas</u>, cinco (5) días hábiles, los cuales corrieron del miércoles trece (13) al martes diecinueve (19) de enero de 2010 (Véase art. 1009, en concomitancia con el 511 del C.J. y no aplica el término de saneamiento de que trata el Art. 1265 del C.J.).
- Para <u>presentar contrapruebas</u>, tres (3) días hábiles, los cuales corrieron del miércoles veinte (20) al viernes veintidós (22) de enero de 2010.
- Para <u>presentar objeciones</u>, tres (3) días hábiles, los cuales corrieron del lunes veinticinco (25) al miércoles veintisiete (27) de enero de 2010.

Lo arriba detallado nos lleva a entender que si las actuaciones de contestación de la demanda, apertura a pruebas y presentación del informe de conducta de que trata el artículo 57 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, modificado por el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, no se realizaren dentro de los términos correspondientes, se tendrían por extemporáneas y sin lugar a reconocimiento alguno, salvo que aún cuando, en cuanto a pruebas se refiriere, hubieren sido propuestas, presentadas, realizadas o aducidas en tiempo distinto, pero antes de que legalmente correspondiere, se ratificaren, adujeren y/o reiteraren; entonces podrían considerarse si es que reunieren los requisitos de lugar, tanto en materia procedimental y procesal, como en materia probatoria-, eso sí, incluyendo su formalidad, idoneidad, vinculación y conducencia en relación al proceso dentro del cual se tuvieren.

Continuando con el esbozo dimanante del recorrido realizado, vemos que no sólo se ha dictado el <u>AUTO DE PRUEBAS Nº283 de dieciocho (18) de junio de 2010</u> (visible de fojas 77 a 79 del Exp. Cont. Admtivo.), la cual quedó en firme y debidamente

8"

ejecutoriada al viernes 2 de julio de 2010 (véase el reverso de la foja 80 del Exp. Cont. Admtivo.). De hecho, vale anotar que dentro del presente proceso solo se presentaron y adujeron pruebas de carácter documental, mismas que por su naturaleza se dieron por practicadas y, en consecuencia, ello motivó que el término de cinco (5) días habiles de que trata el artículo 39 de la precitada Ley N°33 de 1946, para la presentación de Alegatos de Conclusión, corriera desde el <u>lunes cinco (5)</u> hasta el <u>viernes nueve (9) de julio de 2010</u>.

Claros entonces, que todo acto de parte que fuera incorporado o realizado fuera de los términos previamente anotados, se tendría presentado de manera extemporánea y sin valor alguno.

Luego de la antesala que hemos realizado en los párrafos precedentes, procederemos a retomar el tópico que nos ocupa, realizando -como ya hemos dicho-anotaciones de algunos extractos de las actuaciones expuestas por las partes en juício, a través de sus respectivos escritos, así tenemos que:

## I. ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDANTE:

Se tiene que la parte actora estima que al día de hoy el contenido del último párrafo que conforma el artículo 133d del Decreto Ejecutivo N°143 de 27 de octubre de 2005 (G.O. N°25,419 de 01 de noviembre de 2005), por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N°170 de 27 de octubre de 1993 (G.O. N°22,412 de 12 de noviembre de 1993), es violatorio al derecho de los contribuyentes, por cuanto que, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, interpreta que el artículo 699 del Código Fiscal solo otorga hasta tres (3) años de desaplicación del CAIR, limitándose a otorgar entre uno (1) y tres (3) años, cuando el aludido Código en su referido artículo establece que se otorgará de manera directa, una vez comprobado y aceptado el año objeto de la solicitud de no aplicación del CAIR y sin mediar solicitud de años; que el mínimo de años a conceder debe ser de dos (2).

En fin, va cerrando sus argumentos dicho letrado, anotando que la violación al contenido del artículo 699 del Código Fiscal se ha dado en forma directa por comisión, en razón de que el mismo establece claramente que una vez comprobado y aceptado el año objeto de la solicitud de no aplicación del Cálculo Alterno del Impuesto sobre la Renta, la Dirección General de Ingresos debe otorgar la no aplicación del CAIR por los tres (3) años subsiguientes y, por ende, debe dar la opción de utilizar como alternativa la tasa del treinta por ciento (30%) sobre la renta gravable calculada según se establece en el numeral 1 de tal artículo y no otorgar a potestad de la DGI solo 1, 2 o 3 años.

CONTROL SCA DE

### II. **INFORME DE CONDUCTA:**

Si bien, consta que se requirió del máximo representante de la entidad que se rige (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF) por el Acto Administrativo contentivo del párrafo demandado; el Informe Explicativo de Conducta de lugar, dicho funcionario no presentó el mismo oportunamente, razón por la cual se le aplicó a su presentación lo dispuesto en el artículo 481 del Código Judicial (véase el reverso de la foja 68 del Exp. Cont. Admtivo.).

