

Panamá, 3 de diciembre de 1997.

Licenciada

Kenia Jaén Rivera

Directora Ejecutiva

Instituto Panameño de Comercio Exterior.

E. S. D.

Estimada Licenciada Jaén:

En cumplimiento de nuestra facultad legal de resolver las Consultas formuladas por la Administración Pública, procedemos a dar respuesta a su fina Nota No. ASBLEG 359-97, fechada el 17 de octubre de 1997, relativa a la obligatoriedad de utilizar o no los servicios de un abogado para ciertas solicitudes hechas ante la Comisión Técnica de Incentivo a las Exportaciones, que usted dignamente preside.

De su Nota y del marco legal inferimos que existe un procedimiento para el otorgamiento de los incentivos a la exportación que se divide en dos fases muy relacionadas. Primero, la solicitud del Valor Agregado Nacional efectuada ante la Secretaría de la Comisión Técnica de Incentivo a las Exportaciones (IPCE), solicitud que es remitida para la consideración de la dicha Comisión después de certificado que cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios (Nota dirigida al Director del IPCE, estudio, timbres fiscales, etc.).

La Comisión Técnica, antes mencionada, procede a determinar el Valor Agregado Nacional unitario, en base a toda actividad financiera, donde este valor sirve de sustento para la siguiente fase. La Comisión emite una Resolución que se remite a la Contraloría General de la República.

La segunda fase, independiente pero estrechamente relacionada con la primera, es la solicitud realizada al IPCE del correspondiente Certificado de Abono Tributario a que tiene derecho el particular (persona natural o jurídica) de acuerdo al predeterminado Valor Agregado Nacional unitario determinado, y a cada exportación real efectuada (20%).

En este caso, la Solicitud también debe ir acompañada de una serie de requisitos (factura comercial, declaración exportación, etc.) evaluados por el IPCE. Esta solicitud es

enviada a la Contraloría General de la República para su debida verificación y control, la cual a su vez remite al Ministerio de Hacienda y Tesoro para la emisión del correspondiente Certificado de Abono Tributario.

Esta sinopsis del procedimiento lo plasmamos para dejar sentado claramente que, a pesar de que es un proceso íntimamente relacionado, consta de dos (2) etapas independientes, de naturaleza y objetivos distintos, donde la primera etapa es una evaluación o determinación de un valor que servirá de sustento a otra solicitud. La solicitud de esta etapa puede resultar que no cumpla con la Ley No.108 del 30 de diciembre de 1974 "por la cual se otorgan incentivos a la exportación" (G.O. No.17.776 de 6 de febrero de 1975) por ser un producto tradicional de exportación, o por no contener el producto la adecuada proporción de Valor Agregado Nacional, etc., por tanto, no es necesario la segunda fase.

En cambio, la segunda etapa, consiste en una formal solicitud de un beneficio fiscal, en la cual se concretó el derecho adquirido de la primera fase.

Por otra parte, si estudiamos la normativa que regula estas solicitudes, evidencia a "prima facie" que la referida Ley No.108 de 1974 modificada no precisa si estos dos (2) trámites requieren o no de la presentación de la solicitud por medio de abogado, sólo la Ley distingue que sus beneficiarios pueden ser personas naturales o jurídicas.

ARTICULO 3.- "Podrán solicitar y acogerse a los beneficios de esta Ley, todas las personas naturales o jurídicas que exportan a otros bienes producidos o elaborados total o parcialmente en Panamá..."

Si acudimos a su actual reglamentación, consideramos que el Decreto Ejecutivo No.5 del Ministerio de Comercio e Industrias, de 8 de febrero de 1991, "por el cual se adopta un nuevo Reglamento para la aplicación de la Ley 108 de 30 de diciembre de 1974, sobre incentivo a las Exportaciones." (G.O. No.21.753 de 27 de marzo de 1991), tampoco es precisa sobre el tema debido al tipo de redacción utilizado.

Así vemos que en cuanto a la solicitud del Valor Agregado Nacional de la producción, el reglamento no hace ninguna alusión, en cambio en la solicitud del beneficio fiscal, es decir, del Certificado de Abonos Tributarios (CAT), el mismo reglamento hace lo siguiente alusión:

ARTICULO 16.- "Para acogerse a los beneficios de la Ley 108 de 30 de diciembre de 1974, el interesado deberá

presentar al Instituto Panameño de Comercio Exterior, una solicitud mediante formulario impreso que adquirirá a su cargo en este Instituto, el cual deberá venir acompañada de la siguiente información:

a) Estados financieros...

f) Si la solicitud se presenta por medio de abogado deberá constar el poder que lo faculta para realizar este tipo de gestión." (Subrayado nuestro)

Como podemos observar, el acápite f) inicia su redacción con la conjunción "si" que denota condición o suposición en virtud de la cual un concepto depende de otro u otros (Cfr. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21° edic. t. II, Edít. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España: 1992, pág. 1875.). Por ende, la norma prevé una condición, si tal cosa se da otra deberá ocurrir, pero al existir una condición también existe una contraparte, o sea, si tal cosa se da, si no deberá ocurrir otra.

