



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de octubre de 2021.
C-161-21

Magíster
Tayra Ivonne Barsallo
Directora General
Autoridad Nacional de Aduanas
Ciudad.

Ref.: Exenciones arancelarias.

Señora Directora General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N.º 390-2021-ANA-OAL-DG de 1 de septiembre de 2021, recibida en este Despacho el 10 de septiembre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría: “*¿Puede la Autoridad Nacional de Aduanas, acceder o permitir la transferencia de una mercancía que ha sido beneficiada con exención arancelaria, a un tercero que no goce del beneficio, sin que se haga el pago de los tributos aduaneros correspondientes?*”:

Sobre el tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que la Autoridad Nacional de Aduanas, no puede autorizar o permitir la transferencia de una mercancía que ha sido beneficiada con exención arancelaria, a un tercero que no goce del beneficio, sin que se haga el pago de los tributos aduaneros correspondientes, conforme lo dispone el artículo 151 del Decreto de Gabinete N.º 12 de 29 de marzo de 2016.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

El artículo 80 del Decreto Ley N.º 1 de 13 de febrero de 2008, “Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero”, dispone lo siguiente:

“Artículo 80. Extensión de derechos de franquicia arancelaria.
Salvo lo dispuesto por disposición legal especial, tratado o convenio internacional o en contrato suscrito por el Estado, las mercancías sobre las cuales se hubiesen reconocido exoneración o rebaja parcial o total en el pago de los tributos aduaneros, no podrán enajenarse ni ser entregadas a ningún título, ni destinarse a un fin distinto para el cual fueron importadas, excepto en los siguientes casos:

1. Si se enajenara a favor de personas que tengan derecho de importar mercancías de la misma clase, en las mismas cantidades y que tengan derecho a exoneración o rebaja de los tributos aduaneros en el mismo nivel, previa autorización de La Autoridad.
2. Si se destina a un fin que, por su naturaleza, sea beneficiario de derecho de exoneración o de rebaja de tributos aduaneros, en el mismo nivel, previa autorización de La Autoridad.
3. Cuando se trate de los supuestos previstos en la Ley 29 de 1984; la Ley 49 de 1984, siempre que hayan transcurrido dos años; la Ley 28 de 1999 y el Decreto de Gabinete 280 de 1970, en la observancia de la estricta reciprocidad *o hayan transcurrido dos años a partir de su adquisición*, y de los casos de regímenes(*sic*) de ferias establecidos en la reglamentación del presente Decreto Ley.

En cualquier otro caso no previsto en el presente artículo, se pagará el total de los impuestos, tasas, contribuciones, recargos y demás tributos que correspondan a su importación a consumo definitivo, según proceda, al transferirse los bienes a un tercero que no goce de los mismos beneficios, sobre el valor aduanero y la base imponible vigente a la fecha en que se efectúa la transferencia del bien.” (Cursiva del Despacho)

Por su parte, el artículo 151 del Decreto de Gabinete N. °12 de 29 de marzo de 2016, “Que dicta disposiciones complementarias al Código Aduanero Uniforme Centroamericano y a su Reglamento”, señala lo siguiente:

“**Artículo 151.** Salvo lo dispuesto en disposiciones legales específicas, tratados o convenios internacionales o en contrato suscrito por el Estado, las mercancías sobre las cuales hubieran reconocido exoneración o rebaja parcial o total en el pago de los tributos aduaneros, no podrán enajenarse ni ser entregadas a ningún título, ni destinarse a un fin distinto para el cual fueron importadas, excepto en los casos siguientes:

1. Si se enajenará a favor de personas que tengan el derecho a importar mercancías de la misma clase, en las mismas cantidades y que tengan derecho a exoneración o rebaja de los tributos aduaneros, en el mismo nivel, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Autoridad Nacional de Aduanas.
2. Si se destina a un fin que, por su naturaleza, sea beneficiario del derecho de exoneración o de rebaja de tributos aduaneros, en el mismo nivel, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Autoridad Nacional de Aduanas.

En cualquier otro caso que no esté contemplado en los literales a) y b) del presente artículo, se pagará el total de los tributos aduaneros de importación, según corresponda al transferirse los bienes de un tercero que no goce de los mismos beneficios.”

