



República de Panamá
Tribunal Administrativo Tributario

Resolución de Fondo n.º TAT-RF-034 de 14 de agosto de 2024.

EXPEDIENTE 136-2023

VISTOS:

Esta Superioridad Administrativa a través de la Secretaría de Trámites, recibió el día 10 de enero de 2024, la Nota DIIT-N-021-2024 de 5 de enero de 2024, suscrita por la Jefa de Intercambio de Información Tributaria, encargada, de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, donde nos remite copia autenticada del expediente administrativo que se le sigue al contribuyente -----, con -----, con la finalidad de atender el recurso de apelación, interpuesto por el licenciado -----, por parte de la firma de abogados -----, actuando en calidad de apoderado especial del contribuyente y que fue objeto de supervisión por parte de la Autoridad Fiscal. (véase foja 17 del expediente del TAT).

I. ANTECEDENTES

La presente controversia tiene su génesis con la expedición de la nota DIIT-N-416-2021, de 9 de junio de 2021, suscrita por la licenciada -----, jefa de Intercambio de Información Tributaria, dirigida al contribuyente, con la finalidad de solicitar información detallada en la referida nota del Señor -----, para corroborar los activos y las ganancias localizadas en el extranjero del precitado Señor -----, con especial atención de la cuenta reportada, la cual debía ser enviada a la autoridad Fiscal, en el término de diez (10) días hábiles a partir de la referida nota, la cual fue recibida en la casa de valores el día 11 de junio de 2021, según consta a foja 18 del expediente antecedente de la DGI (Véase fojas 14-15 del expediente de antecedentes).

En vista de lo anterior, mediante nota fechada el 24 de junio de 2021, un funcionario de la casa de valores del departamento legal, respondió al requerimiento solicitado por la Autoridad Tributaria y aportó lo solicitado, con otra nota dando formal respuesta, en la que se señala sobre la información de la persona requerida, que, en el año 2018, se remitió a la DGI, vía el sistema e-Tax, el primer reporte de intercambio de información tributaria correspondiente al año calendario 2017. Sin embargo, se desprende de la referida contestación por parte de la Vicepresidente Senior de Cumplimiento Regional de la casa de valores, que se reportó erradamente al Señor requerido, como vinculado/beneficiario final de una cuenta de inversión con la que el prenombrado ciudadano, nunca tuvo ningún tipo de relación, ya que fue un error humano por mala captura en sus sistemas, el mismo sólo aparecía como miembro director de

una sociedad extranjera constituida en el Líbano “No” cliente en Panamá, que fungía como holding company/propietaria de acciones de otras sociedades panameñas, pero donde se declaró como beneficiario final al 99% a otra persona que no es la persona requerida (Véase fojas 18-19 del expediente de antecedentes)

Conforme lo anterior, la Autoridad Tributaria, ante la información remitida, envió otra nota DIIT-N-475-2021 de 28 de junio de 2021 (Ver fs.20-21 del expediente antecedente), donde se le solicitó otro tipo de información del precitado Señor requerido, y que se detalla en la referida nota.

La casa de valores a través de nota de 5 de julio de 2021 contestó lo consultado y le adjuntó a la misma, doscientas seis (206) páginas con información autenticada (Ver fs.22 a 240 del expediente antecedente de la DGI).

Luego de ello, la Administración Tributaria, le envió la nota n.°DIIT-N-509-2021 de 6 de julio de 2021, a la firma -----, para que le remitieran información y documentación de la sociedad panameña -----, en donde ellos figuran como agentes residentes, en el término de siete (7) días hábiles (Ver fs.242-243 del expediente antecedente de la DGI).

Seguidamente, a través de la Nota n.° DIIT-N-597-2021 de 11 de agosto de 2021, la Administración Tributaria, le respondió, que la casa de valores en mención les había indicado en comunicación previa que la cuenta n.° -----, le pertenece a -----, sin embargo, lo que ellos les habían reportado en el portal de intercambio de información automática estaba errado, por lo que la DGI, procedió con requerir a la casa de valores que corrigieran el reporte del año 2017 y les adjuntaran copia de la corrección en el término allí indicado, haciéndoles la salvedad de que toda información errada no solo los perjudica a ellos como institución financiera, sino también a la Administración Tributaria y al contribuyente, por lo que la institución financiera procedió con lo solicitado (Ver f. 241 y 244 del expediente antecedente de la DGI).

No obstante, lo anterior, la Administración Tributaria a través del jefe de Intercambio de Información encargado, -----, le remitió nota n.° DIIT-168-2022 de 6 de abril de 2022, al Director de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador de la Superintendencia de Mercados de Valores, en donde le señaló las repetidas anomalías encontradas en los reportes en información solicitada a la casa de valores para su conocimiento.

II. RESOLUCIÓN ORIGINARIA

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, expide la Resolución n° 201-7429 de 31 de julio de 2023, donde se resolvió SANCIONAR a la Casa de Valores, con multa de **DIEZ MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/.10,000.00)**, por no reportar correctamente la información concerniente a la cuenta financiera número -----, con base al numeral 3 del artículo 23 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016. (Véase fojas 252-257 del expediente de antecedentes)

Al notificar el acto originario antes mencionado el día 31 de agosto de 2023, a la institución financiera, se aprecia en el expediente, que el día 15 de septiembre de 2023, por intermedio de la firma forense -----, se interpuso ante la Administración Tributaria, formal Recurso de Reconsideración. (Véase fojas 258-272 del expediente de antecedentes de la DGI).

III. RESOLUCIÓN CONFIRMATORIA

La Administración Fiscal procedió a pronunciarse sobre el recurso de reconsideración presentado, y dictó la Resolución n° 201-10077 de 14 de noviembre de 2023, debidamente notificada el 5 de diciembre de 2023, en la cual mantiene en todas sus partes la Resolución n° 201-7429 de 31 de julio de 2023, referente a la sanción por la suma de **DIEZ MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/.10,000.00)** (Véase fojas 287-296 del expediente de antecedentes de la DGI).