### III. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por su parte, el señor Procurador de la Administración, en lo medular de su opinión, expone que:

... no se ha producido la infracción que argumenta el recurrente en relación con el artículo 699 del Código Fiscal, toda vez que el párrafo acusado de ilegal no introduce ningún elemento que sea contradictorio al mismo.

De acuerdo al texto de la norma acusada de ilegal, tal solicitud se hace con arreglo al parágrafo 1 del artículo 699 del Código Fiscal, es decir, que la disposición reglamentaria es cónsona con lo previsto por la norma legal, en cuanto que luego de aprobada la solicitud de no aplicación del CAIR, la administración le dará al contribuyente el derecho a utilizar como alternativa la tasa del treinta por ciento (30%) sobre la renta gravable calculada, hasta por los tres (3) años siguientes.

En otros términos, la norma demandada no le otorga a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, facultad alguna para que, una vez autorizada la no aplicación del CAIR en un caso particular, de manera discrecional le confiera dicha exención por uno, dos o tres años tal como lo plantea el demandante, en razón de que la norma es clara al indicar que "Con arreglo al Parágrafo 1 del artículo 699 del Código Fiscal el <u>contribuyente podrá solicitar</u> la no aplicación del CAIR hasta por un período de tres (3) años", por lo cual resulta evidente que la facultad para solicitar la no aplicación del CAIR hasta por tres años, <u>es del</u> contribuyente, de suerte que si su aplicación se hace por un período menor, esto sería por su propia voluntad y no por la de la administración.

Por lo anterior, concluye solicitando a esta Sala que se declare que No es llegal el párrafo demandado.

#### I۷. COMPENDIO, RAZONAMIENTO, CRITERIO SOBRE **SUPUESTA** INFRACCIÓN DE NORMAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN Y DECISIÓN DE LA SALA:

# Compendio:

Luego del recorrido procedimental y procesal, realizado sobre cada uno de los elementos y actuaciones de cada una de las partes en juicio y de esta Sala, propiamente,

consideramos los integrantes de ésta última que es oportuno externar algunas consideraciones que servirán de perspectiva a cada lector de este fallo y, por surtidas cada una de las fases del proceso y en atención a cada uno de los hechos que conforman la demanda en cuestión, dictar el veredicto de lugar.

Como se ha anotado en párrafos precedentes, la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que nos ocupa, deviene de la inconformidad planteada por el hoy demandante en su libelo de demanda, misma que -a su juicio- escora en la violación directa por comisión al contenido del último párrafo del artículo 699 del Código Fiscal, subrogado por el contenido del artículo 16 de la Ley Nº6 de 2 de febrero de 2005, debido a que la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, interpreta que el aludido artículo solo otorga hasta tres (3) años de desaplicación del CAIR y en razón de ello, se limita a otorgar entre uno (1) y tres (3) años para tal desaplicación, lo cual -a juicio del actor- no debe ser potestad de la DGI.

Sin embargo, vale decir que tal inconformidad no es compartida por el señor Procurador de la Administración, quien ha manifestado en su **Vista Nº1169 de 18 de noviembre de 2009** (visible de fojas 69 a 72 del Exp. Cont. Admtivo.), que la disposición reglamentaria (último párrafo del artículo 133-d del Decreto Ejecutivo Nº143 de 27 de octubre de 2005), es cónsona con lo previsto por la norma legal que hoy se estima infringida, por cuanto que:

"Con arreglo al Parágrafo 1 del artículo 699 del Código Físcal el contribuyente podrá solicitar la no aplicación del CAIR hasta por un período de tres (3) años", por lo cual resulta evidente que la facultad para solicitar la no aplicación del CAIR hasta por tres años, es del contribuyente, de suerte que si su aplicación se hace por un período menor, esto sería por su propia voluntad y no por la de la administración.

## Razonamiento:

Estima a prima facie esta Magistratura, ante las exposiciones vertidas por las partes en juicio y por lo que se ha colegido del caudal documental probatorio que forma parte integral del presente expediente; que el último párrafo del artículo 699 del Código Fiscal, subrogado por el contenido del artículo 16 de la Ley Nº6 de 2 de febrero de 2005, no ha sido violado en forma alguna, pese a lo manifestado por la parte demandante.

Esta Sala, considera preciso, antes de verter el criterio que dimanará del razonamiento que ha motivado la presente causa; anotar -para una mejor comprensión de nuestros lectores- dos (2) cosas muy importantes, <u>la primera de ellas</u>, consistente en que el Licenciado **DIMAS ENRIQUE PÉREZ**, ha dirigido su demanda contra el contenido del último párrafo del artículo 133-d del Decreto Ejecutivo Nº170 de 27 de octubre de 1993, el cual consta adicionado mediante el contenido del artículo 41 del Decreto

Ejecutivo N°143 de 27 de octubre de 2005, por considerar que se ha violado de forma directa por comisión el contenido del último párrafo del Parágrafo 1 del artículo 699 del Código Fiscal, mismo que fuera modificado previamente a traves del contenido del artículo 16 de la Ley N°6 de 2 de febrero de 2005 y; <u>la segunda de ellas</u>, que <u>a su fuicio</u>lo debido por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Financas, es no otorgar a su potestad solo 1, 2 o 3 años para la no aplicación del Cálculo Alterno del Impuesto sobre la Renta (CAIR), sino someterse a lo dispuesto en el último párrafo del Parágrafo 1 del artículo 699 del Código Fiscal que dice que el término se otorga de forma directa una vez comprobado y aceptado el año objeto de la solicitud de no aplicación del CAIR y sin mediar petición de años, es decir, que se debe otorgar al Contribuyente, partiendo del segundo año, por haberse considerado el primero de la solicitud y el o los subsiguientes.

Para nosotros -atendiendo el caudal probatorio puesto a nuestra disposición y aquel que reposa en los anales de nuestra legislación-, la demanda incoada contra el tantas veces referido párrafo no tiene lugar, pues a juicio de esta Sala la parte actora ha perdido de vista que la Dirección General de Ingresos no podría disponer, a prima facie, de un término de años que tendría que ser promovido o peticionado primeramente por el Contribuyente a su propia discreción y dada su particular necesidad, atendiendo lo preceptuado, tanto en el artículo 699 del Código Fiscal, como en el artículo 133-d del Decreto Ejecutivo Nº143 de 2005. De allí entonces, que el estudio que realizare a aquélla sobre la solicitud ensayada por el Contribuyente sería lo que vendría a dar lugar que se concediera el término de hasta tres (3) años.

Ahora bien, no olvidemos que la palabra <u>hasta</u> deja claro que es alternativo para ambas partes pedir y acceder, respectivamente, la no aplicación del CAIR y por cuanto tiempo se haría.

En otras palabras, lo que la hermenéutica le ha permitido a esta Sala interpretar es que el Diputado de la época dispuso en el artículo cuyo último párrafo hoy objeto de demanda, que el término de hasta tres (3) años subsiguientes, correrá desde que fuera aprobada por la Dirección General de Ingresos la solicitud *previamente realizada por el contribuyente*, quien es el que dispone cuánto tiempo requiere para la no aplicación del CAIR, es decir, si requiere uno (1), dos (2) o tres (3) años para ello. Es entonces de allí que la entidad al momento de resolver sobre la petición ensayada, tiene la facultad de concederle hasta tres (3) años subsiguientes, pero no como lo plantea el recurrente, esto es, que se tiene que partir de dos (2) años; pues aunque el contribuyente solicitare tres (3) años de la no aplicación, la Dirección General de Ingresos puede resolver

concederle solo uno (1), atendiendo el estudio pormenorizado de su caso y solicitud, propiamente.

Para efectos de clarificar conceptos, encontramos preciso transcribir literalmente el contenido de los artículos que se han traído a debate en este proceso, los mismos se leen así:

## Del Código Fiscal (vigente):

**695.** Renta gravable del contribuyente es la diferencia o saldo que resulta al deducir de su renta bruta o ingresos generales, los gastos y erogaciones deducibles.

## Artículo 16. El artículo 699 del Código Fiscal queda así:

Artículo 699. Las personas jurídicas pagarán el impuesto sobre la Renta a una tasa de treinta por ciento (30%) sobre la que resulte mayor entre:

- 1. La renta neta gravable calculada por el método establecido en este título, o
- 2. La renta neta gravable que resulte de deducir, del total de ingresos gravables, el noventa y cinco punto treinta y tres por ciento (95.33%) de éste.

El total de ingresos gravables es el monto que resulte de restar del total de ingresos del contribuyente, los ingresos exentos y/o no gravables, y los ingresos de fuente extranjera.

Las personas jurídicas que tengan en el precio de venta el impuesto al Consumo de Combustible y Derivados del Petróleo, así como el Impuesto Selectivo al Consumo de ciertos Bienes y Servicios, podrán restar del total de ingresos gravables los importes correspondientes a los impuestos antes mencionados, a efecto de determinar sus ingresos gravables.

