

Panamá, 17 de febrero de 1993.

Licenciada  
Luz Celeste R. de Davis  
Directora General de Comercio e Interior. ✓  
E. S. D.

Señora Directora:

Recibida su nota No. DGCI-024-93 calendada 22 de enero reciente pasado, en la cual eleva una interesante consulta jurídica a este Despacho, procedemos a emitir dictamen, según nos indica nuestro leal saber y entender.

Su primera interrogante reza así:

"1- Al tenor de lo que establece el Artículo 47 del Decreto Ley No. 18 de 1948, están exonerados del requisito de licencia comercial todos los establecimientos ubicados en cualquier zona libre distinta a la Zona Libre de Colón."

Por su parte, el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, tal como quedó reformado por el Decreto Ley No. 41 de 9 de septiembre de 1953, dice lo siguiente:

"ARTICULO XLVII: Ninguna persona o entidad establecida o que se establezca dentro de las áreas de comercio internacional libre, podrá realizar operaciones dentro de la República de Panamá y fuera de dichas áreas, sino someténdose a las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio del comercio o de la industria en la República.

Las personas y empresas establecidas o que se establezcan dentro de cualquiera de las áreas operadas por la Zona Libre de Colón o cualquiera Zona Libre que exista o sea creada

en el futuro no necesitarán Patente Comercial para efectuar ventas al por mayor de mercancías situadas en la respectiva Zona Libre a personas o empresas radicadas dentro del territorio aduanero de la República, siempre que dichos vendedores no mantengan negocios, oficinas o dependencias afiliadas o subsidiarias en la República fuera de las áreas de comercio operadas en una Zona Libre."

El artículo transcrito es bastante claro, en cuanto establezca que las personas y empresas establecidas o que se establezcan dentro de cualquiera de las áreas operadas por la Zona Libre de Colón o cualquiera Zona Libre que exista o sea creada en el futuro no necesitarán Patente Comercial, hoy Licencia Comercial, para ciertas actividades allí descritas. Esta norma que, parece de aplicación general, no lo es tanto como veremos mas adelante. La misma data del año de 1953 y, es el caso que, en 1971 empezó a regir el Decreto de Gabinete No. 90 de 25 de marzo de 1971, "Por el cual se regula el ejercicio del Comercio y la explotación de las Industrias." Cabe preguntarse, si las disposiciones del Decreto Ley No. 18 de 17 de junio de 1948 referente a las Licencias Comerciales (art. 47), han quedado insubsistentes, por incompatibilidad con el Decreto de Gabinete No. 90 de 1971, que es posterior o, por constituir este último una Ley que regula íntegramente lo referente a las Licencias Comerciales (art. 36 del Cód. Civil).

Es nuestra opinión que, no existe derogatoria tácita y, que el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, se encuentra vigente. Nos respaldamos para ello en que, si bien es cierto el artículo 2 del Decreto de Gabinete No. 90 de 1971 señala que Personas Naturales o Jurídicas no necesitan obtener Licencia Comercial, no lo hace de manera taxativa, sino enunciativa, por lo cual es permitido que una Ley alterna (de vigencia anterior o posterior) pueda establecer otras excepciones, tal como es el caso del referido artículo 47, el cual como hemos visto, exonera del requisito de Licencia Comercial a las Personas y Empresas establecidas o que se establezcan dentro de cualquiera de las áreas operadas por la Zona Libre de Colón o cualquiera Zona Libre que exista o sea creada en el futuro.

Es oportuno ahora, dar un vistazo a lo establecido por el artículo 632 del Código Fiscal:

"Artículo 632.- Facúltese al Organo Ejecutivo para establecer zonas libres en la ciudad de Colón o en cualquier otro lugar de la República que estime conveniente.

El Organo Ejecutivo podrá, mediante contratos especiales autorizar a empresas privadas de reconocida solvencia para establecer o explotar zonas libres.

Estos contratos deberán ser aprobados por Ley.

Parágrafo.- Cuando operen zonas libres por medio de instituciones autónomas del Estado, ellas se regirán por las disposiciones legales que rijan su organización y funcionamiento."

Entendemos que el primer párrafo del artículo copiado, establece una facultad de carácter general para el Organo Ejecutivo, en cuanto se le autoriza para establecer Zonas Libres. En el segundo párrafo, se establece otro tipo de autorización, en relación a que el Organo Ejecutivo puede permitir que empresas particulares establezcan o exploten Zonas Libres y, finalmente se aclara que cuando las Zonas Libres operen por medio de instituciones autónomas del Estado, las mismas se regirán por las disposiciones legales que rijan su organización y funcionamiento. Se trata claramente, de dos tipos de explotaciones, una Estatal y otra Particular.

