

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 639

Panamá, 13 de mayo de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

El Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de la **Unión Nacional de Corredores de Aduanas de Panamá (UNCAP)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**.

**Concepto de la Procuraduría de  
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso  
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

**I. La pretensión.**

De conformidad con lo que consta en autos, el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de la **Unión Nacional de Corredores de Aduanas de Panamá (UNCAP)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, por medio de la cual se autoriza a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) el acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) (Cfr. fojas 2-12 del expediente judicial).

**II. Las normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que la resolución acusada vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 36, 46 y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación con el principio de legalidad de los actos administrativos; con el carácter obligatorio de las órdenes y

demás actos administrativos en firme del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas; y que los recursos en contra de aquéllos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 8-10 y 11-12 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 39 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que establece que el agente corredor de aduanas es el profesional auxiliar de la gestión pública aduanera, con licencia de idoneidad, autorizado por la Autoridad para actuar, en su carácter de persona natural, con las condiciones y los requisitos establecidos en ese cuerpo normativo (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

El apoderado judicial de la accionante hace una exposición **objetiva** del contenido de la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, por medio de la cual se autoriza a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) el acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), habida cuenta que el interés planteado es determinar, como lo dice **en el hecho primero de la demanda**, si *“Para poder acceder al módulo de corredores de aduana del Sistema Informático Aduanero es necesario que la persona a quién se le autoriza el acceso, posea idoneidad exigida por la Ley para ejercer las funciones del agente corredor de aduana.”* (Cfr. 7 del expediente judicial).

En tal sentido, **en el hecho tercero de la acción bajo análisis**, el abogado de la recurrente manifiesta que: *“Por vía de excepción las entidades del Estado que hagan compras directas (no a través de intermediarios), podrán confeccionar sus propias declaraciones de aduanas, sin poseer la idoneidad requerida por la Ley. Sin embargo, en el caso de la Autoridad del Canal de Panamá, con el acto administrativo demandado, las compras se ejecuten a través de terceros (sic), no de forma directa, podrían ser confeccionadas por gente inidónea, de la Autoridad del Canal de Panamá.”* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Según lo refiere la accionante **en el hecho cuarto de la acción que ocupa nuestra atención**, históricamente la Autoridad del Canal de Panamá llevaba a cabo licitaciones entre los



agentes corredores de aduana idóneos y “...de entre los participantes seleccionaba a aquellos que cumplían sus requisitos y esos escogidos eran los encargados de los trámites del Canal de Panamá...” y que esa realidad cambió a partir de la expedición de la resolución impugnada, **causando perjuicios a los agentes corredores de aduanas que son idóneos** (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

3.1. Esa es la razón por la que, al sustentar el concepto de la violación del **artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que indica que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, la actora sostiene que la Autoridad Nacional de Aduanas quebrantó las formalidades legales al emitir el acto administrativo acusado, puesto que posibilita que las compras de la Autoridad del Canal de Panamá que se ejecuten a través de terceros, puedan ser tramitadas por algunos funcionarios que no están legitimados para la confección y el trámite de las declaraciones de aduanas (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

3.2. En ese contexto, la demandante articula su acción basada en la infracción del **artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que guarda relación con la desviación de poder, entendida como la emisión o la celebración de un acto administrativo, con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley; y, sobre esa base, indica que: “*La Autoridad Nacional de Aduanas actuó con desviación de poder, en la emisión del acto administrativo cuestionado..., porque se adoptó por motivos distintos a los que prevé la ley, para favorecer a nuestro juicio de manera desmedida, a la Autoridad del Canal de Panamá y a algunas empresas dominantes.*” (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

**Esta Procuraduría no coincide con lo señalado por la accionante cuando manifiesta que se han vulnerado los artículos 36 y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, debido a que la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, sí se ajusta a derecho como lo explicamos a continuación.

El **Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas, en su **artículo 1**, dispone que el objeto de ese cuerpo normativo es regular el ejercicio de la potestad

aduanera, las relaciones jurídicas entre la entidad regente de esa actividad, los auxiliares, los intermediarios de la gestión pública aduanera, las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, la permanencia, la salida de mercancías, las personas y los medios de transporte en el territorio nacional, así como los regímenes aduaneros aplicables a la mercancías y a las operaciones aduaneras; aunado al hecho que tales disposiciones tienen preferencia en su aplicación sobre cualquier otra relativa a la materia (Cfr. Gaceta Oficial 25984 de 22 de febrero de 2008).

