

Panamá, 14 de octubre de 1996.

Licenciado
ARISTIDES ROMERO JR.
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor:

En atención a Nota No.2958 Leg fechada 3 de septiembre de 1996, procedemos a dar respuesta a las interrogantes formuladas, las cuales pasamos a transcribir:

"1. La fianza de los Corredores de Aduana activos, consignada en virtud de lo dispuesto en la Ley 20 de 11 de agosto de 1994 por la suma de B/.10.000.00 se debe mantener en esa suma al momento de ser actualizada?

2. La fianza de B/.5,000.00 sólo será aplicada a los Corredores de Aduana, cuya licencia le sea otorgada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro del 2 de julio de 1996, en adelante."

Este Despacho en cumplimiento de lo normado tanto en el ámbito constitucional como legal, artículo 217, numeral 5 de la Constitución Política; artículos 346 y 348, numerales 6 y 4 respectivamente del Código Judicial, excertas que nos atribuyen la función de "servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos", procede a examinar la Consulta en cuestión, con la finalidad de analizar las leyes que guardan relación con la misma. En este sentido, tenemos que según la Ley, los Agentes Corredores de Aduana, son personas naturales que auxilian la gestión pública aduanera y los únicos autorizados por el Estado para confeccionar, refrendar, tramitar y retirar, por cuenta de terceros, todas las destinaciones aduaneras y sus gestiones conexas.

Mediante Ley No.61 de 10. de septiembre de 1978, se reforman varios artículos del Código Fiscal, entre los cuales estaba el artículo 642, que en su acápite e) decía: "Constituir y mantener, a favor del Tesoro Nacional una fianza en efectivo o Bonos del Estado por una suma no menor de tres mil balboas (B/.3,000.00) para responder ante el Estado y ante los comerciantes de los

perjuicios que puedan ocasionar a uno u otros, la falta de seriedad u honradez en el ejercicio de sus funciones, la que consignará en la Contraloría General de la República."

..."

Se desprende del contenido de la anterior norma que la consignación de la fianza obedece más que todo a la obligación que tiene todo Corredor de Aduanas de responder en un momento dado por la negligencia probada en el ejercicio de sus labores.

Posteriormente, en el año de 1994, a través de la Ley No.20 de 11 de Agosto de 1994 se modifican algunos artículos del Código Fiscal; entre los que está el artículo 642, de tal modo que en sus acápite d) y e) establecen:

"d) A partir de la vigencia de esta Ley, el aspirante a obtener la Licencia de Agente Corredor de Aduana, deberá constituir y mantener a favor del Tesoro Nacional una fianza por la suma de diez mil balboas (B/.10,000.00) para responder ante el Estado y ante los comerciantes de los perjuicios que pueda ocasionar a uno u otros, por la falta de seriedad u honradez en el ejercicio de sus funciones, la que consignará en la Contraloría General de la República.

La fianza habrá de constituirse en efectivo, en títulos de créditos del Estado, en pólizas de compañías de seguro o mediante garantías bancarias o en cheques librados o certificados. e) No obstante, se reconocen como válidas las Licencias de Agente Corredor de Aduana vigentes al promulgarse esta Ley. Los Agentes Corredores de Aduana así favorecidos dispondrán de un plazo de ciento ochenta días (180) para actualizar el monto de su fianza."

Con la promulgación de la Ley 41 de 1 de julio de 1996, el antes citado artículo perdió vigencia por cuanto en el artículo 5 numeral 5 de esta última en lo referente a la fianza se preceptúa lo siguiente:

"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 Aduanas:

1. ...

5. La fianza que debe constituir el Agente Corredor de Aduana para obtener la licencia

como tal, a que se refiere el ordinal d) del artículo 642 del Código Fiscal, modificado por la Ley 20 de 1994, a partir de la vigencia de la presente Ley, será de cinco mil balboas (B/.5,000.00). (Lo subrayado es nuestro).

Esta norma subrayada el que a partir de la vigencia de la Ley 41, el monto de la fianza a consignarse será de cinco mil (B/.5,000.00) balboas.

Sin embargo, la interrogante que se formula se dirige concretamente, a saber si la fianza de los Corredores de Aduana activos se mantienen en B/.10,000.00, y la aplicación de los B/.5,000.00, ahora establecidos será para los Agentes Corredores que soliciten Licencia después del 2 de julio de 1996, fecha en que entró a regir la Ley 41.

Sobre el particular, debemos señalar que la fianza que consignan los Agentes Corredores de Aduana actualmente son válidas por un año, ello significa que a partir de las últimas modificaciones legales, estas fianzas deben ser renovadas cada año.

