



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 9 de julio de 2018  
C-056-18

Licenciado  
**Julio González Pereira**  
Director General de la Autoridad  
del Tránsito y Transporte Terrestre  
E. S. D.

**Ref.: Competencia en exoneraciones a las importaciones de vehículos para transporte terrestre público de pasajeros.**

Señor Director:

Damos respuesta a su Nota N° DG/AL/612 del 17 de mayo de 2018, recibida en esta Procuraduría el 18 de mayo de 2018, mediante la cual consulta si las exoneraciones a las importaciones de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros, dispuesta mediante Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992, deben ser atendidas por la Dirección General de Ingresos o por la Autoridad Nacional de Aduanas, en virtud del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto a una discrepancia de criterios en cuanto a la competencia que atribuye el Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992, por el cual se establecen incentivos fiscales al transporte terrestre público de pasajeros, como fuera publicado en Gaceta Oficial N° 22199 de 7 de enero de 1993; toda vez que el Decreto de Gabinete confiere la competencia de la solicitud de exoneración a la Dirección General de Ingresos, mientras que la Autoridad Nacional de Aduanas mantiene competencia en lo que respecta a la recaudación de los aranceles de importación.

Siendo así, la Autoridad bajo su cargo nos consulta si las exoneraciones a las importaciones de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros, dispuesta mediante Decreto de Gabinete N° 56 de 1992, deben ser atendidas por la Dirección General de Ingresos o por la Autoridad Nacional de Aduanas, en virtud del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008.

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de su Departamento de Exenciones Arancelarias, es la encargada de recibir, analizar y tramitar todas las solicitudes de exoneración del impuesto de importación de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros, en virtud de las funciones de dicha Autoridad contempladas en el Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 y como fuera dispuesto en el Manual de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional de Aduanas, adoptado a través de Resolución N° 130 de 3 de mayo de 2011 proferida por la propia autoridad; ya que la consultada exoneración se fundamenta en el beneficio sobre el arancel de importación que el Ejecutivo otorgó como incentivo fiscal al transporte terrestre público de pasajeros mediante Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992, convirtiéndose así en ley especial.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

## **III. Consideraciones previas al fundamento del Criterio.**

Para los efectos de esta consulta, haremos uso de la definición de **competencia** conceptuada por el jurista Manuel Ossorio<sup>1</sup>, quien la señala como la atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. En cuanto a la **autoridad**, el precitado jurista la define, en un sentido restringido, como la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas; siendo este último el caso que nos ocupa.

En nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en el Decreto Ley N° 1 de 2008, se define **autoridad** como la institución de servicio público responsable de la aplicación de la normativa aduanera y de la determinación y percepción de los derechos de aduanas, tasas y demás derechos fiscales<sup>2</sup>; que se encarga de ejecutar el control aduanero aplicable, entre otros, a la entrada de mercancías sujetos a regulaciones especiales.

En cuanto a la **exoneración del impuesto de importación**, el propio Decreto Ley N° 1 de 2008, en su numeral 41 del artículo 14, dispone que es una condición contenida en leyes, decretos, contratos y concesiones que concede un beneficio arancelario, o que indica que la

<sup>1</sup> Manuel Ossorio Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales 1ª Edición Electrónica.

<sup>2</sup> Numeral 15. artículo 14 del Decreto Ley N° 1 de 2008.

persona favorecida con una exención no debe pagar el impuesto de importación correspondiente al momento de tramitar una importación a consumo con franquicia arancelaria, cumpliendo con las exigencias que corresponden al régimen aplicable.

Por último, es menester señalar que el numeral 67 del artículo 14 del Decreto Ley N° 1 de 2008, define la **potestad aduanera** como el conjunto de facultades y atribuciones que la legislación concede de manera privativa a la autoridad regente de la actividad aduanera, con el fin de cumplir las previsiones legales, que es lo que nos atañe en esta consulta.

#### IV. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

El Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, publicado en Gaceta Oficial N° 25984 de 22 de febrero de 2008, crea la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA), según sus artículos 17 y 19, como una institución de Seguridad Pública a la que se le confiere la categoría de órgano superior del servicio aduanero nacional, estableciéndose como la institución del Estado encargada de controlar, vigilar, y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías y medios de transportes por las fronteras y puertos del país, para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan.

La competencia de esta autoridad, en virtud de la potestad aduanera, es atribuida por el artículo 20 del Decreto Ley N° 1 de 2008, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 20. Marco de la competencia. Se le atribuye a La Autoridad, en virtud de la potestad aduanera, la siguiente competencia:

1. Normativa, estableciendo, aclarando o determinando **procedimientos y formalidades aduaneras** cumpliendo con el principio de legalidad.
2. **Técnica operativa, para el control**, fiscalización, seguridad y facilitación de **las operaciones aduaneras, en armonización con las prácticas existentes en materia de comercio exterior.**
3. ...

