

7 , de julio de 1986.

Señor
Paul B. Leignadier
Director Ejecutivo del
Instituto Panameño Comercio Exterior
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:-

A continuación doy respuesta a su atenta Nota DAL-035-86 fechada 26 de junio postrero, en la cual tuvo a bien formular consulta a este despacho sobre la interpretación y aplicación de la Ley 108 de 1974 y el Decreto Ejecutivo No.46 de 5 de mayo de 1975, que regulan los Certificados de Abono Tributario (CAT).

Antes de exponer el criterio del suscrito sobre cada una de las dos interrogantes planteadas, es mi deber indicar que la consulta versa sobre la interpretación de normas jurídicas que tienen efectos en materia tributaria, por lo cual el criterio final sobre el tema debe emitirlo el señor Director General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, que es del siguiente tenor literal:-

"Artículo 7.- El Director General de Ingresos, sin que en ningún caso pueda delegarla en sus subalternos, tiene la función de fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias, por medio de Resoluciones, cuando las circunstancias así lo exijan. Dichas Resoluciones serán obligatorias a los 15 días hábiles después de su publicación en la Gaceta Oficial, siempre que dentro de igual término no sean recurridas ante el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en cuyo caso el Organó Ejecutivo fijará el criterio definitivo. Este recurso se concederá en el efecto devolutivo".

- - -

Si bien es cierto que la consulta se refiere a si determinados productos de exportación deben o no considerarse como de exportación no tradicional, ello obedece a la necesidad de determinar si su exportación genera o no el derecho a obtener Certificados de Abono Tributario, lo que debe hacerse aplicando las normas del Arancel de Importación, que es un texto legal sobre materia netamente tributaria. De allí que, con arreglo a la norma reproducida, deba ser el Director General de Ingresos quien fije el criterio interpretativo aplicable.

La primera pregunta que Ud. plantea es la siguiente:-

"PRIMERA: Se encuentran incluidos o no dentro de la excepción contemplada en el acápite r) del artículo 29 de la Ley 108 de 30 de diciembre de 1974, el óxido de plomo, el lingote de plomo en bruto y el lingote de plomo antimonial, y como consecuencia de ello, si la exportación de tales productos puede ser considerada como no tradicional según la Ley."

Para responder a esta pregunta es preciso acudir al texto del artículo 2 de la Ley 108 de 1984, que en su parte pertinente dispone:-

"Para los efectos de est Ley, se considerarán como exportaciones no tradicionales las mercancías producidas o elaboradas total o parcialmente en Panamá, con excepción de las siguientes exportaciones:

.....
r) Minerales, metales y sus derivados".

Como quiera que el óxido de plomo (PbO y PbO₂) es un mineral y los lingotes de plomo en bruto y los lingotes de plomo antimonial son metales, ellos están contemplados en el literal r) de la norma reproducida, esto es, que conforme a ella no constituyen exportaciones no tradicionales.

Este criterio se basa en el hecho de que el citado literal no distingue entre los distintos minerales, metales y sus derivados, por lo cual no es dado a quien interprete y aplique la norma introducir distinciones en base a su texto, según viejo aforismo de Derecho: ("donde el legislador no distingue no es dado distinguir al hombre").

No obstante lo anterior, al producirse la reglamentación de la referida ley, mediante el Decreto Ejecutivo No.46 de 5 de mayo de 1975, el Organó Ejecutivo precisa un poco más la norma anterior y, a nuestro juicio, la situación jurídica no es la misma respecto de los citados productos de exportación. Esto lo analizaremos al contestar la segunda pregunta planteada.

***SEGUNDA:-** Existe alguna incompatibilidad entre lo dispuesto en el acápite r) del artículo 2º de la Ley 108 de 30 de diciembre de 1974 y lo que señala el acápite r) del artículo 2º del Decreto Ejecutivo #46 de 5 de mayo de 1975*.

