

12 de septiembre de 1996,

Licenciado
Roy A. Rivera E.
Director Ejecutivo del
Instituto Panameño de
Comercio Exterior
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Damos respuesta a Nota ASELEG N^o.163 de fecha 8 de agosto de 1996, en la que plantea a este Despacho la siguiente interrogante.

"Es necesario esperar que se reglamente la Ley N^o.41 de 1 de julio de 1996, para que las empresas puedan prescindir del servicio del Agente Corredor de Aduanas al efectuar sus exportaciones".

Antes de emitir el criterio de este Despacho sobre la interrogante planteada, esbozaremos ciertas consideraciones jurídicas en torno a la inquietud que ahora nos ocupa, misma que surge de la adopción de la Ley 41 de 1 de julio de 1996, "Por la cual se dictan normas generales a las que debe sujetarse el Consejo de Gabinete al expedir las disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas".

Esta ley denominada "marco", efectivamente, dicta normas generales relativas al régimen aduanero, exceptuando las disposiciones penales que guardan relación con esta materia.

Las Leyes - Cuadro/Leyes - Marco son normas de carácter programático, ya que más que reglar una materia se limita a apuntar la dirección u orientación política general hacia la que debe propender la reglamentación que, en su oportunidad dicte el destinatario de dichas normas programáticas, esto es, el Organó Ejecutivo.

En este sentido, el Dr. Galindo, ha expresado. "La particularidad de estas leyes es que en ellas el Organó

Legislativo no regula integralmente una determinada materia, sino que sólo puede formular principios o criterios generales que sirvan de orientación al tratamiento jurídico que ha de darse a la misma; concediéndose la función al Organismo Ejecutivo de aprobar, modificar o rechazar periódicamente, sujeto al marco o cuadro trazado por la Ley, las normas concretas que sea por las circunstancias y por las conveniencias públicas ameritadas". GALINDO H. Mario J., "Leyes Cuadro y Materia Aledañas en el Derecho Panameño" en Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Compilación de Jorge Fábrega P. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1987. pág. 717.

Así, la Ley 41 de 1996, como Ley Cuadro, establece ciertos principios generales a los que indispensablemente deben sujetarse las actuaciones que sean realizadas en dicha materia. Incluso, en el desarrollo de esta Ley, esto es, a través de su reglamentación deberá atenderse el marco fijado por la misma.

Ahora bien, en cuanto al hecho concreto de que la Dirección General de Aduanas esté devolviendo documentación de trámites de exportación por carecer éstas de refrendo de un agente corredor de aduanas, conceptuamos que no es atinado.

Esta aseveración la hacemos en virtud del análisis realizado al artículo 5, numeral 2 de la Ley 41 en mención, el cual recoge la situación. Veamos el contenido de la aludida norma:

"ARTICULO 5. El Consejo de Gabinete, al dictar las disposiciones concernientes al régimen de aduanas, respetará las siguientes normas en relación con los Agentes Corredores de Aduana:

1. ...
2. Se requerirá la intervención de los Agentes Corredores de Aduana en las destinaciones aduaneras, incluyendo, entre ellas, las importaciones, ya sean temporales en régimen de suspensión de derechos aduaneros o definitivas, salvo las exceptuadas en los convenio o tratados de los cuales sea parte la República de Panamá; las importaciones directas que realice el Estado y las

importaciones globales cuyo valor CIF no exceda de quinientos balboas (B/.500.), siempre que en este último caso no se fraccionen las importaciones en lotes para quedar excluidos de las obligaciones que, para tales importaciones, deban realizar los Agentes Corredores de Aduana.

Se podrá prescindir de la intervención del Agente Corredor de Aduanas, en las importaciones de mercancías que vengan consignadas a los Agentes diplomáticos acreditados en el país, a la Comisión del Canal de Panamá o a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, hasta el 31 de diciembre de 1999, en estos dos últimos casos.