En el marco de competencia señalado en el presente artículo se **desarrollará la estructura administrativa de La Autoridad.**”(El resaltado es nuestro)

De esta forma, la precitada norma recoge varios presupuestos que destacan en relación a lo consultado: el primero es la **potestad** aduanera, que hemos referido según el numeral 67 del artículo 14 del Decreto Ley N° 1 de 2008, como el conjunto de facultades y atribuciones que la legislación concede de manera privativa a la autoridad regente de la actividad

aduanera, siendo en este caso la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA); el segundo, la competencia técnica operativa para el control de las operaciones aduaneras, en armonización con las prácticas existentes en materia de comercio exterior, siendo que la importación es una operación aduanera y que, por tanto, la exoneración de dicho impuesto es una condición que concede un beneficio arancelario y que debe estar contenida en leyes, decretos, contratos y/o concesiones, como fuera expuesto anteriormente; y por último, el desarrollo de la estructura administrativa de la Autoridad, que se hace sujeto al marco de competencia del artículo que nos ocupa.

Respecto a este último presupuesto, mediante Resolución N° 130 de 3 de mayo de 2011, y en virtud de las funciones concedidas al titular de la Autoridad en el numeral 5 del artículo 31 del Decreto Ley N° 1 de 2008, la entonces Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) adopta el Manual de Organización y Funciones de la entidad, así como la nueva organización administrativa, que fuera publicada en Gaceta Oficial N° 26786-A de 17 de mayo de 2011. Este Manual dispone la existencia del **Departamento de Exenciones Arancelarias**, adscrito a la Dirección de Gestión Técnica (que mantiene entre sus funciones la de dirigir los análisis e interpretaciones en materia de Clasificación Arancelaria, Valoración, Normas de Origen, Laboratorio Aduanero, Exenciones Arancelarias que coadyuvan a las Administraciones Regionales de Aduanas en la aplicación estandarizada de las técnicas que rigen la materia), y cuya función principal es recibir, analizar y tramitar todas las solicitudes de exoneración del impuesto de importación sea de personas, sector público, privado, leyes especiales y otras agrupaciones.

Es importante señalar que el artículo 79 del Decreto Ley N° 1 de 2008 dispone que sólo mediante disposición legal vigente, o en virtud de un convenio internacional suscrito por la República de Panamá, se pueda establecer exoneración de los tributos aduaneros. Como el caso que nos es consultado, la exención del impuesto de importación de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros es otorgada por el Ejecutivo mediante Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992, como incentivo fiscal al transporte terrestre público de pasajeros y convirtiéndose así en ley especial, cónsona con el contenido del precitado artículo 79 que es del tenor siguiente:

“Artículo 79.

....

Sólo mediante disposición legal vigente o en virtud de un convenio internacional suscrito por la República de Panamá, se podrá establecer exoneración de los tributos aduaneros. **El Consejo de Gabinete podrá igualmente, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, establecer reducciones generales o especiales, totales o parciales, al pago de dichos tributos.**

....” (El resaltado es nuestro)

Aunado a ello, el artículo 81 del Decreto Ley en comento, dispone las exenciones al impuesto de importación señalando que están exentos del pago de derechos aduaneros de importación una serie de mercancías, equipos, instrumentos y accesorios; y en sus numerales 9 y 10 señala que también estarán exentas de este tributo las amparadas por leyes especiales, siempre que los bienes objeto de la exoneración guarden directa relación con la actividad o evento que se desarrolla, y aquellas de interés social que así determine el Consejo de Gabinete, como es el caso de la importación de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros, y siendo del tenor siguiente:

“Artículo 81. Exenciones al impuesto de importación. Están exentos del pago de derechos aduaneros de importación:

1. ...

...

9. **Aquellas amparadas por leyes especiales o contrato leyes, siempre que los bienes objeto de la exoneración guarden directa relación con la actividad o evento que se desarrolla. ....**

10. **Aquellas de interés social que así determine el Consejo de Gabinete.”** (El resaltado es nuestro)

El precitado artículo es cónsono con el artículo 150 del Decreto de Gabinete N° 12 de 29 de marzo de 2016, que dicta disposiciones complementarias al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y a su Reglamento (RECAUCA), toda vez que tanto el código como su reglamento establecen las regulaciones para unificar los criterios de tratamiento de las mercancías y personas a través de las Aduanas, y responde a la incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana a través de la Ley N° 26 de 17 de abril de 2012<sup>3</sup> que aprueba el Protocolo de Incorporación. Nuestra República es miembro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) desde que suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el 13 de diciembre de 1991; sin embargo, fue hasta el 29 de junio de 2012 que Panamá se adhirió al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, entrando en vigencia el 6 de mayo de 2013.

