

Panamá, 23 de agosto de 1983.

Señor Ingeniero
Iván Estribí,
Director Ejecutivo del Instituto
de Acueductos y Alcantarillados
Nacionales,
E. S. D.

Señor Director:-

Avísole recibo de su atento Oficio No.952-DE, de 1 de agosto de 1983, mediante el cual nos reitera la consulta formulada mediante Carta No.851-DE, de 11 de julio del presente año que había sido posteriormente desistida. La consulta versa sobre el sentido y alcance del artículo 3o. del Decreto Ejecutivo No.36, de 10 de agosto de 1976, específicamente en lo relativo a determinar el criterio aplicable al momento de establecer el precio competitivo. Este artículo literalmente dispone:-

"Artículo 3o.- El precio de venta se considerará competitivo, cuando no supere en más de veinte por ciento (20%) el precio CIF promedio de los productos extranjeros iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales excepto en el caso de productos de origen agropecuario en el que se considerará como precio de venta competitivo cuando no se supere en más de cincuenta por ciento (50%) al precio CIF promedio de los productos extranjeros, iguales, similares, sustituto o sucedáneos de los nacionales.

Las discrepancias en cuanto a cantidad, calidad y posibilidad de sustitución de un producto nacional, serán resueltas por dictamen del Ministerio de Comercio e Industrias."

Cumpla con responder a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, previas las siguientes consideraciones:-

a) Mediante Decreto de Gabinete No. 413, de 30 de diciembre de 1970, se adoptan nuevas normas sobre incentivos a la producción nacional manufacturera.

b) El anterior Decreto de Gabinete fue modificado por el Decreto de Gabinete No. 172, de 24 de agosto de 1971.

c) Por medio del Decreto Ejecutivo No. 36, de 10 de agosto de 1976, se regulan las importaciones exoneradas por las dependencias del Gobierno, entidades autónomas y semiautónomas del Estado, municipios, cooperativas, otras instituciones públicas y privadas y contratistas del Estado.

d) La parte considerativa del Decreto Ejecutivo No. 36 señala las causas que motivaron al Organismo Ejecutivo su dictación.

Veamos:-

"EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
en uso de sus facultades legales,
CONSIDERANDO:

Que el Artículo 33 del Decreto de Gabinete No. 413, de 30 de diciembre de 1970, modificado por el Decreto de Gabinete No. 172, de 24 de agosto de 1971, establece la obligación que tienen los organismos oficiales, las instituciones autónomas y semi-autónomas, los municipios, las empresas del Estado, cooperativas, instituciones públicas y privadas establecidas para fines de beneficencia social pública y todas aquellas otras que reciban cualquier ayuda económica del Estado o que tengan alguna participación de fondos públicos, de comprar las materias primas, envases, combustibles, productos semielaborados, productos elaborados y de más artículos producidos en el país, en la medida que los necesitan, cuando haya oferta de los mismos y sean de calidad aceptable y precios competitivos;

que no obstante lo estipulado en la norma antes citada, se ha venido observando un aumento notable de importaciones

exoneradas por parte de las dependencias del Gobierno, instituciones autónomas y semiautónomas, municipios, empresas estables, etc. de productos de origen extranjero, sustitutos, o sucedáneos de los manufacturados por la industria nacional, con los consiguientes perjuicios a la industria y a la mano de obra panameña;

Que corresponde al Organismo Ejecutivo reglamentar las leyes para su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu, así como velar por el estricto cumplimiento de las mismas, tanto de parte de los particulares como de los servidores públicos;

Que a consecuencia de la crisis económica mundial, nuestro país se ha visto hondamente afectado, produciéndose el cierre de varios establecimientos industriales y comerciales, con la consiguiente cesantía de numerosos trabajadores panameños, siendo obligación primordial del Estado y de las autoridades nacionales tomar las medidas necesarias para solucionar estos problemas;

Que a consecuencia de la Declaración de Boquete el Estado panameño ha dictado una serie de medidas legislativas y administrativas con el objeto de aliviar la situación precaria en la que se encuentran algunos sectores de nuestra economía, siendo uno de estos la industria manufacturera nacional;"

e) Por su parte, los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 36 de 1976, disponen lo siguiente:-

"Artículo 1º- Los organismos oficiales, las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado, los municipios, las empresas del Estado, las cooperativas de cualquier clase, las instituciones públicas y privadas establecidas para fines de beneficencia social pública y todas aquellas que reciban cualquier ayuda económica del Estado o que tengan alguna participación de fondos públicos deberán obtener la autorización previa del Ministerio de

Comercio e Industrias, para importar directamente o a través de intermediarios, productos o artículos de origen extranjero, iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales para lo cual deberán presentar su solicitud previa por escrito a la Dirección General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias."

"Artículo 2o.- Las autorizaciones previas de importación de productos o artículos de origen extranjero, por parte de las instituciones mencionadas en el artículo anterior, iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales serán expedidas por el Director General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias, previa comprobación por el interesado de que los productores locales no se encuentran en capacidad de suministrar el pedido en la cantidad, calidad aceptable y precio competitivo.

No se permitirá la importación exonerada al país de artículos o productos consignados a las personas, públicas o privadas sujetas a las disposiciones del presente Decreto, que no hayan obtenido la autorización previa de la Dirección General de Industrias."

El artículo 1 establece la obligación de las entidades públicas, instituciones autónomas y semiautónomas del Estado, entre otras, a obtener una autorización previa del Ministerio de Comercio e Industrias para importar directamente, o a través de intermediarios, productos o artículos de origen extranjero, iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales.

