

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 805

Panamá, 15 de septiembre de 2015

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

El Licenciado Mario Fonseca Imendia, en representación de **Avícola Grecia, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 920-04-023-AS-AZO de 21 de enero de 2014, emitida por la **Administradora Regional de Aduanas, Zona Oriental**, el acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16 y 21 del expediente judicial).

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

Según se indica en la acción contenciosa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, la recurrente estima que la resolución administrativa que se impugna infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34, 46 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos a los principios que informan al procedimiento administrativo general; los actos administrativos en firme, de las entidades de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes; y la nulidad absoluta en la que incurren los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso (Cfr. fojas 6-7 y 12-13 del expediente judicial);

B. La Nota 1 del Capítulo 23 de la Sección II de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, cuya Cuarta Enmienda fue adoptada mediante el Decreto de Gabinete 12 de 16 de mayo de 2007, relativo a los residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y alimentos preparados para animales, que **según señala la actora**, se incluyen en la partida 23.09 los productos del tipo de los utilizados para la alimentación de los animales, no expresados ni comprendidos en otra parte, obtenidos por tratamiento de materiales vegetales o animales y que, por este hecho, hayan perdido las características esenciales de la materia originaria, excepto los desperdicios vegetales, residuos y subproductos vegetales procedentes de estos tratamientos; y la denominación **“de los demás cereales”**, correspondiente a la fracción arancelaria 2302.40.00, con derecho aduanero del 15% y exento de pago del ITBMS (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

C. El literal B de la Nota 1 del Capítulo 10 de la Sección II de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, cuya Quinta Enmienda fue adoptada mediante el Decreto de Gabinete 49 de 28 de diciembre de 2011, relativo a los cereales, que establece que dicho capítulo no comprende los granos mondados o trabajados de otra forma, sin embargo, el arroz descascarillado, blanqueado, pulido, glaseado, escaldado o partido se clasifica en la partida 10.06; y la denominación de **“arroz partido”**, correspondiente a la fracción arancelaria 1006.40.00, con derecho aduanero del 90% y exento de pago del ITBMS (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial); y

D. El artículo 15 del Código Civil, de acuerdo con el cual las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias que aparecen en la resolución acusada, la empresa **Avícola Grecia, S.A.**, clasificó la mercancía amparada en la declaración de aduana número DE2013/060385660-4 de 3 de junio de 2013, como **“residuo de la molienda de arroz (puntilla, ingrediente para la preparación de alimento para animales)”**, bajo la fracción arancelaria 2302.40.00, con gravamen arancelario del 15% y exento al pago de I.T.B.M.S., y además se acogió al fundamento legal 03-03 de la Ley 28 de 1995 sobre Industria Nacional y Universalización de Incentivos, que establece una tarifa arancelaria de 3% (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

Luego del examen físico realizado por el inspector en el Recinto del Puerto de Balboa, sobre los productos declarados por la hoy demandante; el criterio emitido por el Departamento de Clasificación Arancelaria conforme los resultados obtenidos de las muestras que fueron analizadas por el Instituto de Mercadeo Agropecuario; la documentación presentada; la información obtenida de la Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas del Ministerio de Comercio e Industrias; y con sustento en las Reglas Generales de Interpretación, Regla 1, el Departamento de Clasificación Arancelaria concluyó que el producto en discrepancia debió ser introducido al país bajo la denominación de **“arroz partido”, correspondiente a la fracción arancelaria 1006.40.00, con gravamen del 90% sobre el valor CIF y exento de pago del ITBMS (7%)** (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

Ante la discrepancia de criterio producido entre la empresa **Avícola Grecia, S.A.**, y el Recinto del Puerto de Balboa, en torno al aforo de la mercancía antes indicada, las partes solicitaron al Departamento de Clasificación Arancelaria de la Dirección Técnica de la Autoridad Nacional de Aduanas su criterio técnico al respecto, el cual fue emitido a través de la Nota 907-01-1009-DGT de

26 de diciembre de 2013; la que sirvió de fundamento para que la Administradora Regional de Aduanas, Zona Oriental, emitiera la **Resolución 920-04-023-AS-AZO de 21 de enero de 2014**, en la que ordenó a la demandante cancelar la suma de veinticinco mil seiscientos sesenta y nueve balboas con cincuenta y cinco centésimos (B/.25,669.55) de diferencia del impuesto de importación, más doce mil ochocientos treinta y cuatro balboas con setenta y ocho centésimos (B/.12,834.78) como recargo del cincuenta por ciento (50%), que hace un total de treinta y ocho mil quinientos cuatro balboas con treinta y tres centésimos (B/.38,504.33), tal como lo establece el Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008 (Cfr. fojas 16-21 del expediente judicial y 1-5 del expediente administrativo).

La resolución antes indicada, le fue notificada personalmente al representante legal de la sociedad **Avícola Grecia, S.A.**, el 12 de febrero de 2014, luego de lo cual, la recurrente, promovió un recurso de apelación; mismo que fue resuelto por el Pleno de la Comisión Arancelaria mediante la Resolución 013 de 13 de enero de 2015, en la que dicho organismo confirmó el criterio asumido en la primera instancia. Esta decisión le fue notificada a la interesada el 12 de marzo de 2015 (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, observamos que el 8 de mayo de 2015, **Avícola Grecia, S.A.**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante el Tribunal la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa, en la que alega que, al emitirse la resolución impugnada, la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, incurrió en la violación del literal b) de la Nota 1 del Capítulo 10 y la Nota 1 del Capítulo 23 de la Sección II de las Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías; señalando al efecto que estas infracciones se enfocan en las razones que tuvo la entidad demandada para ordenar que el producto objeto de la discrepancia fuera clasificado como **“arroz partido”** y no como **“residuo de la molienda de arroz (puntilla, ingrediente para la preparación de alimento para animales)”** (Cfr. fojas 2-14 del expediente judicial).

Antes de analizar los argumentos expuestos por la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo demandado, este Despacho debe

advertir que al referirse a la alegada infracción el literal b de la Nota 1 del Capítulo 10 y de la Nota 1 del Capítulo 23 ambas de la Sección II de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, cuya Cuarta Enmienda fue adoptada mediante el Decreto de Gabinete 12 de 2007, **la actora deja de tomar en cuenta que dicho decreto fue modificado, en lo que corresponde a ambos capítulos, por el Decreto de Gabinete 49 de 28 de diciembre de 2011, que aprueba la Quinta Enmienda** de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, conforme a la recomendación de la Organización Mundial de Aduanas de 26 de junio de 2009 (Cfr. Gaceta Oficial 26,942-B de 30 de diciembre de 2011).

Frente a los argumentos expuesto por la demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción que se aducen con respecto a las normas que se estiman conculcadas, advirtiendo que nos oponemos a los mismos.

En el caso que ocupa nuestra atención, se observa que luego de analizar las características del producto ingresado al país por **Avícola Grecia, S.A.**, el Departamento de Clasificación Arancelaria de la Autoridad Nacional de Aduanas recibió tres (3) muestras selladas del producto, identificadas por el Recinto como **1 y 2** suministradas por el funcionario aforador, y la identificada como **“CO”** presentada por el Corredor de Aduanas de la demandante, las que fueron analizadas por el laboratorio del Instituto de Mercadeo Agropecuario, cada una de las cuales mostró un porcentaje mayor de **“Arrocillo”**, el cual se encuentra entre los factores del arroz pilado, clasificado como especial, de primera y de segunda, apto para consumo humano, según lo señala la Tabla número 1 del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT-74-2003 de la Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnica del Ministerio de Comercio e Industria. Además, el **“Arrocillo”** comercialmente se presenta como granos de arroz partido, sin cáscara, libre de residuos y de tamaño equivalente aproximado a la mitad del grano entero, utilizado en la industria alimentaria (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, es pertinente anotar que la empresa **Avícola Grecia, S.A.**, **clasificó su producto bajo la fracción arancelaria 2302.40.00**, con gravamen arancelario del 15% y exento al pago de I.T.B.M.S., y además se acogió al fundamento legal 03-03 de la Ley 28 de 1995

sobre Industria Nacional y Universalización de Incentivos, que establece una tarifa arancelaria de 3% (Cfr. foja 19 del expediente judicial). Para una mejor referencia, citamos el cuadro que corresponde a dicha fracción arancelaria:

Capítulo 23

Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	DERECHO ADUANERO	ITMBS
23.02	Salvados, moyuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de los cereales o de las leguminosas, incluso en pellets.		
2302.10.00	De maíz	15%	-
2302.30.00	De trigo	15%	-
2302.40.00	Los demás cereales	15%	-
2302.50.00	De leguminosas	10%	-

Según se desprende del informe de conducta remitido por la entidad demandada, el Departamento de Clasificación Arancelaria de la Autoridad Nacional de Aduanas, con fundamento en las Reglas Generales de Interpretación Regla 1, **concluyó que el producto en discrepancia corresponde a la fracción arancelaria 1006.40.00 “arroz partido”**, con derecho aduanero del 90% y exento de pago del ITBMS (7%) (Cfr. foja 29 del expediente judicial). Para un mejor análisis, transcribimos el cuadro que corresponde a dicha fracción arancelaria.

