

14 de julio de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de

la Demanda. La Licenciada Sofía J. Cohen, en representación de Jaime Fábrega Quelquejeu, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°AR-OR-04-317 de 14 de abril de 1997, dictada por el Administrador Regional de Aduanas, Zona Oriental, de la Provincia de Panamá, y la Resolución N°704-04-23 de 14 de enero de 1998, dictada por el Director General de Aduanas y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante esa Augusta Corporación de Justicia, con el fin de contestar el traslado que se nos ha conferido de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior del presente escrito.

I. En cuanto a la pretensión.

Solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados, denegar las declaraciones impetradas por el actor, ya que no le asiste la razón en su pretensión, tal y como lo demostraremos en el transcurso del presente negocio jurídico.

II. Los hechos en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto, tal y como lo expone el demandante; por tanto lo rechazamos. Consta en el expediente, que se trataba de un helicóptero incompleto, el cual se clasifica en otra partida arancelaria.

Segundo: No nos consta; por tanto, lo rechazamos

Tercero: Consta en autos, que se declaró la mercancía como partes de helicópteros (cabina), pero en realidad se trataba de un helicóptero incompleto, por lo que debía clasificarse en la partida arancelaria 8802.11.00 con gravamen arancelario de 27.5% A.V, por consiguiente rechazamos lo expuesto por el demandante.

Cuarto: No nos consta; por tanto, lo negamos.

Quinto: No es cierto, tal y como lo expone el demandante; por tanto lo negamos.

Sexto: No es cierto; por tanto, lo rechazamos.

Séptimo: No nos consta; por tanto, lo rechazamos.

Octavo: Lo expuesto no constituye un hecho, sino la apreciación subjetiva del demandante, lo cual rechazamos.

Noveno: No consta en el expediente; por tanto, lo rechazamos.

Décimo: Lo aceptamos, por constar así de fojas 1 a 3 del expediente.

Décimo primero: Es cierto y lo aceptamos.

Décimo Segundo: No nos consta; por tanto, lo rechazamos

Décimo Tercero: No consta en el expediente qué contiene la demanda; por tanto lo rechazamos.

Décimo Cuarto: Esto no constituye un hecho, sino la apreciación subjetiva del demandante, la cual rechazamos.

Décimo Quinto: Lo expuesto no constituye un hecho; por tanto, lo rechazamos.

Décimo Sexto: Lo contestamos igual que el punto anterior, identificado como décimo quinto.

Décimo Séptimo: Sólo aceptamos como cierto, que se interpuso el recurso in comento, el contenido del mismo, no nos consta; por tanto, lo rechazamos.

Décimo Octavo: Lo expuesto, constituye una transcripción parcial de la Resolución N°704-04-23, de 14 de enero de 1998 y como tal, la tenemos.

Décimo Noveno: Así consta de fojas 7 a 9 del expediente; por tanto lo aceptamos.

Vigésimo: Lo expuesto, no constituye un hecho; por tanto, lo rechazamos

III. Acerca de las disposiciones legales que se aducen como infringidas y el concepto en que lo han sido, el criterio de esta Procuraduría es el que a seguidas se expresa:

Según el demandante, se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1) El artículo 6 de la Ley N°41 de 1 de julio de 1996, que reza así:

"Artículo 6: El método de valoración para determinar la base imponible de los tributos y derechos aduaneros, se establecerá tomando en cuenta los convenios internacionales de los cuales Panamá sea signataria."

Al explicar la presunta violación de la norma, el actor en lo medular señala:

"La Resolución recurrida en ninguno de sus considerandos expone de manera razonada cómo el funcionario de aduana fue aplicando todos y cada uno de los criterios hasta llegar al método de valoración conforme a criterios razonables contemplado en el artículo 8 de esa excerta legal" (Cfr. fs. 18)

A nuestro juicio, este cargo de ilegalidad merece ser desestimado, ya que se encuentra debidamente acreditado en el expediente, que el Administrador Regional de Aduanas, Zona Oriental, determinó el valor de la mercancía, de acuerdo al criterio establecido en el artículo 8, del Decreto N°26 de 1996, que contempla los métodos de criterios razonables, considerando mercancías similares.

El artículo 8, del Decreto de Gabinete N°26, de 1 de agosto de 1996, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 8: Valoración conforme a criterios razonables.- Si el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse conforme a los métodos dispuestos en los artículos anteriores, se determinará según criterios razonables compatibles con los principios y las disposiciones generales de este decreto y el artículo VII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Tarifas, sobre la base de los datos disponibles en Panamá.

El valor en aduana determinado conforme al presente artículo no se basará en:

- a) El precio de venta en Panamá de mercancías producidas localmente.
- b) Un sistema que prevea la aceptación, a efectos de valoración en aduana, del más alto de dos valores posibles;
- c) El precio de mercancías en el mercado nacional del país exportador;
- d) Un costo de producción distinto de los valores reconstruidos que se hayan determinado para mercancías idénticas o similares de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior;
- e) El precio de mercancías vendidas para exportación a un país distinto de Panamá.

f) Valores en aduanas mínimos.

g) Valores arbitrarios o ficticios.

Si así lo solicita, el importador será informado por escrito del valor en aduana determinado de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo y del método utilizado a este efecto.

Consta en autos, que el producto en discrepancia de Aforo, se declaró, mediante Declaración-Liquidación de Aduanas N°017704 del 24 de marzo de 1997, como partes para helicópteros (cabina), lo cual al momento de la inspección, se determinó que en realidad se trataba de un "Helicóptero Incompleto", el cual debía declararse en la partida arancelaria 8802-11.00 con gravamen arancelario de 27.5% A/V, por lo que se autorizó al contribuyente FABREGA QUELQUEJEU, a confeccionar la declaración-liquidación adicional, clasificando correctamente la mercancía, tomando como base el valor F.O.B. de Treinta Mil Balboas.

2) El inciso primero, del artículo Primero del Decreto de Gabinete N°26 de 1 de agosto de 1996, que a la letra establece:

"Artículo 1°: Fundamento legal y aplicación de la valoración en aduanas.- La base imponible para el cálculo de los derechos e impuestos de importación se hará de conformidad a las normas establecidas por el presente decreto y, en lo que no estuviere en él contemplado, se recurrirá al texto, notas y anexos, integrantes del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio."

Concepto de la violación.

"La Resolución recurrida en ninguno de sus considerandos expone de manera razonada cómo el funcionario de aduana fue aplicando todos y cada uno de los criterios contenidos en el Decreto de Gabinete No. 26 de 1926 (Sic), hasta llegar al método de valoración conforme a criterios razonables contemplado en el artículo 8 de esa excerta legal". (Cfr. fs. 19)

3) El inciso segundo, del artículo 1 del Decreto de Gabinete N°26 de 1 de agosto de 1996, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 1: Fundamento legal y aplicación de la valoración en Aduanas.

...

El valor será determinado por el funcionario técnico aduanero habilitado para tal efecto, en la forma que indiquen los reglamentos, el estado en que se presenten las mercancías que se valoren y con base en los antecedentes y documentos acompañados. Este deberá usar los diferentes métodos de valoración en el orden establecido en el presente decreto y cuando sea necesario deberá inspeccionar físicamente las mercancías, debiendo el interesado proporcionar las explicaciones o antecedentes complementarios que se requieran".

La presunta violación de la norma, viene expuesta de la siguiente manera:

"Esta norma ha sido violada en forma directa debido a que, a pesar de su claro tenor es que el funcionario de aduanas deberá utilizar los documentos que acompañen a la declaración y usar los diferentes métodos de valoración estrictamente en el orden

establecido en el Decreto de Gabinete 26 de 1 de agosto de 1996 y si cree necesario realizar una inspección física de la mercancía con la concurrencia del interesado, esta norma no se aplicó debidamente." (Cfr. fs. 20)

4) El inciso primero del artículo 2 del Decreto de Gabinete N°26 de 1996, que a la letra establece:

"Artículo 2º: El valor de transacción.- El valor en aduana de las mercancías importadas será el valor de transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación, ajustado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º, siempre que concurren las siguientes circunstancias: ..."

Concepto de la violación.

"Esta disposición obliga a los funcionarios de aduana a aceptar como válido para la valoración de la mercancía el valor de la transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación.

Es decir, la Administración de Aduanas no podrá seguir aplicando un precio de referencia o precio mínimo, y deberán aceptar las facturas comerciales como fiel reflejo del valor de la transacción". (Cfr. fs. 21)

Por estar íntimamente relacionados entre sí, analizaremos en conjunto, los artículos aducidos como infringidos, por el demandante:

Luego de confrontar las constancias procesales acopiadas, con los argumentos esgrimidos, por la apoderada judicial del demandante, somos de opinión, que estos cargos de ilegalidad merecen ser desestimados, ya que los métodos de valoración aducidos, deben tener como presupuesto, la existencia de facturas comerciales válidas y por ende aceptables para las autoridades aduaneras, presupuestos que, en el caso sub júdice no concurren, al no existir facturas, puesto que las presentadas, no se pueden considerar como válidas, por no cumplir con lo que prevé el artículo 448 del Código Fiscal, que a la letra establece:

"Artículo 448: La factura comercial debe contener por lo menos, los siguientes datos:

1. Nombre del lugar donde se encuentra establecida o domiciliada la persona, casa o firma que vende las mercaderías y su dirección;
2. Fecha en que se verifica la venta;
3. Nombres del comprador en Panamá y del consignatario.
4. Clase, cantidad y descripción de las mercaderías, clasificadas separadamente de acuerdo con su valor; y
5. El precio parcial y el total de las mercaderías."

Para reforzar lo anterior, consideramos oportuno, transcribir de la parte motiva de la Resolución N°704-04-23, de 14 de enero de 1998, que resolvió el recurso de apelación, emitida por el Director General de Aduanas, lo siguiente:

"Si bien es cierto en nota 707-01-53-SV de abril 7 de 1997, la sección de valoración menciona la factura comercial indicando que no está firmada y refrendada, al expediente también se añaden otros elementos como los anuncios de venta del producto en los Estados Unidos, país productor de la mercancía que corroboran la decisión de este ente valorador.

.....

Que en nota No.707-01-880-DO de diciembre 22 de 1997, el Departamento de Operaciones de esta Dirección General procura un análisis mas amplio de los motivos que lo llevan a tomar la decisión de no acoger como cierta la factura presentada por el apelante, tomando información aportada posteriori por el importador, ese Departamento concluye por determinar que el valor F.O.B. de la mercancía de aduana es de VEINTITRES MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 40/100 (B/.23.999.40) ya que las diferencias que existen con el valor preliminar establecido por la aduana no es significativo y es en base a este valor que deberá presentarse la liquidación del pago de impuestos.

Al existir los criterios esbozados en párrafos anteriores es menester de este juzgador tomar como cierto el valor presentado en el informe del Departamento de Operaciones y no el de la factura comercial y tomando en cuenta las demás pruebas presentadas y la sana crítica que como juzgador asigna las normas generales del Derecho" (Cfr. fs. 7 - 8).

Por lo expuesto, no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados.

5) Los literales c, e y f, del artículo 8 del Decreto de Gabinete N°26 de 1996, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 8: Valoración conforme a criterios razonables.- Si el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse conforme a los métodos dispuestos en los artículos anteriores, se determinará según criterios razonables, compatibles con los principios y las disposiciones generales de este decreto y el artículo VII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Tarifas, sobre la base de los datos disponibles en Panamá.

El valor en aduana determinado conforme al presente artículo no se basará en:

c) El precio de mercancías en el mercado nacional del país exportador.

...

e) Valores en aduana mínimos

f) Valores arbitrarios o ficticios."