El artículo 2 determina que corresponde al Director General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias expedir las autorizaciones de importación prepuesta en el artículo 1. Ahora bien, es imprescindible que el interesado compruebe que en Panamá "los productores locales no se encuentran en capacidad de suministrar el pedido en la cantidad, calidad aceptable y precio competitivo".

Por su parte el artículo 3 contiene estos supuestos:-

a) El precio de venta se considerará competitivo cuando no supere en más de veinte por ciento (20%) el precio CIF promedio de los productos extranjeros iguales similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales.

b) Se exceptúa de lo anterior el caso de productos de origen agropecuario en el que se considerará como precio de venta competitivo cuando no supere en más de cincuenta por ciento (50%) al precio CIF promedio de los productos extranjeros, iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales, y

c) Las discrepancias en cuanto a cantidad, calidad y posibilidad de sustitución de un producto nacional, serán resueltas por dictamen del Ministerio de Comercio e Industrias.

Tal como lo estima su Asesor Legal, el Artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 36 de 1976 es bien claro cuando determina cual es el precio competitivo de los productos nacionales que compitan en el mercado panameño con productos extranjeros iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los producidos en Panamá. Por ello, para precisar su sentido sólo se requiere el empleo de la interpretación gramatical. Es decir, debe atenderse el significado estricto de las palabras empleadas en su texto, investigando su acepción usual y técnica. En nuestro Derecho Positivo se fijan reglas para la interpretación gramatical. Esto lo observamos en los Artículos 9 (primer párrafo), 10 y 11 del Código Civil. No otra cosa podemos concluir que se desprende de sus textos, del siguiente tenor:-

"Artículo 9.- (primer párrafo).-

Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu". -

"Artículo 10.-Las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal".

"Artículo 11.-Las palabras técnicas de toda ciencia, o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso".

Estos artículos pretranscritos del Código ^{/civil} están redactados en forma imperativa. Obligan al intérprete.

Es entendido en la doctrina de los autores que para entender correctamente una norma, la interpretación gramatical debe emplearse en primer término y que cuando de la lectura atenta de la disposición que se va a interpretar fluye su significado, éste debe prevalecer.

Sebastián Soler manifiesta que "para interpretar correctamente la ley, el examen o interpretación gramatical debe preceder a los demás medios interpretativos", que "cuando el análisis gramatical y sintáctico de la ley revela de ella un sentido claro con relación al caso, ese sentido prevalece y la interpretación concluye allí. Los demás procedimientos son de verificación en este caso". (Cfr. en "Derecho Penal argentino", de Sebastián Soler, Tomo I, págs. 153 y 154, Editorial Argentina, Año 1967).

En España, en donde el Código Civil no contiene reglas sobre la interpretación gramatical, la regla establecida por el Artículo 9, primer párrafo de nuestro Código Civil, es reconocida por el foro y la jurisprudencia.

Castán Tebeñas comenta:-

"En el foro se invocan con frecuencia una porción de axiomas referentes a la interpretación de las leyes, que recoge a veces la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La sentencia de 20 de enero de 1938 casó una sentencia por haber infringido la Sala las siguientes reglas de interpretación:-
a), la de que cuando las palabras no son ambiguas no puede haber cuestión alguna en cuanto a la intención....."(Cfr. en "Derecho Civil español, Común y Foral, Madrid, 1943, Tomo I, pág.66).

En este orden de ideas, precisamos que cuando el tantas veces mencionado Artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 36, de 10 de agosto de 1976, dice que "el precio de venta se considerará competitivo cuando no supere en más de veinte por ciento (20%) el precio CIF promedio de los productos extranjeros iguales, similares, sustitutos o sucedáneos de los nacionales", etc., hay que establecer entonces cual es el precio promedio de estos productos extranjeros, reconociéndole luego a los productos nacionales el margen del 20% fijado por dicho artículo. Es decir que para establecer el precio competitivo hay que sumar el precio CIF de los productos extranjeros iguales, similares, etc. y luego dividirlos por su número y al resultado que se obtenga de esta división agregarle un veinte por ciento (20%). Si el producto nacional ofrecido en venta no supera este último resultado se considerará que tiene un precio competitivo. Esto es así, porque, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, promedio significa:- "suma de varias cantidades dividida por el número de ellas, término medio". (V. Décimovena edición, Madrid, 1970, pág. 1071).- Esta definición es la que cabe por cuanto que el mencionado Decreto Ejecutivo No. 36 no contiene ninguna significación especial para el término "promedio" y ese es su sentido natural y obvio, según el uso general que tiene la palabra.>

Como podrá Ud. apreciar, esta opinión concuerda, en cuanto a que reconoce que la norma en estudio es clara, con el dictámen de su Asesor Jurídico y se identifica con el criterio de la Dirección Nacional de Desarrollo de Empresas del Ministerio de Comercio e Industrias, aludido por Ud. a página 2 de su Oficio. Pienso que los reparos que se le hacen a este criterio, sintetizados por Ud. a páginas 2 y 3 de dicho Oficio, podrían ser materia de estudio si se llega a considerar en el futuro la reforma o derogatoria del Artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 36 de 1976, pero que esos reparos no pueden conducir al desconocimiento de dicho artículo en el lapso de su vigencia.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. con toda consideración,

Ldo. Carlos Pérez Castellón
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION