

30 de enero de 1976.

Ingeniero  
JORGE LUIS EPIFANIO  
Director Ejecutivo del  
Instituto Panameño de  
Comercio Exterior (a.i.)  
E.S.D.

Señor Director:

En esta oportunidad damos respuesta a la interrogante planteada por medio de su Nota ASELEG'N0012 de 10 de enero del presente año, la cual es del tenor literal siguiente:

"Es procedente que la Comisión Técnica de Incentivos a las Exportaciones analice el fondo de la solicitud de la empresa exportadora, a pesar de que su trámite estuvo pendiente por un período aproximado de dos (2) años cinco meses, en virtud de que la empresa no aportaba la documentación requerida, o por el contrario, es aplicable la figura de la prescripción?".

Según opinión de la Asesoría Legal del Instituto Panameño de Comercio Exterior (IPCE), la Comisión Técnica de Incentivos a las Exportaciones debe evaluar nuevamente la solicitud presentada por la empresa con la documentación presentada a la fecha, por lo siguiente:

"La Ley 108 de 30 de diciembre de 1974 ni su Decreto Reglamentario, establecen los términos para que una empresa aporte la documentación que le requiera la Comisión Técnica de Incentivos a las Exportaciones posterior a la evaluación de su solicitud. En todo caso, la Comisión Técnica de Incentivos a las Exportaciones lo que debió hacer fue establecer un plazo prudente para que la empresa cumpliera con los requisitos señalados".

El punto de vista que sostiene la Dirección de Asesoría Legal

de esa Institución en torno a la interrogante planteada, merece que hagamos una serie de precisiones orientadas a esclarecer su interrogante.

Los llamados Certificados de Abono Tributario (CAT), constituyen un estímulo o incentivo otorgados por el Fisco Nacional, con miras a promover las exportaciones de bienes no tradicionales elaborados en nuestro país hacia el extranjero sobre la base que los empresarios que decidan acogerse a este beneficio, cumplan primero con una serie de requisitos establecidos por las Leyes y Reglamentos reguladores de este incentivo fiscal; y principalmente, que el llamado Valor Agregado Nacional que contenga dichos bienes exportables incidan positivamente en nuestro mercado mediante el acopio de divisas.

Debemos señalar que los instrumentos jurídicos que regulan el incentivo de los Certificados de Abono Tributario (CAT), específicamente en lo que se refiere a procedimiento, no contemplan los plazos o términos que se deben exigir, cuando la Comisión Técnica de Incentivos solicite documentación a un exportador, y éste no la hiciera llegar en un lapso de tiempo razonable.

Analicemos las únicas disposiciones procedimentales que han regulado el trámite de la concesión del incentivo fiscal denominado Certificado de Abono Tributario (CAT).

El Decreto Ejecutivo Nº.46 de 5 de mayo de 1975 "Por el cual se adopta el Reglamento para la aplicación de la Ley 108 de 30 de diciembre de 1974" se refería al Procedimiento para acogerse a los beneficios del Certificado de Abono Tributario, en el Capítulo V "Procedimiento", en los artículos 14 a 27.

Sobre el término con que contaba la Comisión Técnica, para evaluar las solicitudes de expedición del C.A.T., el artículo 19 *ibidem* señalaba:

**"ARTICULO 19:** Una vez recibida la documentación necesaria, la Comisión Técnica de Incentivos para la Exportación contará con un plazo de 15 días para elevar dicha solicitud y pronunciarse aprobando o no la emisión de Certificados de Abonos Tributarios (C.A.T.). Dentro de dicho plazo, la Comisión podrá solicitar al peticionario información adicional o requerir las correcciones o enmiendas que sean del caso. Mientras el peticionario no cumpla con la solicitud por la Comisión se considerará interrumpido el plazo de 15 días antes mencionado".