IV. RECURSO DE APELACIÓN

Una vez notificado el acto administrativo confirmatorio, los apoderados especiales del contribuyente, presentaron ante el Tribunal Administrativo Tributario, formal Recurso de Apelación contra el acto originario y confirmatorio ya mencionados (Véase fojas 1 a 15 del expediente del TAT).

El citado recurso se sustentó en los siguientes argumentos a resaltar. Veamos:

1. Señalan que la DGI, para poder sancionar a su representada tenía que cumplir con el procedimiento básico y trámites mínimos que le garantizaran sus elementales derechos de ser escuchado, aportar pruebas y contradecir las pruebas de cargos, derechos que según el contribuyente fueron ignorados y se impuso sin ningún trámite, una sanción.
2. Consideran que la Administración Tributaria debió cumplir con todos los trámites establecidos en los artículos 67 a 89 y 138 a 152 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.
3. La investigación según argumentan debió estar en un expediente escrito aparte (art.69); debió haber una resolución de admisión y su posterior traslado (art.86); que pudieran nombrar abogados para su defensa (arts.70, 79, 93 y 201 ordinal 13); periodo probatorio y alegatos, todo contemplado en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.
4. Solicitan en virtud de lo anterior la nulidad absoluta de todo lo actuado en virtud de lo que dispone el artículo 52, ordinal 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.
5. Señalan que si la Ley 38 de 31 de julio no fuera aplicable como advirtió la DGI, en la resolución que resolvió el Recurso de Reconsideración, entonces a la luz del Código de Procedimiento Tributario en su artículo 381, ordinal 13, literales a-k, tampoco cumplieron con el mínimo de garantías y/o derechos procesales en favor de todos los obligados, entre los cuales se encuentran el Debido Proceso, Derecho a la Defensa, derechos al acceso al expediente y conocer su estado a interponer

quejas, recursos e incidentes, presentar pruebas, alegaciones y se cumplan con los términos de ley para la tramitación y decisión de la causa.

6. De igual forma, indican que, al comunicar a la superintendencia del mercado de valores de las anomalías detectadas de su representado, ni siquiera justificó el inicio de una investigación por parte de dicho ente, como lo prevé el artículo 208 B, ordinal 1 de la Ley 67 de 1 de octubre de 2011, que crea a la Superintendencia del Mercado de Valores.
7. Finalmente señalan que además de las consideraciones planteadas contrarias al Debido Proceso, la supuesta infracción resulta desproporcionada, ya que fue un error corregido inmediatamente les fue advertido y no se causó ningún daño o perjuicio a las personas naturales o jurídicas que pudieran haberse visto afectadas por dicha situación, por lo que aplicar una multa con más de dos años después de esos hechos, amerita que la decisión de la DGI, sea revocada.

Finalmente, se observa que, junto con el Recurso de Apelación interpuesto, no se presentaron o se adujeron pruebas.

V. DE LA SEGUNDA INSTANCIA

A través de la Resolución TAT-ADM-022 de 7 de marzo de 2024, este Tribunal admitió el Recurso de Apelación interpuesto por los apoderados legales del contribuyente y se le dio traslado a la Dirección General de Ingresos a fin de que presentaran su escrito de oposición al citado recurso, mismo que fue interpuesto ante los estrados del TAT, el día 27 de marzo de 2024, en el cual se reiteran los argumentos en que se sustentó la resolución confirmatoria (Ver fs. 18-19 y de la 22 a la 34 del expediente del TAT).

Seguidamente, a través de la resolución TAT-ALF-019 de 24 de mayo de 2024, esta superioridad al no haber pruebas aducidas o que practicar, concedió la etapa para las alegaciones por escrito de las partes los cuales fueron presentados solamente por la parte recurrente la cual reitero los argumentos ya vertidos en sus intervenciones previas (ver fs. 42 a 53 del expediente del TAT), y se le señaló también a las apoderadas designadas por la Administración Tributaria, que debían presentar copia autenticada de la delegación conferida a la Directora General encargada para el tiempo en que la misma, otorgo poder a las licenciadas ----- y -----, es decir, al 26 de marzo de 2024.

En efecto, se observa, a foja 39 del expediente del TAT, la nota n.º DIIT-N-358-2024, fechada el 4 de junio de 2024 y recibida en la secretaria de trámites del TAT, el 5 de junio del corriente en donde se adjuntó la certificación requerida y donde se deja sentado que en efecto, la licenciada -----, se encontraba designada como Directora General de Ingresos Encargada para el tiempo del 25 al 28 de marzo de 2024, mientras durara la ausencia del Titular, -----, por motivos de salud.

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Cumplidas cada una de las etapas procesales en el presente caso, corresponde a este tribunal, conforme lo establecido en el artículo 324 del Código de Procedimiento Tributario, resolver el fondo de esta controversia, en el sentido de determinar si le asiste la razón a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, al haber sancionado a la casa de valores por la suma de **DIEZ MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/.10,000.00)**, por no reportar correctamente la información concerniente a la cuenta financiera número ----
-----, perteneciente a -----., con base al numeral 3 del artículo 23 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 o si, por el contrario, no le aplica la sanción impuesta.

Antes de iniciar con el respectivo análisis, consideramos oportuno mencionar la normativa aplicable al caso, de la siguiente forma:

a. De la competencia de la Dirección General de Ingresos.

Debemos indicar que mediante la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, (*reglamentada mediante Decreto Ejecutivo n. ° 124 de 12 de mayo de 2017 y modificada por la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021*), se instaura el marco regulatorio para la implementación del intercambio para fines fiscales y a través de la Resolución n. ° MEF-RES-2018-1072 de 30 de abril de 2018, expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, que derogó la Resolución n. ° MEF-2017-26437 de 26 de mayo de 2017, a través de la cual se delega en el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y en el jefe de Intercambio de Información de la Dirección General de Ingresos, indistintamente, la función de autoridad competente para el intercambio de información en materia tributaria:

Resolución n. ° MEF-RES-2018-1072 de 30 de abril de 2018.

“Primero. Delegar en el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y en el Jefe de Intercambio de Información de la Dirección General de Ingresos, indistintamente, la función de Autoridad Competente para el intercambio de información en materia tributaria, sin limitación con respecto al modo por medio del cual se intercambie dicha información. Autorizarlos a ejercer todas las funciones relativas a dicha delegación, según lo pactado en lo establecido en la Ley 47 de 27 de octubre de 2016 y la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, la normativa vigente que permite el intercambio de información e incluyendo las leyes, tratados y convenios, que en el futuro, respecto de estas materias rijan en la República de Panamá. ...”.

En ese orden de ideas, el artículo 4 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, enumera las atribuciones con las que cuenta la autoridad competente en lo que se refiere al intercambio de información. Citamos el artículo en lo pertinente:

“**Artículo 4.** La autoridad competente tendrá las atribuciones siguientes:

1. Solicitar, recabar y recibir de las fuentes de información toda clase de información necesaria, con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley y en cualquier otra ley de su competencia.
2. Inspeccionar, supervisar y fiscalizar que las fuentes privadas cuenten con mecanismos, políticas y procedimientos de control interno para implementar las obligaciones establecidas en la presente Ley y en cualquier otra ley de su competencia. ...”.

Por lo que de ésta última norma se desprende, que la autoridad competente en Panamá, para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa relacionada con el intercambio de información tributaria, dentro de la cual se encuentra la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, es la propia Dirección General de Ingresos, del Ministerio de Economía y Finanzas.

La ley ut supra en el artículo 5, en cuanto a la obligatoriedad de las fuentes privadas a dar respuesta al requerimiento de información y entregar la información y documentación requerida por parte de la autoridad competente, dispone lo siguiente:

“Artículo 5. Las fuentes privadas y públicas están obligadas a dar respuesta al requerimiento de información y a entregar la información y documentación requerida por la autoridad competente dentro del plazo señalado. ...”.

Así las cosas, el intercambio de información tiene dos aristas. Por un lado, está la vertiente internacional, regulada por el Decreto Ejecutivo 85 de 2011, que reglamenta la forma y contenido de las solicitudes de intercambio de información presentadas por las autoridades fiscales de otros países, y su manejo administrativo, por parte de la autoridad competente panameña, es decir, la Dirección General de Ingresos y por otro lado, las obligaciones impuestas a nivel local para la obtención de la información solicitada con fundamento en los convenios internacionales suscritos por Panamá, regulada por la Ley 51 de 27 de octubre de 2016.

Por otro lado, el artículo 20 del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, modificado por la Ley 33 de 30 de junio de 2010, señala que la Dirección General de Ingresos, se encuentra facultada para recabar información, para dar cumplimiento a los convenios internacionales en materia tributaria.

“Artículo 20:

La Dirección General de Ingresos está autorizada y facultada para solicitar y recabar de las entidades públicas, privadas y terceros en general, sin excepción, toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, a los hechos generadores de los tributos o de exenciones, a sus montos, fuentes de ingresos, remesas, retenciones, costos, reservas, gastos, entre otros, relacionados con la tributación, así como información de los responsables de tales obligaciones o de los titulares de derechos de exenciones tributarias.

...

En todos los casos, esta información reviste carácter confidencial, secreto y de uso exclusivo o privativo de la Dirección General de Ingresos y, por ninguna circunstancia, podrá hacerla trascender, salvo con la finalidad de dar cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá para el intercambio de información tributaria o en circunstancias expresamente consagradas en la ley”.

De igual manera el artículo 2, numeral 3, de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011 (*ley derogada mediante la ley 254 de 11 de noviembre de 2021, pero vigente al tiempo en que se le empezó a pedir información a la casa de valores en junio 2021*), modificado por la Ley 23 de 2015, señala en su parte pertinente lo siguiente:

“Artículo 2.

Para efectos de esta ley, los términos siguientes se entenderán así:

3. Autoridad competente: La intendencia de supervisión y regulación de sujetos no financieros, la unidad de análisis financiero para la prevención del delito de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, el Ministerio Público y el Órgano Judicial, para efectos del blanqueo de capitales, financiamiento de actividades terroristas y cualquiera otra actividad ilícita de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, y la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, para efectos del cumplimiento de los tratados o convenios internacionales ratificados por Panamá.”

Por toda la normativa jurídica referida en este apartado, somos del criterio que la Dirección General de Ingresos, tenía competencia para solicitar información de la casa de valores antes citada, en cumplimiento de los fines tributarios emanados de la tributación internacional y además a imponer la sanción respectiva.

b. De la normativa aplicable en caso de incumplimiento por la parte a quien se le requiere la información y documentación ante una solicitud de intercambio de información.

Ante el incumplimiento por parte de las fuentes privadas o públicas, de entregar la información solicitada a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del plazo otorgado, que señala el artículo 19, en concordancia con el artículo 22 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 (*este último artículo modificado por la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021*), serán sancionadas con multa desde diez mil balboas (B/. 10,000.00) hasta quince mil balboas (B/. 15,000.00). A continuación, citamos los mencionados artículos:

“**Artículo 19.** La fuente de información que no cumpla con entregar a la autoridad competente, dentro del plazo otorgado, la documentación e información que corresponda en la aplicación de la presente Ley, viole obligaciones de confidencialidad, tanto de sí como terceros que actúen en su nombre, incluya información falsa en sus reportes o no aplique correctamente los procesos de debida diligencia de acuerdo con esta Ley será sancionada por la autoridad competente, tomando en cuenta la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos”.