Por su parte, **el artículo 4 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, indica que están obligados al cumplimiento de esa excerpta legal, quienes importen o exporten, en cualquiera de sus modalidades, bienes al territorio nacional, ya sean consignantes, consignatarios, propietarios, destinatarios, remitentes, agentes corredores de aduana, transportistas, operadores de transporte multimodal, servidores públicos de aduana o cualquier otro que tenga intervención en la introducción, la extracción, la custodia, el almacenamiento y el manejo de los bienes que sean objeto de tráfico internacional, incluyendo a los viajeros (Cfr. Gaceta Oficial 25984 de 22 de febrero de 2008).

**El artículo 10 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, define cuáles son las fuentes del régimen jurídico aduanero: la Constitución Política; los tratados internacionales y demás disposiciones de Derecho Internacional de materia aduanera y de comercio exterior que resulten aplicables; ese Decreto Ley; los Decretos de Gabinete y los Decretos Ejecutivos expedidos por el Órgano Ejecutivo en reglamentación de las leyes; las resoluciones y las demás disposiciones dictadas por la entidad regente de la actividad aduanera nacional en desarrollo o para la ejecución de las normas reglamentarias (Cfr. Gaceta Oficial 25984 de 22 de febrero de 2008).

**El artículo 19 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, establece que la Autoridad Nacional de Aduanas es el órgano superior del servicio aduanero nacional y es la institución del Estado encargada de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, la salida, el movimiento de las mercancías, las personas y los medios de transporte por las fronteras, los puertos y los aeropuertos del país, para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan o para los controles que les son aplicables, así como de prevenir, investigar y sancionar las infracciones aduaneras, de formar



estadísticas sobre comercio exterior, intervenir en el tráfico internacional de mercancías y cumplir con las funciones que se confieran, mediante acuerdos internacionales de los que forme parte la República de Panamá (Cfr. Gaceta Oficial 25984 de 22 de febrero de 2008).

En atención a lo establecido en el artículo 10 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que define cuáles son las fuentes del régimen jurídico aduanero, fue que se dictó el **Decreto de Gabinete 27 de 27 de septiembre de 2011**, "Que adopta el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA)", en sus Considerandos, señala:

"Que el Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, **tiene por objeto regular el ejercicio de la potestad aduanera**, las relaciones jurídicas entre la entidad regente de la actividad aduanera nacional, los auxiliares, **los intermediarios de la gestión pública aduanera, las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, salida de mercancías**, personas y medios de transporte en el territorio nacional, **así como los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías y las operaciones aduaneras**;

Que para la facilitación del comercio **es necesaria la simplificación de los procedimientos aduaneros**, para lo cual la República de Panamá ha adoptado en materia de régimen de cumplimiento, el principio de autodeterminación del sujeto pasivo de la obligación tributaria aduanera al momento de la declaración, establecido en el artículo 5 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, **cimentado sobre las premisas de presunción de la buena fe en todas las actividades vinculadas directa o indirectamente con el comercio exterior y en que los consignatarios o consignantes cumplirán de manera voluntaria la legislación siempre que las leyes se comprendan**, sean razonables y su cumplimiento no quede impune;

Que para adecuar el servicio aduanero nacional a estándares mundiales de calidad y eficiencia en términos de facilitación del comercio internacional, control de la recaudación fiscal, prevención y, a su vez, la protección de nuestras fronteras, puertos y aeropuertos del territorio nacional es preciso conjugar las Tecnologías de la Información y Comunicación con los procedimientos de control aduanero aplicados, a efectos de la supervisión, fiscalización, verificación y evaluación del cumplimiento de la normativa vigente, concentrando los recursos disponibles en actividades de análisis de riesgo y controles por auditoría, acelerando de esta manera las actividades comerciales de bajo riesgo y centrando los esfuerzos en las áreas críticas de alto riesgo o riesgo incierto;

Que el Estado Panameño, por conducto del Órgano Superior del Servicio Aduanero Nacional, tiene entre sus funciones y responsabilidades, administrar, fortalecer y consolidar las políticas, directrices y disposiciones que regulan el sistema aduanero de conformidad con lo que establece la legislación vigente, garantizando así su efectiva aplicación. De la misma manera, la Autoridad Nacional de Aduanas tiene la competencia para dictar las reglamentaciones administrativas de carácter general necesarias para el eficiente control, gestión de

riesgos, recaudación y fiscalización de los gravámenes al comercio exterior y demás ingresos aduaneros en el estricto cumplimiento del principio de legalidad;

Que de conformidad con el numeral 7 del artículo 200 de nuestra Carta Magna, corresponde al Consejo de Gabinete fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; con sujeción a las normas generales o específicas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá,

...” (Énfasis suplido) (Cfr. las páginas 2 y 3 de la Gaceta Oficial Digital 26882 de 29 de septiembre de 2011).

