

C-No.195

Panamá, 29 de agosto de 2000.

*Licenciado*

**JOSÉ GABRIEL CARRILLO A.**

*Director General de Ingresos*

*Ministerio de Economía y Finanzas.*

E. S. D.

*Señor Director General de Ingresos:*

*Por este medio damos contestación a Nota 201-01-617 fechada 24 de julio de 2000, recibida en este Despacho el día 27 de julio de 2000, en la que me solicita criterio en relación con la supuesta **“extraterritorialidad de las Zonas Procesadoras para la exportación contempladas en la Ley No.25 de 30 de noviembre de 1992”**, dando cumplimiento con ello, a las funciones asignadas constitucional y legalmente en los artículos 217, numeral 5, constitucional; y, 346, numeral 6; del Código Judicial y; artículo 6 de Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el sentido de **“servir de consejeros jurídicos a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir, ...”**. Concretamente, su consulta guarda*

relación con las Zonas Procesadoras para la Exportación, y el ámbito de sus operaciones; y, dice:

**“Lo que se consulta 1.**

**¿ Tiene válidez jurídica el criterio externado por los abogados y por lo tanto, puede una Zona Procesadora para la Exportación realizar actividades extractivas de bienes o materias primas fuera de su zona o límites? A manera de ejemplo, pudiera una empresa minera, reforestadora, de aviación, de camaronera (radicada en Vacamonte o cualquier otro puerto del país) o agrícola, constituirse en Zona Procesadora?**

**Lo que se consulta 2.**

**¿ No obstante lo delimitante o precisión del área que comprende una Zona Procesadora para la Exportación, contemplando en los artículos 10 y 15 (N° 5b) de la Ley 25 de 1992, puede presentarse una “extraterritorialidad” de régimen de las Zonas Procesadoras para la Exportación. Por ejemplo, Empresas que regentan los**

**beneficios concedidos por la Ley y que a su vez utilizan naves de su propiedad para la realización de actividades de captura de mariscos (como materia prima) fuera de los límites de la zona asignada. En estos casos estaría el combustible, los accesorios, los respuestos, etc., utilizados fuera de estas zonas, alcanzados por el beneficio de exención del impuesto de importación de combustible y otros insumos?**

A tales efectos, procedo a examinar la Ley 25 de 30 de noviembre de 1992, "Por la cual se establece un Régimen Especial, Integral y Simplificado para la Creación y Funcionamiento de Zonas Procesadoras para la Exportación, Ley 28 de 20 de junio de 1995, "Por la cual se adoptan medidas para la Universalización de los Incentivos Tributarios a la Producción y se dictan otras disposiciones"<sup>1</sup>; y, el Decreto-Ley No.1 de 11 de enero de 1996, "Por el cual se agiliza el trámite para el establecimiento de empresas en las Zonas Procesadoras para la Exportación y se dictan otras medidas"<sup>2</sup>.

En este sentido, primeramente definiremos que se entiende por "Zonas Procesadoras para la Exportación", calidad de empresas que a la luz de la Ley 25, se definen como: **"Zonas Francas y de Libre Empresa,**

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial No.22.810 de 22 de junio de 1995.

<sup>2</sup> Gaceta Oficial No.22.950 de 12 de enero de 1996.

**específicamente delimitadas** dentro de las cuales se desarrollan todas las infraestructuras, instalaciones, edificios, sistemas y servicios de soporte, así como la organización operativa y la gestión administrativa que sean necesarias, bajo criterios de máxima eficiencia, para que se establezcan dentro de las mismas, empresas de todas partes del mundo cuyas actividades sean la producción de bienes y servicios para la exportación.

**El objetivo inmediato de las Zonas Procesadoras para la Exportación es proveer condiciones óptimas de eficiencia operativa y de ventajas comparativas para garantizar a las empresas exportadoras niveles elevados de competitividad en los mercados internacionales.” (Cfr. Artículos 10, 27 y 31 de la Ley 25/92)**

De lo que se infiere que las “Zonas Procesadoras para la Exportación”, constituyen territorios francos, es decir, libres de impuestos, **específicamente delimitados** para el desarrollo adecuado de actividades de producción de bienes y servicios para exportar.

