

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 182

Panamá, 5 de marzo de 2009

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El licenciado Roberto Enrique Fuentes, en representación del **Movimiento de Contadores Públicos Independientes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 201-1369 de 7 de mayo de 2008, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El licenciado Roberto Enrique Fuentes, actuando en representación del Movimiento de Contadores Públicos Independientes, demanda la nulidad de la resolución 201-1369 de 7 de mayo de 2008, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, por la cual dicha dependencia ministerial resolvió ordenar la publicación de las Normas Internacionales de Información Financiera de propiedad de la Fundación del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting

Standards Committee Foundation), de forma textual, sin alteraciones, de acuerdo a las autorizaciones recibidas, según el anexo adjunto a la mencionada resolución, que forma parte integral de la misma.

Según se aprecia en el presente proceso, dicha resolución al mismo tiempo prohíbe toda publicación, total o parcial, de las normas previamente descritas, por tratarse de propiedad intelectual de naturaleza privada. (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

El actor manifiesta que se han infringido el artículo 1 de la ley 8 de 30 de noviembre de 1964; el artículo 1 del decreto de gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, modificado por el artículo 46 de la ley 6 de 2 de febrero de 2005; lo mismo que el literal i) del artículo 14 de la ley 57 de 1 de septiembre de 1978, adicionado por el artículo 74 de la ley 6 de 2 de febrero de 2005. (Cfr. conceptos de infracción de la foja 570 a la 575 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho considera fundamental advertir que la parte demandante ha señalado entre las normas supuestamente infringidas por la resolución 201-1369 de 7 de mayo de 2008, el artículo 1 de la ley 8 de 30 de noviembre de 1964; sin embargo, debemos destacar que la citada norma legal ha sido derogada tácitamente al entrar en vigencia la ley 97 de 21 de diciembre de 1998, razón por la cual esta Procuraduría se abstiene de pronunciarse en torno a este cargo de violación.

En relación con los cargos de violación del artículo 1 del decreto de gabinete 109 de 1970, modificado por el artículo 46 de la ley 6 de 2005 y del literal i) del artículo 14 de la ley 57 de 1978, adicionado por el artículo 74 de la ley 6 de 2005, los mismos serán analizados a renglón seguido en forma conjunta, por encontrarse íntimamente relacionados.

Según se desprende de lo alegado por el actor en sustento de la pretensión, dirigida a que se declare nula, por ilegal, la resolución 201-1369 de 7 de mayo de 2008, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, la misma se sustenta en el hecho de que, según estima, la Dirección General de Ingresos no tiene la facultad legal para promulgar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs), como sí sucede en el caso de la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias.

Contrario a lo señalado por el demandante, el párrafo 2 del artículo 699 del Código Fiscal, según fuera reformado por la ley 6 de 2005, establece que con el fin de validar las declaraciones de renta, la Dirección General de Ingreso queda facultada para requerir del contribuyente, y éste obligado a suministrarla, copias de los estados financieros presentados a los bancos e instituciones financieras, y que la no congruencia de la declaración de renta con los estados financieros auditados sobre la base de las Normas Internacionales de Información Financiera o NIIFs, podrá, de probarse, ser considerada como defraudación fiscal.

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, que con fundamento en el parágrafo 3 del artículo 699 del Código Fiscal, según fue modificado por la ley 6 de 2005, a partir del 1° de enero de 2006, la Dirección General de Ingresos sólo aceptará declaraciones de renta preparadas en base al registro de contabilidad que utilicen el sistema de devengado sobre la base de las Normas Internacionales de Información Financiera o NIIFs, lo que deberá aplicarse, salvo en casos excepcionales, en los cuales se utilice el sistema de caja mediante previa autorización de la Dirección General de Ingresos, de acuerdo con el tipo de la actividad económica del contribuyente.

De acuerdo con lo que puede observarse en el informe de conducta, visible de fojas 588 a 590 del expediente judicial, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Fundación del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting Standards Committee Foundation), entidad jurídica encargada de desarrollar un único conjunto de normas contables de carácter global que sean de alta calidad, comprensibles y de cumplimiento obligado, para ayudar a los participantes en los mercados de capitales de todo el mundo, y a otros usuarios, a tomar decisiones económicas; suscribieron un acuerdo mediante el cual se autorizó la publicación de la versión en español de las Normas Internacionales de Información Financiera, a efectos de poder ponerlas al alcance de los contribuyentes.

