

Panamá, 22 de diciembre de 1997.

Honorable Legislador
Gerardo González
Asamblea Legislativa
Presidente.
E. S. D.

Honorable Legislador:

Con la premura que me ha solicitado, paso a absolver la consulta que tuvo a bien plantearme mediante Nota AL-PRESI-03-19-97 fechada 15 de octubre de 1997, recibida en este Despacho el 17 de noviembre del mismo año, la cual se refiere a la Ley N°.41 de 1º 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", en cuanto a la naturaleza, alcance y ámbito de aplicación al que deben ceñirse las disposiciones que se generen de su mandato. Particularmente, en lo relativo con la actividad de los Corredores de Aduanas. En este sentido me ha formulado seis (6) interrogantes, que contestaremos en el mismo orden que han sido planteadas.

Antes de proceder a dar contestación a la consulta formulada, es menester indicarle que de conformidad al artículo 346, numeral 6 del Código Judicial, "... toda consulta formulada a los agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio externado por el Departamento o Asesor Jurídico respectivo sobre el punto en consulta; ...". He podido observar que la consulta formulada carece de este requisito, no obstante, ofreceré mis orientaciones, habida cuenta de que se trata de un asunto de suma importancia, esperando que en el futuro próximo se cumpla con el requisito legal establecido.

.Antes de entrar a dar formal contestación a las interrogantes planteadas, es necesario hacer algunos comentarios brevísimos respecto de las llamadas Leyes marco/Leyes cuadro, y la forma en que fueron incorporadas en nuestro sistema jurídico.

Las Leyes-marco/Leyes-cuadro, también denominadas leyes indicativas, fueron introducidas en nuestro régimen jurídico en virtud de reformas profundas que fuese necesario hacerle a la Constitución de 1972, a través de una reforma constitucional realizada en el año de 1983.

La particularidad de estas leyes es que en ellas el Organismo Legislativo no regula integralmente una determinada materia, sino que sólo formula principios o criterios generales que sirven de orientación al tratamiento jurídico que ha de darse a la misma; concediéndose la función al Organismo Ejecutivo de aprobar, modificar o realizar periódicamente, sujeto al marco o cuadro trazado por la Ley, las normas concretas que sean por las circunstancias y/o por las conveniencias jurídicas ameritadas. (Galindo H., Mario J. (Leyes cuadro y Materias Aledañas en el Derecho Panameño." en Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Compilación de Jorge Fabrega P. Editora Jurídica Panameña. Panamá 1987. pág. 717.).

Se da la adopción de las leyes-cuadro en nuestro ordenamiento jurídico, a fin de restituirle al Organismo Legislativo la potestad de intervenir en la regulación para contratar empréstitos; en la organización del crédito público, en el reconocimiento de la deuda nacional y el arreglo de su servicio y, en la figura o modificación de los Aranceles, Tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de Aduanas. Esta facultad siempre había estado en el ámbito de su competencia y por mandato de la Constitución de 1972 le fueron excluidas, para otorgarle dicha función de manera exclusiva al Organismo Ejecutivo. De esta forma, el Organismo Legislativo fue dividido en dos cuerpos separados y paralelos, cada uno con atribuciones privativas y carentes de toda relación orgánica entre sí. De un lado se creó la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y de otro, se estructuró el llamado Consejo Nacional de Legislación. Fue así, como la Constitución de 1972, excluyó al Organismo Legislativo de toda intervención en el manejo de las finanzas del Estado.

Sin embargo, las circunstancias del momento político y la problemática económica existente en el país ameritaba una solución, la cual fue propuesta por el Dr. Mario Galindo Jr., que consistió en el sistema de leyes cuadro.

Veamos, pues la primera de sus interrogantes, la cual dice:

1º Tienen las disposiciones contenidas en la Ley 41 de 1996 (Ley-cuadro), el mismo alcance que un Decreto de Gabinete, en este caso, el que se dicte en desarrollo o concordancia con la Ley precitada, o ésta es una norma de mayor jerarquía en relación con el respectivo Decreto de Gabinete.

Cuando se habla de Leyes-cuadro, estamos hablando de normas de carácter programático, es decir, de preceptos que más que reglar una materia se limitan a apuntar la dirección, la 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.

De allí, que una Ley cuadro es una Ley de carácter especial que surge de la necesidad de solucionar una situación existente en nuestro país, pero que indudablemente, define hasta donde puede actuarse, debido a que tales Leyes son esquemas, marcos, que fijan principios u objetivo muy generales, dentro de los cuales debe cumplirse la actuación administrativa. De esto, se infiere que estas leyes tienen mayor alcance que un Decreto de Gabinete, pues se tratan de normas que emergen con carácter de Ley.

En relación a la segunda interrogante, la primera parte de esta hace una afirmación, toda vez que la norma fundamental, ha establecido expresamente lo siguiente:

"ARTICULO 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1.

11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Organó Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Por su parte el artículo 195 de la misma norma suprema, en su numeral 7, dispone:

"ARTICULO . 195. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. ...

7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.”