Como es posible advertir, al confrontarse el texto de los artículos citados, se constata que **el artículo 151 del Decreto de Gabinete N.º12 de 29 de marzo de 2016** elimina la disposición contemplada **en el numeral 3 del artículo 80 del Decreto Ley N.º1 de 2008**, el cual exceptúa de la prohibición de enajenar o entregar bajo cualquier título o destinar a un fin distinto a aquel para el cual fueron importadas, las mercancías sobre las cuales se hubiera reconocido exoneración o rebaja parcial o

total en el pago de los tributos aduaneros y acorta el período de veda para la libre disposición de dichos bienes a dos (2) años, en los casos siguientes:

1. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Superior de Trabajo, quienes de conformidad con el artículo 64 del Código Judicial (Ley 29 de 1984 y sus modificaciones), gozan de prerrogativa funcional para importar, libre de impuesto o gravámenes, un automóvil para su uso particular cada tres años. Dicha norma señala, entre otros aspectos, que el favorecido no podrá vender el automóvil adquirido antes del vencimiento de los tres años (posteriores a su adquisición).
2. Los miembros de la Asamblea Nacional, quienes al tenor del numeral 2 del artículo 230 del Texto Único de la Ley N.º49 de 4 de diciembre de 1984, por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, gozan de franquicia aduanera para importar libre de derecho de introducción y demás gravámenes, dos vehículos durante el periodo constitucional, exclusivamente para su uso personal y el de sus familiares dependientes; beneficio que dicha norma reconoce también a los diputados suplentes, facultándoles en su caso, a importar un vehículo durante su período constitucional. Además se establece que el traspaso de los vehículos así importados antes de los tres años posteriores a su adquisición, acarrea el pago por el adquirente de los impuestos de importación y demás gravámenes correspondientes.
3. Los funcionarios miembros del servicio exterior panameño, pertenecientes a la carrera diplomática y consular, que de conformidad con el artículo 55 de la Ley N.º28 de 7 de julio de 1999, por la cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece la Carrera Diplomática y Consular, como quedó modificado por el artículo 11 de la Ley N.º60 de 6 de octubre de 2015, tienen derecho, una vez trasladados a Panamá, después de más de un año de labores en el exterior, o cuando regrese definitivamente, a introducir libre de impuestos su menaje de casa y demás enseres, así como su automóvil; previéndose que en caso de fallecimiento, su familia podrá introducir, libre de impuestos, tales bienes pertenecientes al difunto, dentro de los seis meses siguientes a su fallecimiento.
4. Los agentes diplomáticos extranjeros, funcionarios consulares extranjeros de carrera, miembros de misiones especiales de gobiernos extranjeros y funcionarios de organismos internacionales señalados en el Decreto de Gabinete No. 280 de 13 de agosto de 1970, por el cual se establece el Régimen Nacional para el otorgamiento de privilegios e inmunidades a éstos; instrumento jurídico que regula, para cada una de las mencionadas categorías de funcionarios extranjeros y sobre la base de la más estricta reciprocidad, el alcance de la franquicia aduanera a ellos concedida.¹
5. Los expositores o consignatarios de las mercancías que lleguen al país bajo el régimen de admisión temporal, destinadas a ser exhibidas en ferias internacionales y cuya disposición legal que las crea establezca el beneficio de exención tributaria al momento de su venta durante la celebración del respectivo evento ferial. (Cfr. Artículos del 152 y siguientes del Decreto de Gabinete N.º12 de 2016).

Siendo ello así, al entrar en vigencia el aludido Decreto de Gabinete N.º12 de 2016 (el 19 de octubre de 2016), los beneficiarios de las exoneraciones arancelarias antes mencionadas, perdieron el derecho a enajenar libremente o entregar bajo cualquier título las mercancías sobre las cuales se hubiera reconocido exoneración o rebaja parcial o total en el pago de los tributos aduaneros, transcurridos dos (2) años desde su adquisición (o en el marco de la celebración de eventos feriales,

¹ Cfr., Artículos 29, 32, 34, 84, 85, 86, 101 y literal "F" del artículo 114 del Decreto de Gabinete No. 280 de 13 de agosto de 1970.

en su caso); debiendo satisfacerse el total de los tributos aduaneros de importación, según corresponda al transferirse los bienes a un tercero que no goce de los mismos beneficios.

Cabe anotar que según lo expresado en el considerando del citado Decreto de Gabinete N.º12 de 2016, mediante la Ley N.º26 de 17 de abril de 2013, se aprobó el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana; siendo que, con la adopción de este instrumento jurídico nuestro país puso en vigencia, entre otras normas, el *Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*, suscrito el 14 y 27 de diciembre de 1984, así como su primer Protocolo suscrito el 9 de enero de 1992, su segundo Protocolo suscrito el 5 de noviembre de 1994 y su tercer Protocolo suscrito el 12 de diciembre de 1995.