En este orden de ideas, la Ley 25 *ibidem*, prevé en su artículo 3, claramente su ámbito de aplicación, el cual serán las Zonas Procesadoras para la Exportación, esta norma dice:

**“ARTÍCULO 3. La presente Ley se aplicará en toda el área de la Zona Procesadora para la Exportación, a sus promotores y operadores y a toda persona natural y jurídica que se establezca dentro de la misma en cualesquiera de las categorías siguientes: Empresa Manufacturera, Empresa Ensambladora, Empresa de Procesamiento de Productos Terminados o Semielaborados que impliquen un valor agregado local,**

**Empresa de Exportación de Servicios y  
Empresa de Servicios Generales.”**

Lo que evidentemente, significa que las operaciones a realizar dentro del área concedida para la Zona Procesadora de Exportación se circunscriben según la norma establece a la licencia otorgada de acuerdo a la categoría a desarrollar. Lo anterior es reafirmado por el artículo 4, de la misma Ley al exponer la delimitación de actividades dentro de las referidas zonas, este artículo es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 4. Corresponde a la Comisión Nacional de Zonas Procesadoras para la Exportación, previo concepto favorable del Consejo de Gabinete, autorizar el establecimiento de Zonas Procesadoras para la Exportación en áreas específicas y debidamente delimitadas en el territorio de la República de Panamá y de acuerdo con los requisitos, condiciones, ventajas, incentivos y disposiciones establecidas en la presente Ley.**

**...” (Lo subrayado es de este Despacho).**

Como puede apreciarse, este precepto sin lugar a dudas dispone que las Zonas Procesadoras para la Exportación, requieren para establecerse no sólo de la autorización de la Comisión Nacional de Zonas Procesadoras, sino también del concepto previo del Consejo de Gabinete, para posteriormente autorizarse o rechazarse la solicitud. Cabe añadir que, éstas siempre se establecerán en áreas específicas y debidamente delimitadas pues así lo ha dispuesto expresamente la Ley.

Y, es que, no puede pasar inadvertido que esta Ley surge con motivo de los cambios producidos a nivel mundial en materia económica, cambios que fácilmente se reflejan en nuestro sistema y que por ende, obliga a adoptar políticas arancelarias flexibles para favorecer el mercado y consumo nacional e internacional. En razón de ello, el Estado como ente garante de seguridad económica a través de sus órganos, dictó una serie de normas entre las que está precisamente la comentada Ley 25, dirigidas a ofrecer incentivos de carácter tributario en diversas actividades, con la finalidad de adecuar los regímenes de incentivos fiscales a la realidad nacional e internacional, a fin de lograr una mayor y más justa distribución de los recursos que posee nuestro país; así como, las riquezas que se generan.

Sin embargo, en el caso de la Ley 25 in exámine es claro que su interpretación debe darse en su contexto integral. Pues, como bien ha expresado el asesor técnico jurídico en materia tributaria de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, existen suficientes normas dentro del contenido de la Ley que confirman que las áreas denominadas “Zonas Procesadoras para la exportación”, serán territorios específicamente determinados y no de otra manera.

De allí entonces que, somos del criterio que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros dedicados a actividades de producción de bienes y servicios en áreas establecidas y delimitadas como “zonas procesadoras para la exportación”, sólo podrán realizar las operaciones que ampara su licencia

respectiva dentro de las categorías que expresamente regula la Ley, o sea, empresas manufactureras, empresa ensambladora, empresa de procesamiento de productos terminados o semielaborados, empresas de exportación de servicios, empresas de servicios generales; de otro modo, es desatender el tenor literal de la normativa vigente.

En cuanto a la extraterritorialidad, en regímenes fiscales como lo son las zonas procesadoras para exportación, compartimos el criterio adjunto en el sentido de que efectivamente la extraterritorialidad es una teoría aplicada en materia de Derecho Internacional Público, ya que responde a principios de reciprocidad entre los Estados y en materia Penal, con mayor regularidad. Por eso, podemos agregar que en materia fiscal su aplicación atiende situaciones muy particulares y específicas, por ello la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en publicaciones relacionadas con La Industria de la Máquila en Centroamérica, acertadamente ha expresado: **“los regímenes de zonas francas no son regímenes de extraterritorialidad legal, sino de extraterritorialidad tributaria y administrativa delimitada por lo que se especifica en cada ley de incentivos.”** (Obtenido de Internet, [www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/leg al.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/leg al.htm)). Lo cual claramente, indica que si no está especificado en la Ley de incentivos no es aplicable.

En este orden de ideas, la Ley acertadamente como se ha anotado antes, impone que el área para operar estas zonas con régimen especial sea debidamente delimitada lo que supone obviamente,