Cuando se trate de ingresos por comisiones, el cálculo alterno se realizará sobre la totalidad de lo percibido en dicho concepto. **PARÁGRAFO 1.** Si por razón del pago del Impuesto sobre la Renta la persona jurídica incurriese en pérdidas, esta podrá solicitar a la Dirección General de Ingresos la no aplicación del numeral 2 de este artículo. Igual solicitud podrá solicitar el contribuyente cuya tasa efectiva del Impuesto sobre la Renta exceda de treinta por ciento (30%).

Al comprobar y aceptar la solicitud de la persona jurídica, la Dirección General de Ingresos le dará la opción de utilizar como alternativa la tasa del treinta por ciento (30%) sobre la renta gravable calculada según se establece en el numeral 1 de este artículo, hasta por los tres (3) años subsiguientes (El

subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

Del Decreto Ejecutivo N°170 de 1993, adicionado por el artículo 41 del Decreto Ejecutivo N°143 de 2005, el cual dice así:

**Artículo 41.** Se adiciona el artículo 133d al Decreto Ejecutivo N°170 de 1993:

Artículo 133d. No aplicación del Cálculo Alterno de Impuesto sobre la Renta.

Los contribuyentes, podrán solicitar a la Dirección General de Ingresos, la no aplicación del cálculo alterno de impuesto supre la renta para la determinación del impuesto a pagar, siempre cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- A. En el caso de contribuyentes Personas Naturales:
- 1. Si el contribuyente al momento de realizar el calculo alterno de impuesto sobre la Renta para la determinación del impuesto sobre la renta, determinare que incurriria en pérdida.
- 2. Si al momento de realizar el cálculo alterno de impuesto sobre la renta para la determinación del impuesto sobre la renta, resultara una tasa efectiva que exceda el veintisiete por ciento (27%) de impuesto. Se entiende por tasa efectiva el porcentaje que resulta de dividir el impuesto sobre la renta causado entre la renta gravable como se define en el artículo 695 del Código Fiscal.

## B. En el caso de contribuyentes Personas Jurídicas:

- 1. Si el contribuyente al momento de realizar el cálculo alterno de impuesto sobre la renta para la determinación del impuesto sobre la renta, determinare que incurriría en pérdida.
- 2. Si al momento de realizar el cálculo alterno de impuesto sobre la renta para la determinación del impuesto sobre la renta, produce una tasa efectiva de impuesto sobre la renta que excede el treinta por ciento (30%). Se entiende por tasa efectiva el porcentaje que resulta de dividir el impuesto sobre la renta causado entre la renta gravable como se define en el artículo 695 del Código Fiscal.

Con arreglo al Parágrafo 1 del artículo 699 del Código Fiscal el contribuyente podrá solicitar la no aplicación del CAIR hasta por un período de tres (3) años (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

Como es posible observar, y tal como lo ha manifestado el señor Procurador de la Administración, no existe elemento que denote una variante en ambos de los párrafos resaltados, correspondientes al texto de las normas previamente transcritas, que siquiera motive el desconocimiento, restringa o adicione tales normas y, que en consecuencia, pueda motivar un criterio por parte de esta Magistratura que escore en la decisión de acceder a las pretensiones de la parte hoy demandante, por tanto, pierde razón de ser el que continuemos desplegando mayores detalles u opiniones al respecto, si lo propio viene a ser el declarar que no es ilegal el último párrafo de la norma en comento y objeto de la demanda, como en efecto lo haremos seguidamente.

# Decisión de la Sala:

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **NO ES ILEGAL** y, por ende, **NULO** el <u>último párrafo del artículo 133-d del Decreto Ejecutivo Nº170</u>

de 27 de octubre de 1993, el cual consta adicionado mediante el contenido del artículo 41 del Decreto Ejecutivo №143 de 27 de octubre de 2005, mismo que consta demandado por el Licenciado DIMAS ENRIQUE PÉREZ, a través de la presente DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD y; en consecuencia, ORDENA que una vez en firme y debidamente ejecutoriada esta resolución, no sólo se ARCHIVE el presente expediente, luego de la anotación de salida en el libro de lugar; sino que se ORDENA comunicar lo aquí resuelto a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá.

Notifiquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.

EFRÉN C. TELLO C.

ALEJANDRO MONCADA LUNA

KATIA ROSAS SECRETARIA

WITHQUE HOY 13

DE 2012

CORTE SUFREMA DE AUSTICIA

RS COPIA AUTENTICA DE SU ORXINAL

Propens 10 de octubre

ENTINO traceta Gene Del Paran