“**Artículo 22.** La autoridad competente aplicará las sanciones siguientes a la fuente privada que no cumpla con entregar, dentro del plazo otorgado, la documentación e información que le sea solicitada mediante requerimiento de información, según lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

1. Multa desde diez mil balboas (B/. 10,000.00) hasta quince mil balboas (B/. 15,000.00), cuando la persona natural o persona jurídica entregue menos de la información y documentación requerida por causas imputables a esta dentro del plazo otorgado.
2. Multa de quinientos balboas (B/.500.00) por cada día que transcurra, después de vencido el plazo otorgado para la entrega de la información o documentación requerida, cuando la persona natural o persona jurídica no cumpla con la entrega de toda la documentación e información solicitada.

En caso de que la autoridad competente de la República de Panamá requiera que la información o documentación entregada sea aclarada o corregida, otorgará un plazo adicional para que la persona natural o persona jurídica requerida dé respuesta a la solicitud de aclaración o corrección. La solicitud de aclaración o corrección de que trata este párrafo deberá ser tratada como un nuevo requerimiento de información para efectos de aplicar las sanciones correspondientes”.

Tal y como se desprende de los artículos anteriormente citados, si la fuente de información no cumple con la entrega de la información y documentación requerida será sancionada, tomando en cuenta la gravedad de la falta, la reincidencia y magnitud del daño, con multas que oscilan de los B/.10,000 a los B/.15,000.00, si se entrega menos de la información o documentación requerida en el plazo estipulado y por cada día que transcurra sin cumplir con todo lo pedido, le acarreará una multa de B/.500.00.

Así también se establece que si la información o documentación entregada requiere aclaración o corrección se le concederá de un plazo adicional para ello y se deja claramente establecido que dicho requerimiento se le dará un tratamiento de “nuevo requerimiento”, para efectos de la aplicación de la sanción.

c. La normativa que, a juicio de la Dirección General de Ingresos, incumplió el contribuyente.

La Administración Tributaria, señala que el contribuyente incurrió en el incumplimiento del numeral 3 del artículo 23 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 (artículo que fue modificado por la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021), que señala que los entes de supervisión aplicaran las sanciones que incumplan con las obligaciones que allí se detallan, entre ellas, la contenida en el numeral 3, que establece lo siguiente:

“Multa desde diez mil balboas (B/.10,000.00) hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cuando la institución financiera panameña sujeta a reportar, una vez llevado a cabo el procedimiento de debida diligencia, según lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley y sus reglamentos, detecte una cuenta reportable y omita realizar el reporte o incluya información falsa en su reporte”.

De igual forma, en el acto administrativo originario proferido por la primera instancia, menciona que el contribuyente incumplió con los artículos 12, 16 y 19 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016. Así como también de las normas contenidas en el Decreto Ejecutivo 124 de 12 de mayo de 2017 y las del Decreto Ejecutivo 461 de 26 de diciembre de 2017.

d. De la ley aplicable a juicio de los apoderados de la parte recurrente ante los vacíos del procedimiento fiscal ordinario y la aplicación del Código de Procedimiento Tributario, en su defecto.

Tal como se detalló en los argumentos sustentados en el Recurso de Apelación el contribuyente alega que la DGI, no cumplió con el procedimiento básico y trámites mínimos establecidos en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como norma supletoria del Código Fiscal ante vacíos en procedimiento fiscal ordinario, referentes a una investigación previa que le diera todas las garantías para ejercer una adecuada defensa, advirtiendo que si la referida ley no fuera aplicable entonces debió aplicarse el Código de Procedimiento Tributario en su artículo 381, ordinal 13, literales “a” al “k”.

En virtud de lo anterior, debemos señalar que antes de la entrada en vigencia de la totalidad de los artículos del Código de Procedimiento Tributario el 1 de junio de 2024, se estaba llevando a cabo un proceso de transición normativa, en materia de normas procedimentales y sustantivas tributarias, lo que incluye el régimen sancionador tributario.

En este sentido, debemos indicar que los ilícitos tributarios sancionados como infracciones administrativas (faltas administrativas) tributarias, por incumplimientos de deberes formales (presentación tardía de declaraciones de impuestos, no expedir facturas, etc.) se mantenían regulados en gran parte en el Código Fiscal, y otras en leyes especiales.

Es decir, aún los ilícitos tributarios sancionados como infracciones administrativas se regían por lo dispuesto en el Código Fiscal (antes de entrar en vigencia el 1 de junio de 2024), ya que después del 1 de junio de 2024 entró en vigencia, el nuevo régimen de sanciones por infracciones administrativas.

Las infracciones administrativas se regulan en leyes distintas a los delitos tributarios, y que se mantienen en el Código Fiscal por algunos ilícitos tributarios, dependiendo del impuesto o régimen fiscal, así como otras leyes aprobadas que modificaron el Código Penal y crearon el Código de Procedimiento Tributario que, a su vez, remite al Código Fiscal por conductas de defraudación fiscal adicionales a las fijadas en el Código de Procedimiento Tributario por otros impuestos nacionales.

No obstante lo anterior, tal y como lo advirtió la Dirección General de Ingresos desde sus primeras comunicaciones a la institución financiera que nos ocupa, en junio del año 2021, de que al mismo, no se le estaba llevando ningún proceso de fiscalización o auditoría y que la solicitud de intercambio de información que se le estaba formulando, estaba sustentada en convenios y tratados tributarios internacionales, por lo que evidentemente, no podrían catalogar los apoderados del hoy apelante, que la presente causa se origina de un incumplimiento a una obligación tributaria de tipo formal, ya que precisamente no se ha suministrado ningún elemento a la administración tributaria para que pueda investigar, determinar y recaudar los tributos del contribuyente u obligado tributario, y así se pueda cumplir con las obligaciones sustanciales que le competen ya que no fue sometido a un proceso ni de fiscalización, auditoría o recaudatorio, sino en virtud de un marco regulatorio distinto a las infracciones administrativas, sino en leyes que si bien le faculta a la Dirección General de Ingresos, a inspeccionar, supervisar y fiscalizar es precisamente para que la fuente privada en este caso, cuente con la información obligatoria para garantizar la adecuada respuesta a solicitudes de intercambio de información.