Luego entonces, consideramos que el artículo 47 en estudio, debe entenderse aplicable: a) a la Zona Libre de Colón y, por extensión b) a cualesquiera otras Zonas Libres que sean establecidas o explotadas por el Estado, lo que puede darse por medio de instituciones autónomas del mismo, pero a estas últimas sólo en cuanto las disposiciones legales que las creen no constituyan una regulación distinta a la del artículo 47 en estudio; por ejemplo si exigen a las empresas obtener Licencia Comercial.

En cuanto a las Zonas Libres explotadas o establecidas por particulares, previa autorización del Organó Ejecutivo, ellas han de regirse por el respectivo Contrato-Ley. De allí que no las alcance la exoneración contenida en el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, porque este es sólo para las empresas ubicadas en Zonas Libres establecidas o explotadas por el Estado.

En parte, basamos nuestras anteriores aseveraciones en algunas experiencias nacionales, en lo que al establecimiento de Zonas Libres se refiere. Veamos a manera de ejemplo, algunos de los casos más recientes:

PRIMER CASO: Con fundamento legal en el artículo 632 del Código Fiscal, el Consejo de Gabinete expidió el Decreto de Gabinete No. 26 de 21 de diciembre de 1988, "Por el cual se autoriza el establecimiento de una Zona Franca o Libre, en el área de la frontera con la República de Costa Rica". Con posterioridad, el Ministerio de Hacienda y Tesoro expidió el Decreto Ejecutivo No. 17a de 31 de agosto de 1989, "Por el cual se reglamenta el Decreto No. 26 de 21 diciembre de 1988." Aún cuando el Decreto de Gabinete No. 15 de 12 de enero de 1990, derogó el Decreto No. 26 de 21 de diciembre de 1988, estas normas nos sirven a manera de ilustración.

Nos interesa ver, lo que disponen los artículos primero y treinta y dos de los Decretos mencionados, respectivamente:

"Artículo Primero: Establécese una Zona Libre o Franca en el área de la frontera con la República de Costa Rica, la cual será administrada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro."

"Artículo 32o. Las empresas que se establezcan en el área segregada, gozarán de todas las prerrogativas y facilidades que señalan las leyes y reglamentos respectivos, pero están sujetos a la supervisión de la Zona Franca y de las autoridades aduaneras, mientras se encuentren dentro del área segregada."

En primer lugar, del artículo primero copiado se desprende que, se trataba de una Zona Libre explotada por el Estado,

es decir, de un régimen creado al amparo del párrafo del artículo 632 del Código Fiscal y, conforme a lo que explicamos en otro lugar, le era aplicable el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, que rige para esta clase de explotación pública de las Zonas Libres.

SEGUNDO CASO: Mediante Ley No. 25 de 30 de noviembre de 1992, se estableció un "Régimen Especial Integral y Simplificado para la Creación y Funcionamiento de Zonas Procesadoras para la Exportación." Hay que aclarar que, esta es una modalidad distinta a las dos vistas hasta este momento, toda vez que permite la explotación Estatal, Particular y Mixta.

Nos interesa ver el texto de los artículos 11, 14 y 27 de la Ley 25 de 1992:

"Artículo 11. Las Zonas Procesadoras para la Exportación podrán ser privadas, estatales o mixtas:

1. Privadas: Aquéllas cuyos inversionistas son personas naturales y/o jurídicas, nacionales y/o extranjeras. Su establecimiento, funcionamiento y administración es potestad y responsabilidad de sus dueños, bajo las normas y principios del sistema de libre empresa y de propiedad privada y demás disposiciones consagradas en las leyes de la República de Panamá.

2. Estatales: Aquéllas cuyo único inversionista es el Estado. Su establecimiento, desarrollo, funcionamiento y administración estará a cargo de una entidad del Estado o de una empresa operadora privada a la cual se le confiere el contrato de administración de conformidad con los procedimientos legales establecidos.

3. Mixtas: Aquéllas cuya propiedad es compartida entre el Estado e inversionistas nacionales o extranjeros. Su desarrollo, operación y administración estará a cargo de una

empresa privada.

"Artículo 14. Créase la Licencia de Zonas Procesadoras para la Exportación. Toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera interesada en ejercer las funciones de Promotor y/u Operador de una Zona Procesadora para la Exportación deberá obtener esta Licencia. La misma será otorgada por la Comisión Nacional de Zonas Procesadoras para la Exportación. Igualmente, créase el Registro Oficial de Zonas Procesadoras para la Exportación, el cual funcionará en el Instituto Panameño de Comercio Exterior."

- - - o - - -

"Artículo 27. Las Zonas Procesadoras para la Exportación son zonas libres de impuestos, por consiguiente, las empresas a que hace referencia esta Ley, así como toda actividad, operación, transacción, trámite y transferencia de bienes muebles e inmuebles, compra e importación de equipo y materiales de construcción, materias primas, equipos, maquinarias, herramientas, accesorios, insumos y todo bien o servicio requerido para sus operaciones, que se realicen dentro de las Zonas Procesadoras, estarán ciento por ciento libres de impuestos, directos e indirectos, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales.