Tal como puede observarse, estas normas guardan total concordancia en cuanto a la actuación que ha de tener tanto el Órgano Ejecutivo como el Órgano Legislativo en lo relativo a la materia económica y arancelaria de nuestro país, pues si bien es cierto entre las facultades del Órgano Legislativo se encuentra la de expedir las denominadas leyes-cuadro, lo cierto es que el Órgano Ejecutivo podrá ejercer esta función, enviando al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.

Por todo esto, en caso de dictarse un estatuto reglamentario, definitivamente, que éste deberá ser expedido en un sólo cuerpo legal, ajustándose siempre a las disposiciones que la correspondiente Ley-Cuadro ha establecido, esto es, que no puede excederse tal estatuto de las directrices trazadas en dicha Ley-Cuadro.

La tercera interrogante, expresa: “Por otra parte, queremos saber si cabe la posibilidad que un Decreto de Gabinete puede modificar o reformar, en todo o en parte, la letra o el espíritu de los preceptos mencionados en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 41 de 1996”.

Definitivamente, que no es posible que un Decreto de Gabinete modifique, adicione o reforme normas contenidas en una Ley, tales modificaciones deberán hacerse a través de otra ley, pues de lo contrario no tienen validez jurídica.

La pregunta cuarta se refiere a que si es posible que a pesar de lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 41 de 1996, puede el articulado del llamado “Régimen de Aduanas (que se dicte mediante un Decreto de Gabinete) desarrollar disposiciones penales aduaneras.

No pueden desarrollarse disposiciones penales aduaneras, puesto que el artículo 1 de la Ley 41 comentada, es claro al expresar que el Consejo de Gabinete en base al numeral 11 del artículo 153 de la Constitución Política, procederá de acuerdo con los principios generales, propósitos y criterios, consignados en dicha ley, a desarrollar las disposiciones relativas al régimen aduanero, exceptuando categóricamente, las disposiciones penales aduaneras relativas a esta materia.

Como ya hemos visto, esta Ley es una Ley-Cuadro, por tanto no se puede ir más allá de lo que la propia ley estipula, lo que significa que las disposiciones penales aduaneras no son susceptibles de modificación alguna.

En cuanto a la quinta pregunta, debo señalarle que los Agentes Corredores de Aduana por definición de la Ley, "son personales naturales que auxilian la gestión pública aduanera ...", o sea que se trata de personas particulares. Estas personas no tienen el carácter de funcionarios públicos, toda vez que la función que realizan no puede ser asimilada al contenido del artículo 294 de la Constitución Política.

Asimismo, estas personas naturales o particulares que auxilian la gestión pública aduanera, están facultadas para ejercer la profesión de Agente Corredor de Aduana, siempre que exhiban la licencia correspondiente que expide a tal efecto el Ministerio de Hacienda y Tesoro a través de la Dirección General de Aduanas, previa recomendación de la Junta de Evaluación con el refrendo de todos sus miembros. Tal Junta está conformada por un funcionario de la Contraloría General de la República; un funcionario del Ministerio de Comercio e Industrias; un funcionario de la Cámara de Comercio, el Director de Aduana o la persona que él designe; y, un miembro de la Unión Nacional de Corredores de Aduana de Panamá (UNCAP). (Ver: artículo 5, numerales 4, 5, 6 y 7 de la Ley 41 de 1996).

Finalmente, los instrumentos jurídicos a través de los cuales el Órgano Ejecutivo desarrolle las materias concernientes a las leyes cuadros, jurídicamente pueden ser denominados decretos, resoluciones o reglamentos, los cuales serán aplicables a ese sector, pues en este sentido es viable que dichos instrumentos tengan carácter de decreto, resolución, etc. Lo que no debe confundirse es que las modificaciones que se le introduzcan a una ley, las reformas o la derogación de una de sus disposiciones debe hacerse a través de otra norma con carácter de Ley.

Por otro lado, hemos examinado el proyecto de Decreto elaborado, observando que si bien en dicho Proyecto se tratan de recoger los Regímenes Aduaneros y distintas operaciones del mismo, modernizando si se quiere los procedimientos en esta oficina estatal, lo cierto es que a nuestro juicio, contiene conceptos que no se adecúan a la realidad nuestra. Es por ello, que

responsablemente recomendamos, revisión de este proyecto de Decreto, por expertos de Aduanas Nacionales, que los hay, para ajustar el contenido de este articulado a los procedimientos aduanales que se efectúan en nuestro país.

Estamos de acuerdo en que se incluyan innovaciones reglamentarias siempre que sea para mejorar el servicio y evitar crear figuras que no se ajusten a nuestro medio.

Probablemente la intervención de personal conocedor del sistema aduanal panameño, coadyuvará de manera determinante en que el documento final incluya todos los elementos indispensables en esta materia. Es conveniente, que se tome en cuenta también, el hecho de que en el futuro próximo las instalaciones Canaleras pasarán a manos del gobierno panameño, sin embargo, no existe legislación en materia aduanera que contemple este importante hecho, y es necesario incluirlo en esta legislación.

De este modo esperamos haber aclarado las dudas que tenía en este tema, por lo que me despido con mis respetos de siempre, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.