

C-351

Panamá, 24 de diciembre de 1998.

Licenciado

**CARLOS E. ICAZA E.**

Director General de Aduanas

E. S. D.

Señor Director:

*En cumplimiento de nuestras funciones de "consejeros jurídicos" de los funcionarios públicos administrativos, damos contestación a su Nota No.701-01-676-DGA fechada 16 de octubre de 1998, en la que nos consulta nuestro criterio jurídico respecto a la interpretación y aplicación del artículo 55 de la Ley 30 de 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se dictan medidas sobre el Contrabando y la Defraudación Aduanera y se adoptan otras disposiciones".*

*La interpretación y aplicación del artículo 55 de la Ley 30 de 8 de noviembre, modificado a través del Decreto de Gabinete No.25 de 5 de febrero de 1990, publicado en Gaceta Oficial No.21.477 de 16 de febrero de 1990, ha sido un tema sobre el cual se ha consultado de manera reiterada en diferentes períodos a este Despacho, motivo por el cual se ha realizado un profundo análisis del mismo, para llegar a lógicas y jurídicas reflexiones sobre el particular.*

*Primeramente, examinemos el contenido del mencionado artículo 55, cuyo texto modificado reza de la siguiente manera:*

**"ARTÍCULO 55.** Los denunciantes y aprehensores de mercancía objeto de un delito aduanero tendrán derecho como recompensa al 50% de la multa interpuesta por el juzgador. Del 50% quedará a beneficio del Tesoro Nacional y el otro 50% formará parte de un fondo de compensación de Aduanas para la compra de material y

**elementos para estímulo de funcionarios sobresalientes del Servicio Aduanero.**

Será considerado denunciante aquél que por escrito y bajo firma pública o secreta entregue información que conduzca al descubrimiento y aprehensión de un delito aduanero.

Será considerado aprehensor el o los que incauten las mercancías y las pongan a disposición del Tribunal o las autoridades aduaneras.

Cuando los denunciantes y aprehensores sean personas diferentes, el Administrador acordará el reparto conforme a la resolución definitiva.

En todo caso, de la parte que corresponda a denunciantes y aprehensores la mitad se asignará a los primeros y la otra mitad a los segundos por partes iguales.

Las gratificaciones establecidas en este artículo serán satisfechas una vez el sindicato cubra el importe de la multa que se le haya impuesto, o efectúe a satisfacción de la Aduana el pago de las sumas de que trata el artículo 49 de esta Ley.

Sin embargo, el Administrador queda facultado para disponer que dichas gratificaciones se entreguen directamente a quienes tengan derecho de recibirlas, sin que sea necesario que las mismas ingresen previamente al erario público.”

*A nuestro juicio la norma reproducida a pesar de ser una norma adjetiva, positiva y permisiva no es específica sino por lo contrario muy general, ya que se refiere a la recompensa que debe pagarse a los denunciantes y aprehensores de un delito aduanero, pero no precisa la calidad de las personas que puedan ser considerados como tales, aunque al decidir como se reparte la recompensa para los denunciantes, destina 50% para la formación de “un fondo de compensación de aduanas, entre otras cosas para estimular la buena labor de algunos funcionarios, considerados sobresalientes.*

*Un análisis de dicho precepto nos permite afirmar que la recompensa a los funcionarios no procede por las siguientes razones:*

1. *Es obligación de todo funcionario público cumplir debidamente con los deberes que le asignen. (Cfr. Artículo 771 del Código Administrativo)*
2. *Es deber de todo funcionario de la aduana denunciar los delitos aduaneros que conozcan de lo contrario serán considerados*

cómplices y se les aplicarán las penas principales y accesorias que correspondan por tal calidad. (Cfr. Artículos 10, 19 numeral 2, 30 y 33 de la Ley 30 de 8 de noviembre de 1984).

3. En este orden de ideas, es importante resaltar que los empleados aduaneros tienen el deber de realizar con dedicación y eficacia las funciones que corresponde a la unidad administrativa donde estén asignados. (Cfr. Artículo 20 del Decreto Ejecutivo No. 42 de 24 de noviembre de 1983).

4. Igualmente, el personal de la Dirección General de Aduanas en ejercicio de las funciones fiscalizadoras a su cargo, tendrá facultades y poderes que aseguren el cumplimiento de las disposiciones aduaneras. (Cfr. Ley No. 16 de 29 de agosto de 1979).

5. Como dijimos anteriormente, todos los funcionarios de la aduana están en la obligación de denunciar los delitos aduaneros que conozcan, pero es atribución especial de los funcionarios del Departamento de Investigaciones Técnicas, ahora Departamento de Fiscalización Aduanera (Decreto No. 155 de 3 de agosto de 1995, Gaceta Oficial No. 22.842 de 7 de agosto de 1995), prevenir, impedir, combatir e investigar los delitos aduaneros que se cometan en el país. (Cfr. Artículo 10 ibídem). Luego entonces, mal puede recompensárseles por realizar una labor que ya es pagada por el Estado.