Capítulo 10

Cereales

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	DERECHO ADUANERO	ITMBS
10.06	Arroz		
1006.10	Arroz con cáscara (arroz Paddy):		
1006.10.10	Para siembra	LIBRE	-
1006.10.90	Los demás	90%	-
1006.20	Arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo):		
	Arroz parbolizado (parboiled rice):		
1006.20.11	En empaque inferior o igual a 2 kilos netos	15%	-
1006.20.19	Los demás	50%	-
1006.20.20	Arroz jasmine y basmati	50%	-
1006.20.90	Los demás	90%	-
1006.30	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado:		
	Arroz parbolizado (parboiled rice):		
1006.30.11	En empaque inferior o igual a 2 kilos netos	15%	-
1006.30.19	Los demás	50%	-
1006.30.20	Arroz jasmine y basmati	50%	-
1006.30.90	Los demás	90%	-
1006.40.00	Arroz partido	90%	-

Por otra parte, la nomenclatura del sistema armonizado, clasifica el arroz en la Sección II, que corresponde a los cereales, cuyo literal b) de la Nota 1 del Capítulo 10, señala que dicho capítulo no comprende los granos mondados o trabajados de otra forma; no obstante, el arroz descascarillado, blanqueado, pulido, glaseado, escaldado o partido se clasifican en la partida 10.06, al que hemos hecho referencia en el cuadro anterior.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir que el producto en discrepancia de aforo es **“arroz partido”** y, por ende, comprendido en el Capítulo 10, no pertenece a la fracción arancelaria **“de los demás cereales”** a la que alude el Capítulo 23 de la partida 2302.40.00; situación que nos lleva a concluir que la empresa **Avícola Grecia, S.A.**, **clasificó y tributó incorrectamente al Estado**; ya que el producto aforado debió clasificarse en la fracción arancelaria 1006.40.00, con gravamen del 90% sobre su valor CIF, exento del pago del ITBMS (7%), más recargo del cincuenta por ciento (50%) del impuesto de importación, lo que deja sin sustento los cargos de infracción formulados con respecto al literal b) de la Nota 1 del Capítulo 10 y la Nota 1 del Capítulo 23 de la Sección II de las Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

En otro orden de ideas, la recurrente asimismo estima infringidos los artículos 34, 46 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000 y el artículo 15 del Código Civil; ya que, a juicio de la actora, la entidad al emitir el acto acusado no observó el contenido del Decreto de Gabinete 12 de 16 de mayo de 2007, porque clasificó el producto en aforo en una partida distinta a la que en realidad le corresponde; situación que, según su criterio, le permite concluir que se han violado los principios de buena fe, de legalidad y del debido proceso legal, por cuanto no se aplicaron las disposiciones que en materia de discrepancia de aforo establece el decreto antes mencionado, lo cual demuestra la ilegalidad de su actuación (Cfr. fojas 6-13 del expediente judicial).

Sobre este aspecto, consideramos pertinente dejar consignado que al emitir la Resolución 920-04-023-AS-AZO de 21 de enero de 2014, la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, cumplió con la normativa contenida en el **Capítulo Único Procedimiento Administrativo del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, para efectos del trámite administrativo que debe ser

observado para la solución de conflictos por discrepancias técnicas en el aforo; así como los **Capítulos 10 y 23 del Decreto de Gabinete 49 de 28 de diciembre de 2011, que aprueba la Quinta Enmienda** de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, conforme a la recomendación de la Organización Mundial de Aduanas de 26 de junio de 2009, **el cual modificó el Decreto de Gabinete 12 de 16 de mayo de 2007**, al que hace referencia la demandante. Además, de la lectura del expediente judicial, también se desprende que dicha entidad instruyó la controversia con estricto apego a los principios de legalidad, de buena fe y respetando el debido proceso, lo que deja sin sustento los cargos de infracción formulados con respecto a los artículos 34, 46 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000 y el artículo 15 del Código Civil (Cfr. la Gaceta Oficial 25,984 de 22 de febrero de 2008 y la Gaceta Oficial 26,942-B de 30 de diciembre de 2011).

En opinión de esta Procuraduría, la resolución administrativa cuya declaratoria de ilegalidad se persigue dentro del presente proceso, contiene todos los elementos de juicio a los que, en su momento, acudió la institución para apreciar y resolver la controversia debatida y que, por ende, sirvieron de fundamento a la decisión adoptada; circunstancia ésta que se evidencia por el hecho que en la citada resolución se tomaron en cuenta los resultados obtenidos del examen físico y de la verificación del producto objeto de discrepancia hecha por la Sección de Clasificación de la Zona Oriental, cumpliéndose con ello lo dispuesto en el numeral 90 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que establece que el acto administrativo deberá estar debidamente motivado, en el cual se expliquen los criterios que lo justifican, y la parte resolutive que contendrá la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de Derecho y la firma de los funcionarios responsables.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 920-04-023-AS-AZO de 21 de enero de 2014**, emitida por la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la sociedad demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en el Tribunal.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 313-15