En ese sentido dicho Convenio, según se indica también en el aludido considerando, está constituido por el *Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)*, suscrito el 13 de diciembre de 1963 y sus reformas. **Se señala asimismo, que este cuerpo normativo y su Reglamento, al igual que las disposiciones legales de cada país que se deriven del mismo (Categoría en la cual se enmarca el Decreto de Gabinete N.º12 de 2016, citado), regulan todas las actividades aduaneras que se efectúen dentro de la región, constituyéndose en la norma nacional que contiene los regímenes y los procedimientos aduaneros, aplicables a las mercancías objeto del comercio entre los países centroamericanos y los terceros países.**

Ahora bien, en el aludido código establecen las regulaciones para unificar los criterios en el tratamiento de las mercancías y personas a través de las Aduanas, **lo que implica que el desarrollo de leyes nacionales complementarias a la legislación centroamericana no debe contradecirla.**

En cuanto al alcance del deber de adecuación a la legislación centroamericana, es pertinente anotar que el propio Decreto Ley N.º 1 de 2008 faculta al Consejo de Gabinete, en materia de regulación de los *regímenes aduaneros* (incluyendo aquellos que conllevan exoneraciones o franquicias arancelarias), para **suprimir o crear los que estime necesarios, en armonía con las reglas generales, instrumentos jurídicos y prácticas existentes en el comercio exterior.**

En este sentido se expresan los artículos 96, 159 y 160 del Decreto Ley N.º1 de 2008, cuyos textos señalan lo siguiente:

“Artículo 96. Clasificación de los regímenes aduaneros. Sin perjuicio de las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo del presente Decreto Ley, que definan y establezcan otros regímenes aduaneros que se estimen convenientes para el desarrollo económico del país, las mercancías pueden destinarse a los siguientes regímenes aduaneros:

1. Regímenes aduaneros definitivos:
(...)
 - c. Importación de mercancías con exoneración de tributos aduaneros.
(...)
- (...)
4. Regímenes aduaneros por excepción:
(...)
 - c. Ferias con franquicia arancelaria.
(...)

(...)

El Consejo de Gabinete queda facultado para desarrollar los regímenes mencionados, así como para suprimir o crear los que estime necesarios, siempre en armonía con las reglas generales de comercio exterior.” (Resaltado y subraya del Despacho)

“Artículo 159. Carácter marco del presente Decreto Ley. En concordancia con el numeral 7 del artículo 200 de la Constitución Política de la República, **el Consejo de Gabinete procederá de acuerdo con los principios generales, propósitos y criterio, consignados en el presente Decreto Ley, a desarrollar las disposiciones concernientes al régimen de aduanas.** Se exceptuarán las disposiciones relativas a los delitos, sus penas y los procedimientos para su sanción.” (Resaltado del Despacho).

“Artículo 160. Contenido de la reglamentación. El Consejo de Gabinete expedirá las disposiciones concernientes al régimen de aduanas, las cuales contendrán la obligación tributaria, las formalidades aduaneras de entrada y salida de mercancías, las operaciones aduaneras, el almacenamiento de mercancías y todas las disposiciones relativas a todos los regímenes de zonas francas y zonas de tributación especial, el régimen de depósito aduanero y almacenes aduaneros, así como los procedimientos administrativos aduaneros y cualquier otra disposición, relativa al régimen de aduanas, **tomando como base los instrumentos jurídicos y las prácticas existentes, utilizados actualmente en el comercio internacional.**” (Resaltado del Despacho).

Dicho lo anterior, estimo oportuno en este punto traer a colación lo dispuesto por los artículos 10 y 161 del Decreto Ley N.º 1 de 2008, que disponen:

“Artículo 10. Fuentes del régimen jurídico aduanero. La jerarquía de las fuentes del régimen jurídico aduanero se sujetará al siguiente orden:

1. La Constitución Política de la República de Panamá.
2. Los tratados internacionales y las demás disposiciones de Derecho Internacional en materia aduanera y de comercio exterior que resulten aplicables.
3. El presente Decreto Ley y las demás leyes y normas que en materia aduanera y de comercio exterior resulten aplicables.
4. **Los Decretos de Gabinete y los Decretos expedidos por el Órgano Ejecutivo en reglamentación de las leyes.**
5. Las resoluciones y demás disposiciones dictadas por la entidad regente de la actividad aduanera nacional en desarrollo o para la ejecución de las normas reglamentarias.”

“Artículo 161. Preferencia en su aplicación. Las disposiciones concernientes al régimen de aduanas contenidas en el presente Decreto Ley **o su reglamentación tendrán preferencia en su aplicación, sobre cualquier otra disposición legal o reglamentaria relativa a la materia aduanera.**” (Resaltado del Despacho).

A juicio de este Despacho, la aplicación del artículo 151 del Decreto de Gabinete N.º12 de 2016, en los supuestos de hecho a los que alude su consulta, se enmarcarían dentro *de las reglas sobre jerarquía normativa y aplicación preferente establecidas en los artículos 10 y 161 del Decreto Ley 1 de 2008, citados*, en tanto:

1. El Decreto de Gabinete N.º12 de 2016 fue dictado con fundamento en la competencia atribuida al Consejo de Gabinete por el ordinal 7 del artículo 200 de la Constitución Política de la República, de fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 11º del artículo 159 también constitucional. Al encontrarse vigente el aludido Decreto de Gabinete N.º12 de 2016 y no haber sido declarado inconstitucional por la autoridad jurisdiccional competente (el Pleno de la Corte Suprema de Justicia), **ha de presumirse que el mismo se encuentra investido de constitucionalidad.**
2. Dicho Decreto de Gabinete, adecúa el ordenamiento positivo panameño en materia arancelaria, a los compromisos adquiridos por la República de Panamá, en el marco del **Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano de 1984** y sus Protocolos; actuación con la cual se incorpora al andamiaje jurídico nacional en materia aduanera, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), suscrito el 13 de diciembre de 1963, sus reformas y *su Reglamento*.
3. La aludida disposición reglamentaria se conforma a lo dispuesto en los artículos 96 y 160 del Decreto Ley N.º1 de 2008 citados, en tanto desarrolla normas concernientes a regímenes aduaneros que establecen *exoneraciones o franquicias arancelarias*, limitando el alcance de algunas disposiciones sobre esa materia, hasta entonces vigentes, con fundamento en los estándares internacionales establecidos en el *Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano* de 1984, el *Código Aduanero Uniforme Centroamericano* (CAUCA) y el reglamento, que lo instrumentan.
4. Al constituir dicho Decreto de Gabinete N.º12 de 2016 la norma reglamentaria que desarrolla el Decreto Ley N.º1 de 2008 (Ley Marco en la materia según lo establece su artículo 159) y además, adecúa el ordenamiento positivo panameño a los compromisos en materia aduanera adquiridos por la República de Panamá, en el marco del Subsistema de Integración Centroamericana, es claro a nuestro juicio, **que el mismo resulta de aplicación preferente frente a cualquier otra disposición legal o reglamentaria preexistente, relativa a la materia aduanera, tal como lo expresa el artículo 161 del mencionado Decreto Ley.**

De allí que en la opinión de este Despacho, la Autoridad Nacional de Aduanas, no puede autorizar o permitir la transferencia de una mercancía que ha sido beneficiada con exención arancelaria, a un tercero que no goce del beneficio, sin que se haga el pago de los tributos aduaneros correspondientes, conforme lo dispone el artículo 151 del Decreto de Gabinete N.º12 de 29 de marzo de 2016.

Por último, me permito indicarle que lo solicitado a este Despacho constituye una función propia de la entidad a su cargo, la cual le corresponde ejercitar, tal como disponen los numerales 1 y 16 del artículo 22, en concordancia con los numerales 3 y 23 del artículo 23 del Decreto Ley N.º1 de 2008, cuyo texto cito a continuación:

“Artículo 22. Funciones. La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

1. *Administrar las políticas, directrices y disposiciones que regulan el sistema aduanero, de conformidad con lo que establece la legislación vigente en la materia y garantizar su aplicación.*

(...)

16. *Aplicar las normas y procedimientos que imponen los acuerdos o tratados comerciales internacionales en materia aduanera, bilaterales o multilaterales, vigentes”,*

“Artículo 23. Atribuciones. *La autoridad tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)


3. *Verificar que las mercancías importadas con algún beneficio fiscal, franquicia, exención o reducción de tributos aduaneros, estén destinadas al propósito para el cual se otorgó el beneficio, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes les fue concedido el beneficio y que no sea enajenadas ni entregadas a terceros bajo ningún título, salvo las excepciones legales”*

(...)

23. *Emitir los criterios necesarios para la correcta aplicación e interpretación de las disposiciones del presente Decreto Ley y sus reglamentos.”*

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