Y es que, en el periodo 2016, el Gobierno de Panamá se comprometió con el intercambio automático de información financiera para fines fiscales de acuerdo con el estándar común de reporte, conocido por sus siglas en inglés (CRS), y es por ello que a través La Ley 51 de 2016, se estableció la implementación del intercambio de información para fines fiscales, creando obligaciones y controles apropiados de supervisión y cumplimiento en virtud de los convenios suscritos por Panamá y en plena vigencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 124 de 12 de mayo de 2017 y sus modificaciones, que reglamentó la citada ley, las Instituciones Financieras panameñas sujetas a reportar están obligadas a transmitir a la Dirección General de Ingresos (DGI) la información

recabada con respecto a cada cuenta reportable, al 31 de julio del año calendario siguiente al que corresponde la información recabada.

La referida Ley 51 de 27 de octubre de 2016, abarca entre otros, las atribuciones de la autoridad competente, las obligaciones que tienen las diferentes fuentes de información, ya sean públicas o privadas, la confidencialidad de la información, así como también de las sanciones aplicables.

De igual forma, con el Decreto Ejecutivo n.º 124 de 12 de mayo de 2017, modificado y adicionado por D.E. n.º 461 de 26 de diciembre de 2017 y el n.º 343 de 7 de julio de 2020, señalan que la institución panameña sujeta a reportar debe cumplir con la debida diligencia ciñéndose a reglas generales y especiales que según sean los casos, deba cumplir.

En cuanto a los artículo que señala el contribuyente no se cumplió por parte de la Dirección General de Ingresos, que se encuentran normados en el Código de Procedimiento Tributario, debemos señalar que si bien el numeral 13, literales del “a” al “k” del artículo 381, que se refiere a los derechos de los obligados tributarios, entró en vigencia a partir del 1 de junio de 2024, antes de esa fecha, aplicaba el artículo 155 de la Ley n.º 8 de 15 de marzo de 2010, que también contempla los derechos del contribuyente, como se detalla a continuación:

“Artículo 155. Constituyen derechos de los obligados tributarios; entre otros, los siguientes:

1. Derecho a ser tratado con el debido respeto y consideración por parte de todos los funcionarios de la Administración Tributaria.

2. Derecho a ser considerado y tratado como un contribuyente cumplidor de sus obligaciones mientras que no se aporte prueba concluyente de lo contrario.

3. Derecho a que las actuaciones de la Administración Tributaria se lleven a cabo de forma que resulte menos gravosa y distorsionante del giro habitual del contribuyente, sin afectar la facultad prioritaria de la Dirección General de Ingresos para llevar a cabo el auditorio y la garantía del cobro de los impuestos resultantes si proceden.

4. Derecho a estar asistido por sus asesores de confianza desde el comienzo del procedimiento de revisión o auditoría iniciado por la Administración Tributaria y observar durante toda su extensión, incluyendo la práctica de las pruebas respectivas.

5. Derecho a saber que está siendo revisado o auditado por la Administración Tributaria y a conocer la identidad de los funcionarios que están a cargo del proceso de revisión o auditoría, así como también a conocer la identidad de sus superiores jerárquicos inmediatos.

6. Derecho a tener acceso a los informes y actuaciones realizados en el expediente de la revisión o auditoría de la cual es objeto el contribuyente.

7. Derecho a que la información suministrada a la Administración Tributaria se mantenga bajo reserva durante todo el procedimiento administrativo y judicial, salvo las excepciones establecidas expresamente en la ley.

8. Derecho a no ser revisado o auditado dos (2) veces por un mismo tributo en un mismo periodo. Se exceptúan los impuestos donde el contribuyente actúa como agente retenedor.

9. Derecho a que no le incauten equipos o partes de equipos informáticos durante el proceso de revisión o auditoría, cuando exista la facilidad de proveerle a la Dirección General de Ingresos la información necesaria. La Administración tributaria solo podrá copiar documentación electrónica con relevancia fiscal.

Se deberá garantizar que la información electrónica copiada no sufrirá alteraciones o modificaciones posteriores so pena de nulidad de lo actuado.

Los derechos recogidos en este artículo son sin perjuicio de otros derechos reconocidos a los contribuyentes” (La negrita es nuestra)

Tal y como se desprende del artículo anterior, si bien le asisten todos los derechos que del citado texto se desprenden, al mismo, en la presente causa, reiteramos, no se le estaba realizando una fiscalización, investigación por el incumplimiento de algún tributo ya fuera una obligación tributaria formal o sustancial, o en su calidad de contribuyente u obligado tributario, sino en calidad de institución financiera sujeta a reportar, catalogada así por una Ley especial, como ya previamente explicamos.

e. Del Poder presentado por los apoderados del Fisco

Se recibió en esta instancia y antes de proferir la presente decisión, Poder de representación, (visible a foja 21 del expediente del Tribunal), otorgado por la Directora General de Ingresos Encargada, a favor de la Licenciada -----, mujer, panameña, mayor de edad, como abogada principal y a la Licenciada -----, mujer, panameña, mayor de edad, como abogada sustituta, ambas con domicilio profesional en Avenida Balboa, Torre Mundial, noveno piso, lugar donde reciben notificaciones personales, confiriéndoles diversas facultades para que actúen dentro del proceso administrativo que en este Tribunal se ventila.