El literal r) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo en referencia es del siguiente tenor:-

***Artículo 2º:-** Para los efectos del artículo 2º de la Ley, se entiende por exportaciones no tradicionales las correspondientes a mercancías producidas o elaboradas total o parcialmente en Panamá, caracterizadas por la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), con excepción de las siguientes exportaciones:-

ARANCEL DE PANAMA	DESCRIPCION	N.A.B.
..... 272 y 281	r) Minerales, Metales y sus derivados
272 y 281	Minerales	26.01 A 26.01 B
282 y 283	Metales	73.03
284 y 285	Derivados de metales	26.03 74.01 A 74.01 B 76.01 A 77.01 A 78.01 A 79.01 A 79.03 A 80.01 A *

De lo expresado, la norma reglamentaria reproducida pareciera derivarse que, con arreglo a la misma, solamente quedan excluidos de la categoría de exportaciones no tradicionales aquellos minerales, y sus derivados que a texto expreso señala la citada norma, tomando como referencia los distintos renglones instituidos en el Arancel de Exportación.

A este efecto conviene examinar con detenimiento cada uno

de los renglones que menciona el literal r) del Decreto Ejecutivo ya citado, para luego determinar si los bienes de su interés están o no contemplados dentro de dicho literal.

El Arancel de Exportación vigente al emitirse el Decreto Ejecutivo No.46 de 1975 era el adoptado por el Decreto Ley No. 25 de 1957. Según el artículo 8º de este Decreto Ley, los renglones mencionados en el literal r) del Decreto Ejecutivo 46 de 1975 gravan los siguientes bienes:-

a) Grupo 272 contemplan "Minerales no metálicos en bruto, excepto carbón, petróleo, abonos y piedras preciosas;"

b) Renglón 281 contempla "Mineral de hierro y sus concentrados,"

c) Renglón 282 contempla "Chatarra de hierro y acero;"

d) Renglón 283 contempla "Minerales de metales comunes no ferrosos y sus concentrados," en uno de cuyos sub-grupos esta el renglón 283-04-00 referente al "mineral de plomo y sus concentrados;"

e) Renglón 284 contempla "Chatarra de metales no ferrosos" y aclara que grava la "Chatarra y limaduras de metales comunes no ferrosos incluidos en el grupo 283"; y

f) Renglón 285 que se refiere a "Minerales de plata y platino".

Por su parte, en el grupo 685 de dicho Arancel, referente al plomo, se incluyen dos renglones, a saber:-

a) Renglón 685-01-00 "Plomo y aleaciones de plomo en bruto, incluso para aleaciones de plomo para tipo imprenta";

b) Sub-grupo 685-02-00 "Plomo y aleaciones de plomo trabajado".

A su vez en el renglón 511-09-49 se incluyen "Sales y otros compuestos de plomo n.e.p".

De acuerdo con la descripción que se acaba de hacer, los lingotes de plomo y el óxido de plomo están contemplados en renglones diferentes a los que señalan de manera expresa el literal r) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 46 de 1975, por lo cual deberían considerarse como bienes de exportación no tradicional.

Para mayor seguridad en torno a lo anterior, por tratarse de un tema especializado, consulté con el Lic. Juan E. Delgado, Sub-Director de la Dirección Consular Comercial de la Contraloría General de la República, quien después de estudiar el caso me manifestó que es de la misma opinión que se ha expresado.

Aunque aparentemente existiese cierta incongruencia entre el literal r) del artículo 20 del decreto mencionado y el literal r) del artículo 2 de la Ley 108 de 1974, porque el primero distingue para los efectos de interés entre los minerales, metales y sus derivados, lo que no hace el último, mientras esté vigente la citada norma reglamentaria debe ser cumplida. Esto es así porque, como lo ha reconocido nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, todo reglamento es de obligatorio cumplimiento mientras esté en vigencia, de acuerdo en lo establecido en el artículo 15 del Código Civil y en base igualmente a la presunción de legitimidad que ampara a todo acto administrativo, que sólo es desvirtuada una vez que se declare nulo por ilegal el acto de que se trate. Esto último es potestad de la Sala Tercera de la Corte, con arreglo al artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política y leyes que lo desarrollan.

Antes de terminar debo señalar que, como quiera que no existe una exacta correlación, entre los renglones del Arancel anterior y los del nuevo Arancel aprobado por Decreto 54 de 12 de junio de 1985 (Ej., la partida 7801 de este no distingue entre renglones A) y B) como lo hace el literal r) del artículo 2 del Decreto 46 de 1975), la opinión de la Comisión Arancelaria sería de importancia en caso de dudas, ya que es el organismo competente para despejarlas de acuerdo a lo que establece el artículo 657, literal e) de la regla segunda.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, reitero al señor Director Ejecutivo mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Olmado Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/dc.deb.