Los artículos 5 y 6 del decreto de gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, modificado por la ley 6 de 2 de febrero de

2005, le permiten a la Dirección General de Ingresos orientar y adecuar las estructuras y procedimientos administrativos de acuerdo con los principios y reglas técnicas de administración tributaria, para lograr la creciente racionalización de las funciones y la administración de la leyes impositivas, y al mismo tiempo le impone la obligación de orientar al contribuyente en sus relaciones tributarias con el Estado.

Lo anterior, evidencia que dicha dependencia ministerial se ciñó en todo momento a las normas vigentes en relación con la materia, por lo que la emisión de la resolución 201-1369 de 7 de mayo de 2008, a juicio de este Despacho, no produce de manera alguna la violación de las normas legales y reglamentarias invocadas por la parte actora.

En torno a las atribuciones que ostenta la Dirección General de Ingresos en su condición de órgano recaudador del Estado, ese Tribunal en la sentencia de 4 de agosto de 2008, expresó lo siguiente:

“...

Sobre la temática, importa referirnos a otras normas jurídicas que atribuyen facultades específicas a la Dirección General de Ingresos, en el Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, modificado por las Leyes 56 de 1995 y 6 de 2005. Dichas normas son del contenido siguiente:

`Artículo 1. La Dirección General de Ingresos funcionará como organismo adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, y dentro de éste contará con autonomía administrativa, funcional y financiera en los términos señalados en la presente Ley.

Esta Dirección tendrá a su cargo, en la vía administrativa, el reconocimiento, la recaudación, la cobranza, la investigación y fiscalización de tributos, la aplicación de sanciones, la resolución de recursos y la expedición de los actos administrativos necesarios en caso de infracción a las leyes fiscales, así como cualquier otra actividad relacionada con el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas con respecto a los impuestos, tasas, contribuciones y rentas de carácter interno comprendidas dentro de la dirección activa del Tesoro Nacional, no asignadas por la ley a otras instituciones del Estado.

Por lo tanto, mediante actos administrativos idóneos, puede declarar o determinar la existencia de obligaciones tributarias, su cuantía o monto total, la exigencia de cumplimiento o pago y la existencia de créditos tributarios, según corresponda. Para todos los efectos legales de contratación administrativa y demás obligaciones contractuales, corresponderá ejercer la representación legal de la entidad al Director General de Ingresos.'

`Artículo 5: El Director General de Ingresos es responsable de la planificación, dirección, coordinación y control de la organización administrativa y funcional de la Dirección General de Ingresos; de la permanente adecuación y perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos administrativos, de acuerdo con los principios y reglas técnicas de la administración tributaria, para lograr una creciente racionalización en las funciones y el mayor rendimiento fiscal; y de la administración de las leyes impositivas que comprenden

reconocimiento, recaudación y fiscalización de los tributos bajo su jurisdicción, así como de su complementación y reglamentación orientadora de la aplicación práctica, por medio de resoluciones y absolución de consultas.

...'

`Artículo 6: El Director General de Ingresos siguiendo la política emanada del Ministerio, tiene como función específica, que en ningún caso pueda delegarla en sus subalternos, la de impartir, por medio de Resoluciones, normas generales obligatorias para regular las relaciones formales de los contribuyentes con el Fisco. En el ejercicio de esta función el Director General de Ingresos podrá dictar normas generales obligatorias relacionadas con el régimen de inscripción de los contribuyentes; sistemas de pago en cuanto a sus modalidades formas y lugar del mismo; libros, anotaciones y documentos que deban respaldar a las declaraciones y cualquier otro requisito formal que se considere conveniente para mejorar la fiscalización.'

Se observa de las disposiciones legales transcritas que las funciones de la Dirección General de Ingresos no sólo se limitan a la fiscalización y recaudación de los impuestos, sino que se extienden a otras relacionadas con su naturaleza como órgano recaudador del Estado, como lo son:

1. Conocer todo lo referente al control de cumplimiento de las obligaciones tributarias.
2. Expedir los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
3. La permanente adecuación de procedimientos y perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos administrativos para lograr un mayor rendimiento fiscal.

4. Emitir resoluciones generales obligatorias para regular las relaciones formales del Fisco con el contribuyente.
 5. Autorizar el uso de otros mecanismos para hacer efectivo el pago del impuesto.
- ..."

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 201-1369 de 7 de mayo de 2008, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la cual se ordenó la publicación de las Normas Internacionales de Información Financiera de propiedad de la Fundación del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting Standards Committee Foundation).

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General