Respecto a la discrepancia de criterios en cuanto a la competencia que atribuye el Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992 a la Dirección General de Ingresos (DGI), el artículo 161 del Decreto Ley N° 1 de 2008 señala que las disposiciones concernientes al régimen de aduanas contenidas en el propio Decreto Ley o su reglamentación **tendrán preferencia en su aplicación sobre cualquier otra disposición legal o reglamentaria relativa a la materia aduanera.** Por tanto, aun cuando el Decreto de Gabinete N° 56 de

---

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 27268-B de 17 de abril de 2013.

1995 dispone, en su artículo sexto, que los concesionarios de cupos presentarán ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro<sup>4</sup> la solicitud de exoneración mediante formularios pre-elaborados por dicha Dirección, por tratarse de un impuesto de naturaleza aduanera, queda bajo la competencia de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) ya que no se ajusta a la función de planificar, dirigir y administrar la gestión tributaria y fiscal atribuida a la DGI, toda vez que ha sido el propio en Órgano Ejecutivo quien ha establecido, en sus políticas y pautas trazadas, la designación de la Autoridad Nacional de Aduanas como órgano superior del servicio aduanero nacional.

En cuanto a la vigencia del Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992, si bien el artículo 165 del Decreto Ley N° 1 de 2008 establece que este deroga la Ley N° 41 de 1996<sup>5</sup>, la Ley N° 16 de 1979<sup>6</sup>, los artículos 58 al 64 de la Ley N° 30 de 1984, los artículos 486-A, 494 y 642-A del Código Fiscal, así como toda disposición legal que, en materia aduanera le sea contrarias, debe tenerse en cuenta que este mismo cuerpo legal permite que el Consejo de Gabinete, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, establezca reducciones generales o especiales, totales o parciales, al pago de tributos aduaneros (segundo párrafo del artículo 79), y determine aquellas actividades de interés social que estarán exentas del pago de derechos aduaneros de importación (numeral 10 del artículo 81). Siendo así, y teniendo en cuenta que todas aquellas exenciones al impuesto de importación que estuvieran amparadas por leyes especiales o contrato leyes, también forman parte del listado de exoneraciones permitidas por el propio Decreto Ley N° 1 de 1998 (numeral 9 del artículo 81), somos de la opinión que el Decreto de Gabinete N° 56 de 1992 se encuentra vigente, y que esta disposición legal, tras la modificación introducida por el Decreto de Gabinete N° 34 de 10 de septiembre de 2003, no ha recibido reformas posteriores que lo adicionen o modifiquen.

En adición a lo anterior, este Despacho es del criterio que la Autoridad Nacional de Aduanas se encuentra facultada para proferir la reglamentación correspondiente respecto a la exoneración del impuesto de importación de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros, con fundamento en el Decreto de Gabinete N° 56 de 1992 como fuera modificado por Decreto de Gabinete N° 34 de 10 de septiembre de 2003; y estableciendo, aclarando o determinando los procedimientos y formalidades aduaneras, cumpliendo con el principio de legalidad y en virtud de la competencia que le confiere el numeral 1 del artículo 20 del Decreto Ley N° 1 de 2008.

---

<sup>4</sup> Hoy Ministerio de Economía y Finanzas como fuera creado mediante Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998, promulgada en Gaceta Oficial N° 23698 de 23 de diciembre de 1998.

<sup>5</sup> Ley N° 41 de 1 de julio de 1996, por la cual se dictan normas generales a las que deben sujetarse el Consejo de Gabinete al expedir las disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Publicada en Gaceta Oficial N° 23070 de 2 de julio de 1996.

<sup>6</sup> Ley N° 16 de 29 de agosto de 1979, por la cual se crea la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones. Publicada en Gaceta Oficial N° 18919 de 28 de septiembre de 1979.

Por último, consideramos prudente señalar que la exención desarrollada en el Decreto de Gabinete N° 56 de 1992 incluye **únicamente** el impuesto de importación y no el impuesto de transferencia de bienes muebles y prestaciones de servicios (ITBMS) y/o cualquier otro cargo o gravamen, sea tributario o aduanero, que sobre este arancel o sobre el proceso de importación adicionalmente versen.

En conclusión, somos del criterio la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de su Departamento de Exenciones Arancelarias, es la encargada de recibir, analizar y tramitar todas las solicitudes de exoneración del impuesto de importación de vehículos destinados al transporte terrestre público de pasajeros, en virtud de las funciones de dicha Autoridad contempladas en el Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 y como fuera dispuesto en el Manual de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional de Aduanas, adoptado a través de Resolución N° 130 de 3 de mayo de 2011 proferida por la propia autoridad; ya que la consultada exoneración se fundamenta en el beneficio sobre el arancel de importación que el Ejecutivo otorgó como incentivo fiscal al transporte terrestre público de pasajeros mediante Decreto de Gabinete N° 56 de 30 de diciembre de 1992, convirtiéndose así en ley especial.

Atentamente.

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mork