Estará libre de impuesto nacional directo o indirecto el capital de las Zonas Procesadoras y el de las empresas que están instaladas en ellas, incluyendo los impuestos de patentes o licencias." (Resaltado de la Procuraduría).

Afirmaremos pues, que las empresas que se establezcan dentro de cualquiera de las Zonas Procesadoras para la Exportación (particulares, Estatales o Mixtas) se encuentran exoneradas de obtener Licencia Comercial para operar, pero no en virtud de lo que contempla el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, sino de la disposición contenida en el artículo 27 de la Ley 25 de 1992, que crea un Régimen Especial de Zonas Procesadoras para la Exportación. Además, el artículo 14 de la misma excerta, crea

una Licencia de Zonas Procesadoras para la exportación, pero que debe ser obtenida por los Promotores y/u Operadores de las Zonas Procesadoras para la Exportación y no por las empresas que en ellas se establecen para operar.

TERCER CASO: En la Gaceta Oficial No. 22,194 de 31 de diciembre de 1992, se promulgó la Ley No. 29 de 30 de diciembre del mismo año, "Por la cual se adopta un Sistema Especial de Puerto Libre para la Provincia de Colón, y se dictan otras medidas."

En lo atinente a Licencias Comerciales e Industriales, esta última Ley dispone en su artículo 11, lo que se copia según sigue:

"Artículo 11. Las empresas industriales establecidas en el Puerto Libre gozarán de los incentivos fiscales adicionales a que puedan acogerse de conformidad con las leyes vigentes."

Y en cuanto al carácter de este Sistema Especial de Puerto Libre para la Provincia de Colón, estimamos que el mismo es Estatal, ya que así se desprende del articulado de la Ley 29, en especial, del artículo 1, el cual se copia a continuación:

"Artículo 1. La presente Ley establece un sistema fiscal y aduanero especial con estructura de Puerto Libre, aplicable al territorio de la Provincia de Colón, el cual estará sujeto a la política económica del Gobierno Nacional y a la fiscalización y controles que el Organismo Ejecutivo establezca por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El régimen de Puerto Libre se circunscribirá inicialmente a los límites geográficos de la Isla de Manzanillo, con excepción de las áreas sujetas al Régimen de la Zona Libre de Colón.

No obstante, podrá ampliarse a otras áreas de la Provincia, según lo apruebe la Asamblea Legislativa, mediante resolución y previa recomendación de la Junta Asesora, disposición del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y concepto

favorable de la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa." (Subrayamos).

Como podemos observar, se trata de una situación, similar a la que vimos en el primer caso, toda vez que se trata de un Régimen Fiscal Especial de carácter Estatal, cuya regulación en materia de Licencias Comerciales, es la contenida en el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, en virtud también de la remisión que a él hace, el artículo 11 de la Ley 29 de 1992. Tal como lo dijimos al inicio de este pequeño estudio, consideramos que el tan mencionado artículo 47, es aplicable a las empresas ubicadas en Zonas Libres establecidas o explotadas por el Estado, salvo una disposición nueva en contrario.

Ya para terminar, concretamos nuestra respuesta de la siguiente forma:

1- Al tenor de lo que establece el Artículo 47 del Decreto Ley No. 18 de 17 de junio de 1948, tal como esta vigente, no todos los establecimientos ubicados en cualquier Zona Libre distinta a la Zona Libre de Colón están exoneradas del requisito de Licencia Comercial. Pueden crearse nuevas Zonas Libres que, aún participando de la naturaleza Estatal, por medio de una Entidad Autónoma (como la Zona Libre de Colón) se encuentren en la obligación de obtener una Licencia Comercial para poder operar, en virtud de una disposición especial contenida en la nueva Ley que regule el funcionamiento de la Zona Libre creada (ver parágrafo del artículo 632 del Código Fiscal). A contrario sensu, de no existir una regulación nueva-especial estarán exoneradas esas empresas del requisito mencionado, siempre que se trate de un establecimiento Estatal.

2- Como corolario de lo anterior, sí existe diferencia, en lo que a Régimen de Zona Libre se refiere, entre la Zona Libre de Colón y cualquier Otra Zona Libre creada por el Organismo Ejecutivo, de conformidad con el artículo 632 (parágrafo), en la medida en que las Zonas Libres nuevas, se encuentren sujetas a una regulación diferente.

Distinta es la situación en que, teniendo como fundamento los párrafos segundo y tercero del artículo 632 del Código Fiscal, el Organismo Ejecutivo autoriza a empresas privadas para establecer o explotar Zonas Libres. En este evento, no se aplica

el artículo 47 del Decreto Ley 18 de 1948, sino que se estará a lo establecido en el respectivo Contrato-Ley, en el cual puede o no exonerarse de Licencia Comercial a las empresas que se establezcan en la nueva Zona Libre.

De esta manera dejamos sentado el parecer jurídico de la Procuraduría de la Administración, sobre el asunto consultado.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para externarle nuestro sincero respeto y consideración.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/ichf.