Que luego de revisar el Poder otorgado, indicamos que el mismo cumple con los requisitos legales correspondientes, por lo que procede decretar su admisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 628 del Código Judicial, el cual aplica supletoriamente y que indica lo siguiente:

“Artículo 628. El Juez de conocimiento, siempre que se le presente un poder, lo admitirá si está otorgado de acuerdo con los requisitos legales u ordenará su corrección si le faltare alguno, sin invalidar lo actuado. Admitido el poder, lo mandará a poner en conocimiento de la parte contraria, y si esta no lo objeta dentro del término de dos días, no podrá después solicitar su corrección por falta de alguno de los requisitos de forma exigidos en los artículos anteriores”.

f. Análisis de la causa

Los hechos inician con la primera nota n.º DIIT-N-416-2021, recibida por el contribuyente el **11 de junio de 2021**, en donde se le solicitó lo siguiente:

1. Copia de los estados de cuenta del periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, donde se observen los depósitos, retiros y las ganancias generadas (intereses u otros).
2. Copia de los documentos de apertura de la cuenta y si aplica copia de los documentos de cierre de la misma.
3. Si la cuenta está cerrada, favor indicar donde se transfirieron los fondos especificar la fecha de transferencia, el nombre del banco, la cuenta destino, y el país.
4. Proveer un listado de todos los productos que el Sr. ----- posee en ----- y estados de cuenta de los mismo, correspondientes al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

En la citada nota se le comunicó al contribuyente que de no presentar y entregar toda la información y documentación que se solicitó en el plazo establecido aplicaría las sanciones estipuladas en el artículo 19 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016.

Se observa dentro de las constancias procesales que el contribuyente respondió con nota fechada el 24 de junio del 2021, señalando como advertimos en párrafos superiores que en el año 2018, ellos remitieron a la DGI, vía el sistema e-Tax, el primer reporte de intercambio de información tributaria correspondiente al año calendario 2017, pero se reportó erradamente al Señor -----, como vinculado/beneficiario final de una cuenta de inversión con la que el prenombrado ciudadano, nunca tuvo ningún tipo de relación, ya que fue un error humano por mala captura en sus sistemas, y el mismo sólo aparecía como miembro director de una sociedad extranjera constituida en el Líbano “No” cliente en Panamá que fungía como holding company/proprietaria de acciones de otras sociedades panameñas, pero donde se declaró como beneficiario final al 99% a otra persona que no era el requerido.

Consta a foja 3 del expediente antecedente que el requerimiento inicial por parte de la Republica de Francia, además de detallar el nombre de la persona cuya información se estaba requiriendo, se detalló el número de cuenta sobre la cual requerían información, es de decir, de la n.º -----, por lo que es en la segunda nota n.º DIIT-N-475-2021 de 28 de junio de 2021, enviada por la Administración Tributaria que se le pide al contribuyente lo siguiente:

1. A quien pertenece la cuenta No. -----, de -----.? Favor adjuntar documentación de debida diligencia donde conste a quien pertenece la cuenta y el nombre del beneficiario final.
2. ¿Cómo dicha cuenta está vinculada con el Sr.-----?
3. ¿Qué relación tiene la cuenta antes señalada con la sociedad constituida en el Líbano, en la cual el Sr. -----, de acuerdo a lo señalado por ustedes era miembro director?
4. ¿Si fue un error de parte de ustedes, por qué no fue notificado a la autoridad competente en el momento que sucedió?
5. ¿Poseen un análisis de riesgo para saber en cuantos otros reportes pudo haberse cometido un error similar?

En la citada nota también se le comunicó al contribuyente que de no presentar y entregar toda la información y documentación que se solicitó en el plazo establecido aplicaría las sanciones estipuladas en el artículo 19 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016.

La casa de valores contesta el 5 de julio de 2021 y en cuanto a la pregunta 2 y 3 anteriormente descrita, manifestaron que la cuenta reportada no estaba vinculada con el Sr. -----, ni vinculada a la sociedad constituida en el Líbano.

En cuanto a la pregunta n.º 4, respondieron que se percataron del error cuando la DGI, les solicitó información en la primera nota y en la contestación a la misma, lo comunicaron y respecto de la interrogante n.º 5, indicaron que, a partir de los reportes del 2018, se implementó una doble revisión de la información reportada.

Finalmente, consta como última comunicación por parte de la Administración Tributaria con el contribuyente, previo a la resolución originaria proferida el 31 de julio de 2023, la nota n.º DIIT-N-597-2021 de 11 de agosto de 2021, en donde le señala a la casa de valores que la cuenta cuya información se solicitaba correspondía a -----, por lo que el reporte del 2017, remitido a través del portal de intercambio de información automática estaba errado por lo que debía corregirlo y así lo llevo a cabo el contribuyente según se desprende a foja 244 del expediente antecedente de la DGI.

No obstante, lo anterior, se observa dentro del expediente, que desde la última comunicación cruzada entre la Administración Tributaria con el contribuyente según el expediente contentivo de la DGI, al 18 de agosto de 2021, la Dirección General de Ingresos informó a la Superintendencia del Mercado de Valores mediante nota fechada el 6 de abril de 2022 (ver fs.249-251 del expediente antecedente), es decir, aproximadamente 7 meses después de las anomalías que había presentado la casa de valores antes citada y que giraron con referencia a cuatro casos cuyos datos estaban errados, incluyendo el error acaecido en el caso que nos ocupa.

La Administración Tributaria, detalló que más allá de errores involuntarios, esas repetidas incidencias, es una falta grave a los estándares mínimos de reporte del “Common Reporting Standard” (CRS), y debida diligencia, además de un importante quebrantamiento de las reglas de confidencialidad de la información al revelar datos a una jurisdicción que no debía recibirla, lo que conllevó a que no solo reportaran los datos de beneficiarios finales además de saldos que no representaban el valor real de las cuentas, sino también, que ellos tuvieran que volver a transmitir la información correcta, colocando a la República de Panamá, como una jurisdicción poco fiable respecto a la información de datos que transmite.

Así las cosas, posterior a dicha comunicación con el ente anterior, la Administración Tributaria expidió el acto administrativo sancionatorio, es decir, después de un año (1) y tres (3) meses, notificando al contribuyente, al mes siguiente, como señalamos en párrafos precedentes.