Lo anterior, nos indica que hay dos (2) posibilidades que son: si se presenta la solicitud por medio de abogado o si no se presenta la solicitud por medio de abogado sino directamente. Por tanto, la norma guarda silencio sobre cuándo procede una solicitud para la emisión del Certificado de Abono Tributario por medio de abogado.

Se puede colegir que la solicitud para la emisión del Certificado de Abono Tributario (CAT) procede en caso de las personas jurídicas, y no es necesario cuando se trata de personas naturales, a la luz del reglamento de la Ley No.108 de 1974 modificado.

Resumiendo, la reglamentación positiva de la ley de incentivos a la exportación, a diferencia de la misma ley, si deja entrever que si se debe presentar la solicitud del CAT por medio de abogado pero no dice a quién corresponde.

Ante esta situación, debemos recurrir a la norma general del Código Fiscal que determina:

ARTICULO 1199.- "Pueden presentar peticiones y promover reclamaciones de carácter fiscal todas las personas directamente interesadas en ellas.

Las personas naturales, cuando se hallan en ejercicio de sus derechos civiles, podrán comparecer y gestionar por sí mismas en aquellos asuntos que no impliquen controversia a hacerse representar por apoderado legal.

Las personas que tengan limitado el ejercicio de su capacidad jurídica, así como las personas jurídicas, habrán

de comparecer y gestionar sus peticiones o promover sus reclamaciones por medio de apoderado legal.” (Subrayado nuestro)

ARTICULO 1201.- “Los memoriales que contengan las solicitudes de carácter fiscal deberán reunir, por lo menos, los siguientes requisitos.

1.- Ser

7.- Ser firmado por el particular interesado que dirige el escrito, o, en su caso, por un representante legal o apoderado...”

De la norma anterior, podemos inferir que a nivel del Código Fiscal si se confirma que las peticiones sobre beneficios de carácter fiscal, como lo es el CAT, si existen dos (2) posibilidades de presentar las solicitudes o no por medio de apoderado legal, y además precisa con claridad que cuando se trata de las personas naturales en pleno ejercicio de sus derechos civiles es opcional, no así cuando se trata de una persona natural como un incapaz, menor de edad, etc., o en el caso de una persona jurídica.”

Si recurrimos a las reglas de la hermenéutica legal del Código Civil, este preceptúa lo siguiente:

ARTICULO 14: “Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando...”

En este caso debería preferirse lo que establece la Ley No.108 de 1974 modificada y su reglamentación vigente por ser la norma especial, no obstante, por la imprecisión que muestra debemos optar por la disposición general del Código Fiscal antes transcrito.

Cabe aclarar que por apoderado legal no debe entenderse exclusivamente un abogado, puesto que apoderado sencillamente es aquél que “tiene poder para representar a otro en juicio o fuera a de él “ (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. I., edic. 21º, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1989,

pág. 334), que la Ley No.9 de 18 de abril de 1984 "por la cual se regula el ejercicio de la abogacía" (G.O. No.20.045 de 27 de abril de 1984) tampoco exige que este tipo de trámite sea mediante abogado (artículo 4, numeral 6). Adjuntamos copia de la Consulta No.C-280 de 13 de octubre de 1997 de la Dirección de Aeronáutica Civil, para que amplíe sobre el tema.

A pesar de lo anterior, como el reglamento de la ley No.108 de 1974 si habla de abogado y no de apoderado legal, no hay problema al respecto, pero si queda claro en que casos es obligatorio u opcional la presentación de la solicitud mediante abogado, con el auxilio del Código Fiscal.

En conclusión consideramos que el procedimiento de incentivo a la exportación distingue dos (2) etapas independientes, aunque relacionadas estrechamente, que la primera, la solicitud del estudio del Valor Agregado Nacional, no requiere la presentación de la solicitud por medio de abogado, acompañado del respectivo poder, mientras que la segunda etapa, la solicitud del beneficio fiscal o Certificado de Abono Tributario (CAT), deberá presentarse mediante abogado cada vez que lo solicite una persona jurídica o una persona natural que tenga limitado el ejercicio de sus derechos (menor de edad, demande, etc.), quedando opcional para aquellos personas naturales que ejerzan plenamente sus derechos.

Comprendemos su inquietud por lo impráctico y oneroso que resulta que cada solicitante de CAT deba ser acompañada del poder otorgado al abogado que representa por lo general, a la persona jurídica, por lo cual le recomendamos una revisión de la ley No.108 de 30 de diciembre de 1974, por la cual se otorgan incentivos a la exportación, y su reglamentación a fin de adecuar esta temática a las necesidades prácticas de su institución y de los particulares, dentro del ámbito del ordenamiento jurídico panameño.

Esperamos haber aclarado sus interrogantes, de usted,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Adjto: Consulta N° C-280/97

AMdeF/6/cch