Al referirse a la presunta violación de la norma, el actor señala lo siguiente:

"La resolución recurrida en ninguno de sus considerandos expone de manera razonada cómo el funcionario de aduana fue aplicando todos y cada uno de los criterios contenidos en el Decreto de Gabinete No. 26 de 1926 (sic) hasta llegar al método de valoración conforme a criterios razonables contemplado en el artículo 8 de esa excerta legal" (Cfr. fs. 23)

Esta plenamente demostrado, que los argumentos expuestos por la apoderada judicial del demandante, carecen de fundamento jurídico, ya que la disposición que aduce como violada, contrario a lo que manifiesta, fue la que precisamente sirvió de fundamento, entre otras, a la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, al momento de emitir la Resolución N°AR-OR-04-317, de 4 de abril de 1997, por consiguiente, no prospera el cargo de ilegalidad endilgado.

Sobre el particular, el Director General de Aduanas, en su Informe de Conducta, rendido al Magistrado Sustanciador, destaca lo siguiente:

"En lo concerniente al tema de Valoración es medular poder identificar el hecho que la factura presentada (véase foja 24) no cumple con los requisitos contenidos en los artículos 448 y 449 del Código Fiscal. Esto significa que, no existiendo factura, no puede aplicarse el Método de Valor de Transacción del GATT contenido en el artículo 2 del Decreto de Gabinete N°26 de 1° de agosto de 1996.

...

Es importante anotar que en materia de AFORAMIENTO la competencia está dividida por materia.

De manera tal que todo lo relativo a la Clasificación (designación de partida arancelaria y monto impositivo) corresponde su conocimiento en apelación a la Comisión de Aranceles (Arts. 649 y 657 del Código Fiscal). En cambio en el tema de Valoración le corresponde actuar como funcionario de alzada, a la Dirección General.

.....

Antes de concluir se hace necesario hacer dos aclaraciones fundamentales. La primera es en referencia con lo dispuesto en el Artículo 15 de la Ley N°41, de 1 de julio de 1996, el cual difiere la derogación de aquellos artículos del Código Fiscal, que el propio artículo menciona, a partir de la promulgación del régimen aduanero, el cual debe dictar el Consejo de Gabinete, tal como lo dispone el artículo 4 de la misma excerta legal lo cual hasta el momento no ha sucedido, por lo que las disposiciones citadas por el propio Artículo 15 siguen vigentes.

La segunda aclaración es con relación al Decreto de Gabinete N°26, de 1 de agosto de 1996, que se refiere al sistema de valoración de las mercancías en las Aduanas.

Los 5 primeros métodos de valoración contemplados en el mencionado Decreto de Gabinete tienen como presupuesto la existencia de una factura comercial válida, que sea aceptable para Aduanas, pese a que exista alguna circunstancia o consideración que cause que no pueda determinarse a través del valor de transacción el valor de aduanas. De los siguientes métodos el único aplicable al caso particular que nos ocupa es el de Valoración conforme a Criterios Razonables. El punto medular es que no existía factura, ya que no era válida por no ajustarse a los requerimientos de la Ley fiscal. (Cfr. fs. 39 - 40) .

6) El último inciso del artículo 9, del Decreto de Gabinete N°26 de 1 de agosto de 1996, que reza así:

"Artículo 9°: Ajustes permitidos al Valor de transacción.- Para la determinación del valor en aduana, el precio realmente pagado o por pagar podrá incrementarse de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

Para determinar el valor en aduana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, únicamente se añadirán al precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas:

...

Las adiciones al precio realmente pagado o por pagar previstas en el presente artículo sólo podrán hacerse sobre la base de datos objetivos y cuantificables."