Como se infiere de la norma reproducida, la Comisión Técnica de Incentivos para la Exportación, tenía la facultad de solicitar documentación adicional a los peticionarios del Certificado de Abono Tributario. Sin embargo, lo que no contempló dicha norma, fue el plazo que tenía el solicitante para la presentación de la documentación adicional requerida por la Comisión.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo Nº.5 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 Incentivos a las Exportaciones", no previó esta situación en los artículos 17 y 19 que tratan sobre el trámite que deben recibir las solicitudes presentadas por los exportadores que desean obtener C.A.T., ante la Comisión Técnica de Incentivos. Observemos:

"ARTICULO 17: Con el fin de verificar los datos suministrados por los solicitantes, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Técnica de Incentivos a las Exportaciones podrá en cualquier momento realizar las investigaciones o inspecciones que considere necesarias, y para tal efecto, podrá solicitar la presentación de los asientos de contabilidad y además documentos que justifiquen las partidas o cuentas relacionadas con la solicitud".

"ARTICULO 19: Recibida la documentación en forma completa, la Comisión Técnica de Incentivos a las Exportaciones contará con un plazo de quince (15) días hábiles para evaluar dicha solicitud y pronunciarse aprobando o no la emisión del Certificado de Abono Tributario".

Tal y como se infiere de los actos reglamentarios citados, existe un vacío procedimental en cuanto al plazo que tienen los peticionarios de Certificados de Abono Tributario, para presentar la documentación adicional requerida por la Comisión Técnica. Ante esta situación, debió darse la integración del derecho positivo consagrado en el artículo 13 del Código Civil; o sea que este vacío debió llenarse con las disposiciones del Código Fiscal, compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos en materia Fiscal, y ello es así por la sencilla razón que las Solicitudes relacionadas con el Certificado de Abono Tributario, constituyen una materia típicamente de carácter fiscal.

En este sentido, la Comisión debió aplicar lo establecido en el artículo 1186 del Código Fiscal que señala:

"ARTICULO 1186: Cuando transcurrieren más de dos meses sin que los interesados hayan presentado los documentos necesarios para la resolución del expediente, que los hubieren sido reclamados, o cuando por culpa de ellos no pudiere fallarse el negocio en el igual plazo, se declarará de oficio caducada la instancia y se archivará el expediente.

Caducará también la instancia, cuando se trate de expedientes en única o primera instancia, siempre que el interesado haya dejado transcurrir el plazo de un año sin hacer por escrito la gestión propia para que el negocio siga su curso.

Estos plazos se contarán desde la última diligencia en que el interesado hubiere intervenido o desde la fecha de la última gestión que hubiere hecho".

Como vemos, existe caducidad cuando la Ley prefija un plazo para el ejercicio de un derecho (realización de un acto o ejercicio de la acción judicial), de tal modo que, transcurrido el término, no puede ya el interesado verificar el acto, o ejercitar la acción.

La caducidad es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquel le impone. Así pues, la misma se produce o tiene lugar cuando no se realiza ningún acto procesal en el tiempo que fija la Ley.

Este Despacho estima, que no es dable que una solicitud presentada hace años, y sobre la cual no se ha ejercido acción alguna por parte del interesado, pueda requerir nuevamente de la atención de la Administración Pública, a consecuencia de la desidia del peticionario, que no ha manifestado su voluntad de darla por terminada.

No obstante lo expresado, debemos señalar que en nuestro derecho positivo la caducidad no opera de pleno derecho, sino que la Administración Pública debe declararla de oficio, y en el caso en análisis la Administración omitió hacer dicha declaración por medio de una Resolución de conformidad con lo preceptuado en el artículo 1192 del Código Fiscal; por lo que según nuestro criterio, precluyó la oportunidad de declararla.

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, opinamos que la Comisión Técnica de Incentivos a las

Exportaciones, debe analizar la solicitud de la empresa exportadora debido a que ésta no ha prescrito, y en cuanto a la caducidad, tal como se expuso en párrafos precedentes, no es dable que la Administración la decrete de oficio, por haber precluido el término para hacerlo.

Luego de analizada la Solicitud, y si la Administración considera que la misma cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios, procederá a través de una Resolución a conceder el CAT. En el caso que la Solicitud sea negada, deberá dictarse una Resolución motivada en la cual se expliquen las razones en que se fundamentó la Administración su decisión. También deberá señalar el fundamento de derecho y los recursos que proceden contra dicha Resolución.

Atentamente,

**DR. JOSE JUAN CEBALLOS HIJO**  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JJC/13/hf.