Cuando los viajeros provenientes del exterior traigan consigo equipaje que exceda el valor de los artículos fijados como exentos del pago de impuestos, no necesitarán Agente Corredor de Aduana, siempre que el valor CIF de los artículos no exceda de dos mil balboas (B/2,000.).

La intervención del Agente Corredor de Aduana será optativa para el caso de las exportaciones o reexportaciones. El Organó Ejecutivo podrá determinar las exportaciones o reexportaciones que requieran la intervención del Agente Corredor de Aduana.

7. ...".

La primera parte de la disposición transcrita indica que en las destinaciones aduaneras se requerirá la intervención de los Agentes Corredores de Aduanas, ya sea temporales, en régimen de suspensión de derechos o definitivos. Observamos que la norma en principio no distingue, pues sin lugar a dudas se entiende que todas las destinaciones aduaneras requerirán de la intervención de un Agente Corredor de Aduana. Sin

embargo, más adelante destaca las excepciones:

1. Las amparadas por ~~convenios~~ o tratados de los cuales la República de Panamá sea parte;

2. Las importaciones directas que realice el Estado y las importaciones globales cuyo valor CIF no exceda de quinientos balboas (B/.500.), y siempre que no sean fraccionadas en lotes para evadir las obligaciones que en tales casos deba efectuar el Agente Corredor de Aduana;

3. Se podrá prescindir de la intervención del Agente Corredor de Aduana en las importaciones de mercancías que vengan consignadas a los agentes diplomáticos acreditados en el país;

4. Las importaciones de mercancías que vengan consignadas a la Comisión del Canal;

5. Las importaciones de mercancías que vengan consignadas a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, hasta el 31 de diciembre de 1999;

6. No necesitarán de la intervención del Agente Corredor de Aduana, los viajeros provenientes del exterior que traigan consigo equipaje, cuyo valor CIF no exceda de dos mil balboas (B/.2,000.).

En los casos anteriores, la Ley expresa claramente cuando no serán necesarios los servicios de un Agente Corredor de Aduanas.

No obstante, el contenido del párrafo final de la misma disposición indica: "La intervención del Agente Corredor de Aduana será optativa para el caso de las exportaciones o reexportaciones".

A nuestro juicio, el término optativo, en este caso es determinante, toda vez que permite al usuario o contribuyente decidir si en el trámite de la destinación aduanera de exportación utiliza o no los servicios del Agente Corredor de Aduana, en virtud de que la norma no dice que en tal destinación los servicios del Agente Corredor de Aduanas sean de uso imprescindibles.

Desde el punto de vista jurídico, tenemos que el conocido tratadista Guillermo Cabanellas, define el término optativo de la siguiente manera: "Sujeto a la voluntad o elección de quien puede hacer o abstenerse, o decidirse entre una alternativa".

La definición que nos ofrece este destacado jurista, corrobora el que, en las destinaciones aduaneras de exportación quede a voluntad o a la elección del usuario, si emplea o no los servicios del Agente Corredor de Aduana.

En todo caso, de requerirse el refrendo de un Agente Corredor de Aduanas en las destinaciones de exportación, esto será determinado por el Organó Ejecutivo, y no precisamente por las Oficinas de Aduana, en función de que la Ley no ha facultado a estas para ello.

Cabe advertir, que ha sido el norte de esta Ley marco, simplificar los procedimientos administrativos, relativos a las distintas destinaciones aduaneras, adoptando medidas flexibles, y adecuando sus actuaciones a los principios que deben regir en materia aduanal, los cuales son: economía, celeridad, eficiencia, imparcialidad y contracción. De procederse de este modo, estamos seguros que se logrará el desarrollo económico que necesita nuestro país.

En conclusión, somos de opinión que no es necesario esperar la reglamentación de la Ley 41 de 1 de julio de 1996, para que la empresa pueda prescindir de los servicios del Agente Corredor de Aduanas, al efectuar sus trámites de exportaciones, debido a que la Ley en este sentido ha sido clara al disponer lo pertinente.

De este modo, esperamos haberle dado respuesta satisfactoria a la inquietud planteada, me suscribo, atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.