Por su parte, los apoderados de la casa de valores si bien aceptan que el “error”, previamente descrito en efecto se suscitó al señalar que la infracción resulta desproporcionada ya que no

causo daño o perjuicio a ninguna persona natural o jurídica, la multa se debe revocar porque se aplicó con más de dos (2) años después de los hechos.

Llegados a este punto es importante señalar que, si la institución financiera panameña sujeta a reportar (el contribuyente), registró dicho estatus ante la autoridad tributaria, en el portal de la DGI/FATCA & AEOI y no ha perdido dicha condición, debió cumplir en el término dispuesto por la ley no solo con el envío de la información y documentación solicitada, sino que la misma cumpliera con todos los elementos de debida diligencia que se requiere para que una cuenta sea reportable.

No obstante, también la autoridad competente debe cumplir con su rol, inspeccionar, supervisar y fiscalizar a las instituciones financieras panameñas sujetas a reportar en el cumplimiento de los procesos de debida diligencia y reporte, según lo dispuesto en la Ley, a través de los mecanismos que se les permitan, ya que así podrá percatarse para poder notificar a la institución financiera panameña sujeta a reportar de cualquier error respecto de la información reportada en un periodo determinado, a través del Portal DGI/FATCA & AEOI.

A continuación, procederemos a citar los artículos relativos con lo antes expresado por este Tribunal.

➤ **Ley 51 de 27 de octubre de 2016**

Artículo 3: Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1...

...

12. *Cuenta reportable.* Cuenta mantenida por una o más personas reportables o por una entidad no financiera pasiva con una o más personas que ejercen el control que sean personas reportables, siempre que haya sido identificada como tal en aplicación de los procedimientos de debida diligencia previstos en esta Ley.

...

20. *FATCA.* Ley de Cumplimiento Impositivo Fiscal de Cuentas Extranjeras promulgada por los Estados Unidos de América.

21. *Fuentes de información.* Las fuentes públicas y las fuentes privadas.

...

23. *Fuentes privadas.* Toda persona natural o jurídica, dentro del territorio de la República de Panamá, distinta a las fuentes públicas, incluyendo, pero sin limitarse, a las instituciones financieras.

24. *IGA.* Acuerdo Intergubernamental entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América para mejorar el cumplimiento tributario internacional y para ejecutar la FATCA, incluyendo sus Anexos, tal como fue aprobado por la República de Panamá.

25. *Institución financiera.* Una institución de custodia, una institución de depósito, una entidad de inversión o una compañía de seguros específica.

26. *Institución Financiera panameña sujeta a reportar.* Toda institución financiera que no sea una institución financiera panameña no sujeta a reportar, que sea:

a. Cualquiera institución financiera residente en Panamá, con exclusión de las sucursales de dicha institución financiera ubicadas fuera de Panamá, y

b. Cualquiera sucursal de una institución financiera que no sea residente en Panamá, si dicha sucursal se encuentra ubicada en Panamá.

...

33. *Requerimiento de información.* Documento mediante el cual la autoridad competente exige información a una fuente pública o fuente privada.

34. *Reporte.* Documento mediante el cual la autoridad competente recibe la información de parte de las instituciones financieras panameñas sujetas a reportar en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

...”.

“**Artículo 4.** La autoridad competente tendrá las atribuciones siguientes:

1. Solicitar, recabar y recibir de las fuentes de información toda clase de información necesaria, con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley y en cualquier otra ley de su competencia.
2. ...
3. Inspeccionar, supervisar y fiscalizar a las instituciones financieras panameñas sujetas a reportar en el cumplimiento de los procesos de debida diligencia y reporte, según lo dispuesto en la presente Ley, a través de los mecanismos que las reglamentaciones le permitan.
4. ...
5. Enviar información a los Estados Contratantes o Partes con el propósito de dar cumplimiento a los convenios; recibir, evaluar y dar respuesta a las solicitudes de información; preparar y tramitar las solicitudes de información que la autoridad competente dirija a los Estados Contratantes o Partes y darles seguimiento hasta que sea obtenida la respuesta.
6. ...”.

“**Artículo 5.** Las fuentes privadas y públicas están obligadas a dar respuesta al requerimiento de información y entregar la información y documentación requerida por la autoridad competente dentro del plazo señalado.

...”.

“**Artículo 13.** Las instituciones financieras panameñas sujetas a reportar podrán recurrir a empresas de cumplimiento para la ejecución de las obligaciones establecidas en los artículos 7 y 8, siempre que las leyes o regulaciones particulares aplicables a cada sector no dispongan lo contrario.

En los casos previstos en el párrafo anterior, la institución financiera panameña sujeta a reportar será igualmente responsable por las obligaciones establecidas en esta Ley.

...”.

- **Decreto Ejecutivo n.º 461 de 26 de diciembre de 2017** (Que modificó y adicionó artículos del Decreto Ejecutivo 124 de mayo de 2017).

“**Artículo 48.** (modificado) Todas las entidades que reúnan las condiciones para ser consideradas como una institución financiera panameña sujeta a reportar, de conformidad con lo definido en la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 y la Ley 47 de 24 de octubre de 2016 y el presente Decreto Ejecutivo, deben registrar dichos estatus ante la autoridad competente, en el Portal DGI/FATCA & AEOI, de conformidad con los plazos que establezca la autoridad competente.

En caso de que una entidad pierda su condición de institución financiera panameña sujeta a reportar dentro de cualquier año calendario, ..., estará igualmente obligada a notificar dicho cambio a la autoridad competente, en un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir de la fecha en que la entidad pierda tal condición.

“**Artículo 48-A** (adicionado) Para efectos de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 y la Ley 47 de 24 de octubre de 2016, la autoridad competente podrá notificar a la institución financiera panameña sujeta a reportar de cualquier error respecto de la información reportada en un periodo determinado, a través del Portal DGI/FATCA & AEOI. Queda obligada la institución financiera panameña sujeta a reportar a enmendar el error cometido durante el reporte de la

información correspondiente de conformidad con las instrucciones proporcionadas por la autoridad competente, y según lo dispuesto en las normas aplicables.