Con relación al punto consultado esta Procuraduría observa que con la promulgación de la Ley 41/96 se estableció en forma clara y precisa el nuevo monto de la fianza que deben constituir los Agentes Corredores de Aduanas, la cual equivale a la suma de CINCO MIL BALBOAS (b/.5,000.00). Por tanto estimamos que todo Agente Corredor de Aduana que solicite una Licencia para operar por primera vez debe consignar CINCO MIL BALBOAS (B/.5,000.00), que es la suma a la que alude la norma. En el caso de que se trate de una renovación, debe aplicarse igualmente el contenido del numeral 5 del artículo 5 de la Ley in comento, por ser la disposición vigente en materia de Fianzas relativas a la profesión de Agentes Corredores de Aduanas.

Sobre este tópico, debemos enfatizar que no nos encontramos ante un caso de aplicación retroactiva de la Ley, toda vez que las disposiciones de la Ley 20/94, que se referían a este tema han desaparecido del mundo jurídico, razón por la cual están derogadas y por ende sin vigencia, en virtud de lo preceptuado en la Ley 41/94, artículo 15.

Lo antes expresado lleva a concluir que, no es dable el aplicarle lo señalado en el acápite d) del artículo 2 de la aludida Ley 20, a los Agentes Corredores de Aduana que a partir del año de 1994 consignaron la Fianza por DIEZ MIL BALBOAS (B/.10.000.00), ya que lo justo y legal es que, dichos Corredores a partir del 2 de julio de 1996 se les aplique el numeral 5 del artículo 5 de las tantas veces mencionada Ley 41 en vigencia.

Cabe advertir que, de no aplicarse lo normado en la Ley 41,

artículos 5. numeral 5 a los Agentes Corredores de Aduana que solicitaron su Fianza a la luz de la Ley 20/94, nos encontraríamos frente a un típico caso de desigualdad de la Ley, lo cual sin lugar a dudas violará el artículo 19 de la Constitución Política que establece el principio de igualdad en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta disposición Constitucional es del siguiente tenor:

"ARTICULO 19. Derecho de Igualdad. No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

Al respecto, el insigne constitucionalista Doctor José D. Moscote, ha indicado que la ley no puede establecer distinciones entre los panameños por razones de casta o de nacimiento, ni nadie puede, por lo tanto, alegar en su favor excepciones fundadas en tales motivos: todos tienen las mismas posibilidades para desarrollar sus capacidades originales en lo civil en los políticos; cada cual está obligado a tomar su parte de carga con respecto al impuesto en proporción a sus facultades.

La prohibición de fueros y privilegios personales en la norma, no se circunscribe a razones de casta o de nacimiento, involucra obviamente, razones de sexo, religión e ideas políticas. No obstante, la misma debiera señalar en forma taxativa, que dicha prohibición debe existir en términos generales, anulándose así cualquiera posibilidad de fuero por razones no señaladas en el precepto; el cual en esencia manifiesta la idea de igualdad de todos los hombres, no sólo ante los ojos de Dios, sino básicamente ante la Ley positiva. En tal sentido, el ideal de justicia debe aplicarse en proporción de equidad, como mandato consecuente del Derecho de Igualdad. Ahora bien, es justo decir, que el mismo, no existe en virtud del mero señalamiento en la norma constitucional, de allí que resulta necesario que se instituyan los mecanismos que puedan hacer efectivo el cumplimiento de la norma, por lo que muy poco podría hablarse del Derecho de Igualdad ante la Ley, si no existen las garantías que viabilicen su existencia." (Lo remarcado es nuestro).

Lo anterior equivale a haber incorporado en el Derecho Constitucional patrio un dogma complementario de orden individualista, por lo demás muy fecundo en consecuencia legales de carácter práctico. De allí, que este principio básicamente, signifique que nuestras Leyes no reconocen sino una clase única de personas, excluyendo la posibilidad de distinciones de cualquier índole.

Y es que, la Constitución de todo Estado de derecho es ante

todo una Ley fundamental de carácter general la cual responde a ciertas máximas y principios de corte filosófico político-económico, Social, etc que constituyen la base ideológica sobre la que se organizan los gobiernos de los diversos pueblos, y regulando los derechos y deberes de éstos. De modo tal que, la Constitución debe ser aplicada de manera objetiva, esto es, conforme su tenor literal, aplicando así el verdadero sentido que le dio el legislador.

Si bien la norma bajo examen no contiene mandamiento expreso del carácter de retroactividad que consagra el artículo 43 de la Constitución, constituye un desatino jurídico y económico el que a un grupo de Agentes de Corredores de Aduanas se les aplique la consignación de una suma en concepto de fianza por encima de otro sector que pagarán la misma fianza por monto más bajo, ejerciendo las mismas funciones, so pretexto de una Ley anterior que ha sido derogada.

Finalmente, esta Procuraduría en aras de ofrecer criterios objetivos y justos acerca de las inquietudes que nos presentan, conceptúa que es viable la devolución del remanente en la cuantía de la fianza a aquellos Corredores de Aduanas que consignaron la misma por la suma de B/.10,000.00, todo ello con fundamento en el Principio de Igualdad contenido en la Constitución Política de la República.

De esta manera esperamos haberle esclarecido las interrogantes que albergaba respecto del tema planteado, atentamente, de usted, con mis respetos de siempre.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.