

C-No.11

Panamá, 24 de enero de 2000.

Señora

MERCEDES GARCÍA DE VILLALÁZ

Directora General de Aduanas

Ministerio de Economía y Finanzas

E. S. D.

Señora Directora:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, no permitimos ofrecer contestación a su Oficio N°. 704-01-867-DGA, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta jurídica a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con la correcta interpretación de los artículos 18, numeral 5, 24 y 27 de la Ley N°.30 de 8 de noviembre de 1984, por medio de la cual se dictan medidas sobre el Contrabando y la Defraudación Aduanera y se adoptan otras medidas.

Luego de leída la Consulta y, toda la documentación adjunta, consideramos necesario por su importancia, hacer los siguientes señalamientos:

Importantes figuras representativas de nuestra sociedad han sostenido y señalado que el dinero es un instrumento imprescindible para el desarrollo de toda actividad comercial legítima, pero es un factor de igual o mayor importancia para el éxito de las actividades ilícitas, particularmente aquel dinero proveniente de las ganancias derivadas de actividades vinculadas al narcotráfico; dinero este, que es el que por regla general se introduce al territorio nacional, de manera ilícita, no siendo declarado o, haciéndose declaraciones falsas. Por ello, resulta necesario interrumpir el flujo del dinero ilícitamente obtenido de las actividades antes señaladas, o cualesquiera otra actividad.

*Históricamente, Panamá gracias a su posición geográfica, ha sido ruta de tránsito y centro de comercio y servicios de relevancia internacional; por ello a través de su vida republicana se ha desarrollado en Panamá una importante economía de servicios apoyada en instituciones y actividades económicas y financieras que en forma legítima y sana han contribuido y continúan contribuyendo significativamente a la economía nacional.*

*Nuestra Nación, que es relativamente joven, descansa sobre una economía de servicios, caracterizándose entre ellos, el Sistema Monetario que data de 1904, la Ley de Sociedades Anónimas de 1927, la Zona Libre de Colón establecida en 1946 y el Sistema Bancario que nace en 1970; situación esta que nos caracteriza como un paraíso fiscal, entre otros. Las circunstancias antes señaladas hacen que Panamá sea una víctima vulnerable, ya que representa una oportunidad atractiva para quienes abusando de la ventajas que la misma ofrece, se aprovechan para propósitos ilícitos.*

*Cierto resulta el hecho de que, el abuso de estos elementos afecta notablemente la imagen internacional de Panamá, lo cual perjudica sensiblemente nuestra economía de servicios; en este sentido se hace necesario arreciar la lucha contra el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, contrabando u otra actividad ilícita, adoptando medidas eficientes para evitarlo*

*La no declaración, o las declaraciones falsas efectuadas bajo la gravedad de juramento por viajeros, al momento de su ingreso al territorio aduanero, deben ser sancionadas con todo el rigor de la ley*

*Veamos ahora, las normas jurídicas pertinentes al tema objeto de su Consulta:*

*I - Ley N°.30 de 8 de Diciembre de 1984, por la cual se dictan medidas sobre el Contrabando y la Defraudación Aduanera y se adoptan otras mediadas.*

*“Artículo 18.- Constituyen delito de defraudación aduanera los siguientes:*

1. *La realización de cualquier operación aduanera empleando documentos o declaraciones falsas en los que se altere el peso, cantidad, calidad, clase valor, procedencia u origen de las mercancías.*
2. *La obtención fraudulenta de alguna concesión, permiso o licencia para importar mercancías total o parcialmente libres de impuestos, siempre que estas hayan sido embarcadas hacia el país y se encuentren en territorio aduanero.*
3. *El engaño o la inducción o error, mediante declaraciones falsas, a los funcionarios aduaneros encargados de controlar el paso de las mercancías por las fronteras o lugares habilitados.*
4. *La concertación de cualquier acto de comercio con documentos que amparen mercancías total o parcialmente exentas del pago de cualquier gravamen que aplica la Aduana, sin que se cumplan las disposiciones legales."*

*Como podemos observar, la Ley N°.30 de 8 de diciembre de 1984, no contempló, en aquella oportunidad la no declaración, o las declaraciones falsas efectuadas bajo la gravedad de juramento por los viajeros, al momento de su ingreso al territorio aduanero, respecto de dinero, como un delito de defraudación aduanera.*

*En este sentido debemos señalar, que para los años '80, la no declaración o las declaraciones falsas efectuadas bajo la gravedad de*

juramento, no constituían delito, dentro de nuestro ordenamiento jurídico; sobre este tópico, el artículo 27 *ibídem*, dispone lo siguiente:

"Artículo 27.- El comiso se aplicará a todas las mercancías objeto de contrabando o defraudación aduanera y también a los vehículos, semovientes, utensilios, maquinarias o artefactos empleados en la comisión de los delitos aduaneros siempre que pertenezcan al contrabandista o defraudador o sean utilizados con la autorización o conocimiento del propietario o su representante legal".

Así pues, el dinero, en aquellos tiempos no se podía decomisar bajo esas perspectivas, habida cuenta que no se podía penar un hecho que no fuese declarado punible por Ley, tal y como lo establece el artículo 31 de nuestra Carta Magna, desarrollando el principio de reserva en materia penal o sea, de estricta legalidad, en los siguientes términos:

"Artículo 31: Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado".

Por exclusión, se alude a que no podrán declararse hechos punibles, aquellos que no estén calificados como tales por la Ley, en eco transparente del principio o mejor conocido aforismo latino, **nullum crimen, nulla poena sine praevia lege**, y que su reconocimiento y aplicación, se produce como óbice contra posibles arbitrariedades de procesar y penar a los ciudadanos al margen de la Constitución y de la Ley.

Ahora bien, este Despacho, no comparte el criterio jurídico expresado por el Jefe de Asesoría Legal de la Dirección General de Aduanas, quien, resumiendo, sostiene dentro de sus planteamientos, que el contenido y los efectos del numeral 5, del artículo 18 de la Ley N° 30 de 1984, no poseen sanción aplicable, porque las normas sancionatorias existentes (arts. 24 y 27 *ibídem*), no incluyen el dinero como mercancía y esto lo lleva a sostener que sí existe la descripción de la conducta, pero no la sanción.

*Bajo la tendencia legislativa hacia la especialización, los delitos fiscales y aduaneros que en un momento histórico formaron parte del Código Penal fueron trasladados a la Legislación Fiscal y adjudicada su competencia y conocimiento a Tribunales del subsistema de justicia administrativa que rompe la unidad jurisdiccional como facultad privativa del Órgano Judicial. Así, principios procesales que son propios de la jurisdicción ordinaria no aparecen con igual rigurosidad en los distintos subsistemas reglados de la justicia administrativa.*

*En ese orden de ideas, es posible la integración de las leyes en blanco al igual que las reglas de interpretación analógica. Por ello, si bien en estricto Derecho Mercantil, el dinero como instrumento de cambio que es, pueden ser introducido al territorio nacional, cumpliendo las prescripciones legales existentes, o ser transferido a través de los mecanismos del régimen bancario que es lo usual, porque asegura y facilita su movilización internacional; cuando ese dinero se introduce por particulares en violación de la ley -como si fuera mercancía- pueden aplicarse las normas vigentes que penalizan el delito (arts. 24 y 27 de la Ley N°. 30 de 1984).*

*Y es que resulta ser, que en el caso que nos ocupa, el dinero no declarado o, declarado falsamente, **sí** constituye una mercancía, pues el mismo, gramaticalmente hablando representa un género vendible, por ser indiscutiblemente un bien mueble, que se hace objeto -en muchas ocasiones- de irato o venta.*

*Así tenemos por ejemplo, que un extranjero entra al territorio nacional con una moneda diferente al dólar americano y, este, deberá remitirse a cualquier Banco autorizado y **comprar dólares**, con su moneda extranjera, constituyéndose de esta manera (**la moneda extranjera**), el género vendible.*

*Reconociendo, los distintos significados que en el léxico corresponden a esta voz (**mercancía**), y en especial como cosa vendible circunscribe el concepto legal de mercancía al de los productos de todas las clases, que se ponen en circulación con el objeto de tratar en ellos y obtener un lucro.*

*Doctrinalmente hablando, más técnico sin duda es el concepto basado en las características que las mercancías presentan; la corporalidad, lo cual excluye las prestaciones, los derechos, acciones y toda clase de bienes inmateriales; la movilidad, que deja fuera a los bienes inmuebles, lo cual no*

*implica imposibilidad de comerciar con ellos; la aptitud para el tráfico, por la existencia de cosas de prohibido o ilícito comercio; el valor patrimonial propio, a diferencia del simbólico que ofrecen los títulos o valores.*

*Luego de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría de la Administración considera que las sanciones o penas establecidas en los artículos 24 y 27 de la Ley N°.30 de 1984, son perfectamente aplicables al artículo 18, numeral 5, del mismo cuerpo normativo, toda vez que en el caso que nos ocupa, el dinero que no se declara o, se declara falsamente sí constituye una mercancía.*

*Como corolario, tenemos lo establecido en el artículo 1 de la ut supra citada ley, que señala lo siguientes:*

*"Artículo 1.- Para los efectos de esta Ley son mercancías todos los productos manufacturas semovientes y demás **bienes muebles sin excepción alguna**"*

*(El subrayado y resaltado es nuestro)*

*No cabe la menor duda, que el dinero sí, constituye una mercancía, en función que, la sanción establecida en los artículos 24 y 27 no son el objeto, sino la conducta de defraudación; lo importante es que se haya incurrido en el delito de defraudación, ya sea con dinero o mercancías.*

*Es por ello que, muy sabiamente el legislador patrio mediante el artículo 9 que adiciona el numeral 5 al artículo 18 de la Ley 30 de 1984, decidió incorporar como delito de defraudación aduanera, la no declaración o falsas declaraciones efectuadas bajo la gravedad de juramento por los viajeros, al momento de su ingreso al territorio aduanero, respecto de dineros, documentos negociables u otros valores convertibles en dinero.*

*Así pues, este Despacho reitera que los artículos 24 y 27, que establecen las penas a los delitos de contrabando o defraudación aduanera, **sí son aplicables a la conducta tipificada en el numeral 5 del artículo 18 de la Ley N°.30 de 1984.***

*Tal afirmación descansa jurídicamente, en virtud que existe un documento de carácter oficial, emitido por la Dirección General de Aduanas conocido como: "DECLARACIÓN JURADA DEL VIAJERO" o*

*“CUSTOMS DECLARATION”, el cual establece en el punto N°.16, lo siguiente:*

*“ 16.- Declaro bajo la gravedad del juramento, que la información suministrada aquí es verdadera que, ante la falsa declaración o la falta de declaración se considerará como defraudación aduanera, sancionada con multas y decomiso automático de la mercancía. (Dec. Gab. N°34 del 20 de diciembre de 1995 y la ley N°41 de 1 de julio de 1996)” (El resaltado y subrayado es nuestro)*

*Este documento válido, de carácter oficial y que se le entrega a todo viajero que entra al territorio nacional, establece de manera clara y precisa, que toda persona que no declare o haga declaraciones falsas, será sancionada en virtud de las leyes existentes en nuestro ordenamiento jurídico, aplicando las penas establecidas en la Ley N°.30 de 8 de noviembre de 1984, por medio de la cual se dictan medidas sobre el Contrabando y la Defraudación Aduanera y se adoptan otras medidas, (artículos 24 y 27 ); y el Decreto de Gabinete N°.34 de 20 de diciembre de 1995, por medio del cual se establece el Sistema de Doble Circuito o de Luz Verde-Roja y el tratamiento a los Viajeros y sus Equipajes, en los Recintos Aeroportuarios.*

*Con la certeza de mi más alta estima, atentamente,*

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
*Procuradora de la Administración*