➤ **Decreto Ejecutivo 124 de marzo de 2017**

“**Artículo 46.** (Según última modificación por el D.E. 343 de 7 de julio de 2020)

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 y la ley 47 de 24 de octubre de 2016, las instituciones financieras panameñas sujetas a reportar estarán obligadas a reportar a la autoridad competente la información recabada de acuerdo con lo dispuesto en dichas leyes y sus reglamentaciones, con respecto a cada cuenta reportable, a más tardar el 31 de julio del año calendario siguiente al que corresponde la información recabada.

...”.

La casa de valores informó el 24 de junio de 2021, al ser requerida la solicitud de intercambio de información, y al ser remitida a la DGI, vía sistema e-Tax, que en el primer reporte correspondiente al año calendario 2017, se enviaron datos errados de la persona requerida como vinculado/beneficiario final de una cuenta de inversión, por lo que considera esta segunda instancia, que la Dirección General de Ingresos cumpliendo con sus roles como lo son los de inspeccionar, supervisar y fiscalizar a la institución financiera panameña sujeta a reportar, como lo exige la ley antes descrita, es decir, notificar a la institución financiera de cualquier error respecto de la información reportada, a través del Portal DGI/FATCA & AEOI, refiriéndonos a la entrega en el periodo 2017, así lo hizo.

Y es que no podemos perder de vista que en el caso que nos ocupa, la Administración Tributaria desde el 9 de junio de 2021, le hizo varios requerimientos a la casa de valores, la cual si bien es cierto, contestó en los tiempos requeridos, la misma aceptó según se desprende del Recurso de Apelación, que cometieron un error en la información suministrada en el 2017, al vincular al Señor ----- con la cuenta n.º -----, la cual fue corregida en virtud del requerimiento que se les hizo a través la nota n.º DIIT-N-597-2021 de 11 de agosto de 2021, proferida por la DGI, por lo que a juicio de este Tribunal, ésta última cumplió con informar a la institución financiera para que enmendara el error que ellos mismos aceptaron tal como lo dispone la norma aplicable anteriormente citada en párrafos precedentes.

En virtud de todo lo expuesto, la Dirección General de Ingresos puede sancionar a la institución financiera en comento, fijando la multa que se encontraba vigente al momento que se le impuso, en virtud de que incumplió con la obligación establecida en el procedimiento de debida diligencia, según lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley 51 de 2016 y sus reglamentos, además de que debían detectar cuando una cuenta es reportable y no omitir realizar el reporte respectivo o que en su defecto, al emitir dicho reporte, el mismo incluya información falsa, y que a juicio de esta superioridad por las constancias procesales, fue en la que incurrió la casa de valores, producto del incumplimiento en los procedimientos establecidos de debida diligencia.

No menos importante, es indicar que la sanción pecuniaria impuesta a la casa de valores, por la conducta en la que incurrió, fue la mínima la cual se encuentra descrita en el numeral 3 del artículo 23 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, por lo que no amerita que el TAT, haga un análisis de los criterios o razonamientos que motivaron a la Dirección General de Ingresos,

para la imposición de la multa, más allá de certificar como ya señalamos, la cuantía establecida en la referida norma, cuando se susciten este tipo de incumplimientos.

Finalmente, por las consideraciones expuestas, esta superioridad es de la opinión que se debe confirmar el acto administrativo originario expedido por la Administración Tributaria, mediante el cual se resolvió sancionar a -----, con una multa de **DIEZ MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/.10,000.00)**, con base al numeral 3 del artículo 23 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, por incumplir con el procedimiento de debida diligencia.

PARTE RESOLUTIVA

Por lo que antecede, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO**, en Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley dispone:

PRIMERO. CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución n° 201-7429 de 31 de julio de 2023 y su acto confirmatorio a través de la resolución n.º 201-10077 de 14 de noviembre de 2023, proferida por la Dirección General de Ingresos, donde se resolvió SANCIONAR a la Casa de Valores, -----, con multa de **DIEZ MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/.10,000.00)**, por no reportar correctamente la información concerniente a la cuenta financiera n.º -----, con base al numeral 3 del artículo 23 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016.

SEGUNDO: ADMITIR el Poder otorgado por la Directora General Encargada, a las abogadas -----, como principal y -----, como abogada sustituta para que en su nombre y representación velen por los mejores intereses de la Administración Tributaria en el proceso administrativo que se ventila en el Tribunal Administrativo Tributario en virtud del Recurso de Apelación incoado.

TERCERO: Téngase a la licenciada ----- y a la licenciada ----- como apoderadas del Fisco.

CUARTO: CONCEDER a la parte contribuyente, para que en el término de dos (2) días para que presente cualquier objeción que tenga respecto al poder admitido.

QUINTO. COMUNICAR a las partes que la presente resolución rige a partir de su notificación y que con la misma se agota la vía gubernativa.

SEXTO. ADVERTIR al contribuyente que, contra esta resolución, podrá accionar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, según las formas previstas en la ley.

SEPTIMO. DEVOLVER el expediente de antecedentes y remitir copia autenticada de la presente resolución a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

OCTAVO. ORDENAR el cierre y archivo del expediente.

FUNDAMENTO DE DERECHO. Artículo 324 del Código de Procedimiento Tributario. Ley 51 de 27 de octubre de 2016. Resolución n.º MEF-RES-2018-1072 de 30 de abril de 2018. Decreto Ejecutivo 124 de 12 de mayo de 2017.

Notifíquese y Cúmplase,

(Fdo.) ANEL JESÚS MIRANDA BATISTA
Magistrado

(Fdo.) MARÍA ELENA MORENO DE PUY (Fdo.) RAFAEL BROWN RANGEL
Magistrada Magistrado

(Fdo.) ANTONIO JOSÉ OSORIO
Secretario General