Al referirse a la supuesta violación de la norma, el demandante en lo medular, señala lo siguiente:

"La Dirección General de Aduanas únicamente podrá ajustar el precio de la mercancía importada sobre la base de lo dispuesto en este artículo y sobre la base de datos objetivos y cuantificables". (Cfr. fs. 24)

A nuestro juicio, este cargo de ilegalidad también carece de asidero jurídico, ya que no se trata de ajustes permitidos al valor de transacción, sino de que la Administración Regional de Aduanas, detectó luego de una inspección, que la mercancía declarada como partes de helicópteros por el señor JAIME FABREGA QUELQUEJEU, era en realidad un helicóptero incompleto, el cual debía declararse en la partida arancelaria 8802-11.00, con gravamen arancelario de 27.5% A/V, por tanto existía una "discrepancia de Aforo", surgida entre el demandante y el Recinto Aduanero de Patio Container, que hizo necesario invocar la Regla General para la Interpretación de la Nomenclatura del Sistema Armonizado(2), adoptada como norma jurídica, de vigencia en la República de Panamá, mediante Decreto de Gabinete N°21 de 12 de julio de 1994, que establece:

"2. Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza también al artículo incompleto o sin terminar, siempre que presente las características esenciales del artículo completo o terminado".

Por las razones expuestas, carece de sustento jurídico, el cargo de ilegalidad endilgado.

7) Los literales a) y c) del numeral 3 y el numeral 4, sección XXI de las Reglas Generales para la interpretación del sistema armonizado del Decreto de Gabinete N°21 de 12 de julio de 1994, por medio del cual se modifica el Arancel de Importación y se adopta la Nomenclatura Arancelaria del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que son del tenor literal siguiente:

"3. Cuando una mercancía pudiera clasificarse en dos o más partidas por aplicación de la Regla 2b) o en cualquier otro caso, la clasificación se realizará como sigue:

a) La partida más específica tendrá prioridad sobre las más genéricas

...

c) Cuando las reglas 3a) y 3b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasificará en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse en cuenta"

4. Las mercancías que no pueden clasificarse aplicando las reglas anteriores se clasificarán en la partida que comprenda los artículos con los que tengan mayor analogía."

Concepto de la violación.

"En el caso de la Declaración-Liquidación 17704 el corredor de aduana al clasificar la mercancía importada por nuestro mandante, fue consistente con las reglas generales para la interpretación transcritas, ya que se trata efectivamente de partes de un helicóptero y por ende le corresponde la partida No. 8803.90.00." (Cfr. fs. 24)

8) El artículo 19 del Decreto de Gabinete N°26 de 1 de agosto de 1996, que a la letra establece:

"Artículo 19º: Derogación total.- Déjense sin efecto todas las normas anteriores sobre valoración de mercancías en Aduanas y remítase copia autenticada del presente decreto a la Asamblea Legislativa, en cumplimiento del numeral 7º del artículo 195 de la Constitución Política".

Conceptúa el demandante, que se viola la disposición legal in comento, por lo siguiente:

"El acto impugnado así como los confirmatorios, contravienen directamente lo estatuido en este artículo, ya que del análisis que se puede hacer de la Resolución originaria, se desprende que en todo momento se pretermitió la aplicación íntegra del Decreto de Gabinete No. 26 de 1 de agosto de 1996..." (Cfr. fs. 26)

En cuanto a la supuesta violación del Decreto de Gabinete N°21 de 12 de julio de 1994 y el artículo 19 del Decreto de Gabinete N°26 de 1996, que aduce el demandante, no procederemos a analizarlos, ya que en este escrito hemos explicado el fundamento legal esgrimido por la Dirección General de Aduanas, que sustenta la Resolución No.AR-OR-04-317, de 14 de abril de 1997.

Por otro lado, las normas invocadas por la parte actora, no son aplicables al caso que nos ocupa.

Por todo lo anterior, consideramos que no se han producido las violaciones alegadas por el actor, y reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, para que se denieguen las declaraciones reclamadas por el demandante.

Pruebas: Aceptamos las presentadas, por tratarse de fotocopias debidamente autenticadas por funcionario público, en ejercicio de sus funciones, así como de originales.

Aducimos el expediente administrativo que guarda relación con este proceso el cual puede ser solicitado al Director General de Aduanas.

Derecho: Negamos el invocado.

Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/4/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.

MATERIA: Tributos y Derechos Aduaneros.