6. Asimismo, el antecedente anterior del artículo 55 de la Ley 30, esto es, el artículo 681 del Código Fiscal, disponía literalmente, que cuando "los aprehensores de mercaderías o artículos de cualquier clase que se hayan introducido o se hayan tratado de introducir de contrabando o con defraudación fiscal... sean funcionarios aduaneros o de policía, su derecho será únicamente del veinte por ciento que se dividirá entre ellos, por partes iguales, si fueron varios". En tanto, que el artículo 55 en comento, no alude a esta posibilidad, pero establece que – de la recompensa que debe pagarse a los denunciadores y aprehensores de mercancías objeto de un delito aduanero – un porcentaje será destinado a "formar parte de un fondo de compensación de Aduanas para la compra de material y elementos que sirvan para prevenir y combatir el contrabando y para estímulo de funcionarios sobresalientes del servicio aduanero." (Lo remarcado y subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

*En espera de haber contribuido a aclarar la interpretación del artículo 50, me* Es importante observar, que de acuerdo a la disposición in *exámine* no era el objetivo del Legislador favorecer con esta recompensa a un funcionario de aduana, ya que de haber sido esta la intención no hubiera dispuesto la **formación de un fondo de compensación de Aduanas para ... estímulo de funcionarios sobresalientes del Servicio Aduanero.** De haber sido así lo hubiese consagrado expresamente tal como lo hacía el artículo 681 del Código Fiscal, derogado expresamente por la Ley\_30 de 8 de noviembre de 1984.

En ese orden de ideas, vale destacar que el artículo 10 de la mencionado Ley 30, que se refiere a las faltas graves de los funcionarios aduaneros en su inciso b), señala como falta grave **“La aceptación de obsequios o préstamos de usuarios habituales del servicio aduanero, tales como los agentes corredores de aduana, abogados que tramitan normalmente en ella importadores reconocidos”.**

Cabe advertir que al no existir normas aplicables ante una situación como la analizada, los funcionarios de la administración pública deben regirse por la Ley de Carrera Administrativa, Ley 9 de 20 de junio de 1994, la cual establece como prohibición en sus artículos 138, numeral 7 y 152 numeral 7, **“Recibir pago o favores de particulares, como contribuciones recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo”.** Obviamente, esta redacción denota que los funcionarios públicos no pueden recibir recompensas por la ejecución de acciones pertenecientes a las labores que desempeñan, debido a que la Ley se los prohíbe de manera expresa.

En conclusión, creemos que es bueno y conveniente estimular a aquellos funcionarios que en el desarrollo de sus funciones rinden el máximo de sus capacidades, no obstante, permitir que se den recompensas y gratificaciones por cumplir, puede ser perjudicial, toda vez que puede estimarse la comisión de actos de corrupción. Reconozcamos la buena labor que se realiza, pero a través de estímulos materiales como a la que se refiere el artículo 55.

Por lo, expuesto, nos permitimos recomendar que se efectúe una reglamentación urgente del artículo 55 de la Ley 30, para decidir en qué términos se debe administrar el 50% a que se refiere el fondo para estímulo de funcionarios sobresalientes del servicio aduanero

*En espera de haber contribuido a aclarar la interpretación del artículo 50, me suscribo, atentamente,*

C-No. 352

**Alma Montenegro de Fletcher**  
*Procuradora de la Administración.*

**AMdeF/16/hf.**

*Ingeniero Agrónomo*  
*Lucas Fernández S.*  
*Secretario Ejecutivo del Colegio*  
*de Ingenieros Agrónomos de Panamá*  
*E. S. D.*

*Señor Secretario Ejecutivo:*

*Nos referimos a su Nota N° CINAP S.E. 298-98 fechada 10 de noviembre de 1998 recibida en nuestras oficinas el día 13 de noviembre del presente, a través de la cual nos solicita opinión jurídica sobre "si los Ingenieros Agrónomos que laboran en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) tienen derecho a recibir indemnización por la privatización de los servicios técnicos en dicho ministerio."*

*Según nos señala Usted, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario va a privatizar los servicios técnicos en el ámbito de Ingenieros Agrónomos y Médicos Veterinarios, en un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Nacional por un monto aproximado de B/ 48 millones de dólares, en el cual la asistencia técnica de los productores agropecuarios se someterá a licitación pública y aquellos colegas que ganen los concursos tendrán que renunciar al MIDA.*

*Sobre el particular, debo informarle, que el artículo 217 numeral 5, de la Constitución Política atribuye al Ministerio Público la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administrativos, y el artículo 161 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 348, numeral 4 del Código Judicial, disponen que el Procurador de la Administración tiene la función de servir de Consejero Jurídico a los Funcionarios Administrativos que consulten su parecer sobre determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir.*

*Podemos resaltar de las disposiciones mencionadas, que la Consulta debe ser formulada por el Servicio Público de carácter administrativo que va a aplicar la norma o que abriga dudas respecto al determinado asunto de su competencia; en consecuencia quedan excluidos para formular este tipo de Consultas,*

**"1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá"**