Al efecto, conviene citar el contenido del **artículo 6 del Decreto de Gabinete 27 de 27 de septiembre de 2011**, que a la letra dice:

**“Artículo 6. Notificación personal informática.** Toda resolución de carácter administrativo particular proferida por La Autoridad, deberá ser notificada personalmente. **Para los efectos de la notificación a que se refiere el presente artículo, se entenderá efectuada de manera personal la notificación realizada a través del sistema informático aduanero oficial a la dirección de correo electrónico proporcionada por los auxiliares o intermediarios, a quien La Autoridad haya asignado un código de acceso al sistema informático aduanero oficial...**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. la página 4 de la Gaceta Oficial Digital 26882 de 29 de septiembre de 2011).

De acuerdo con la parte motiva (los Considerandos) y el artículo 6 del Decreto de Gabinete 27 de 27 de septiembre de 2011, la Autoridad Nacional de Aduanas está autorizada para simplificar los procedimientos aduaneros; entre éstos, la notificación personal, la cual será válida si se realiza a través del sistema informático aduanero oficial a aquellas personas a las que esa entidad le haya asignado un código de acceso, tal como ocurre en la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, por medio de la cual, la mencionada institución autoriza a auxiliares o a intermediarios de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) el acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) (Cfr. fojas 14-17 del expediente judicial).

Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, no se ha vulnerado el principio de legalidad de los actos administrativos, contenido en el artículo 36; ni se ha actuado con desviación de poder, regulado en el artículo 162, ambos de la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que deben descartarse las apreciaciones de la accionante.



3.3. En adición, la demandante señala que se ha infringido **el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que indica que: *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes... Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”*, argumentando que la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, objeto de análisis, no ha sido publicada en la Gaceta Oficial, no obstante, se ha estado ejecutando con fuerza obligatoria (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que observa esta Procuraduría, la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, autoriza a la Autoridad del Canal de Panamá su acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), por lo que seguramente, la misma fue notificada a la prenombrada institución conforme lo dispone el artículo 6 del Decreto de Gabinete 27 de 27 de septiembre de 2011, que en lo pertinente, puntualiza: **“Artículo 6. Notificación personal informática. Toda resolución de carácter administrativo particular proferida por La Autoridad, deberá ser notificada personalmente...”** (Cfr. Gaceta oficial 26882 de 29 de septiembre de 2011).

Por consiguiente, estimamos que no se ha vulnerado el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

3.4. La demandante considera que se ha violado **el artículo 39 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, que alude al agente corredor de aduanas, quien es el profesional auxiliar de la gestión pública aduanera con licencia de idoneidad, autorizado por la Autoridad Nacional de Aduanas, para actuar en su carácter de persona natural, con las condiciones y los requisitos establecidos en ese cuerpo normativo; y que es el único autorizado para actuar por cuenta de terceros ante cualquier oficina aduanera del país, en la confección, refrendo y trámite de las

destinaciones aduaneras, así como para realizar las gestiones conexas concernientes a ellas (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Al expresar el concepto de la violación de la norma a la que nos hemos referido en el párrafo anterior, la accionante sostiene que la resolución en estudio posibilita que personas naturales sin idoneidad de agente de corredor de aduanas puedan ejercer esa actividad en la República de Panamá, mediante compras a través de terceros (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Este Despacho no coincide con tales argumentos, habida cuenta que el **artículo 10 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, define cuáles son las fuentes del régimen jurídico aduanero**; y, entre éstas, incluye a los tratados internacionales y demás disposiciones de Derecho Internacional en materia aduanera y de comercio exterior que resulten aplicables (Cfr. Gaceta Oficial 25984 de 22 de febrero de 2008).

Acatando lo indicado en la disposición citada en el párrafo previo, se **dictó la Ley 26 de 17 de abril de 2013, que aprobó el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de la Integración Centroamericana** (Cfr. Gaceta Oficial 276268-B de 17 de abril de 2013).

El **artículo 7.1 del mencionado Protocolo**, menciona que: *“La República de Panamá adoptará y pondrá en vigencia, en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo, los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCAs) y otros instrumentos listados en el Anexo 7.1.”* (Cfr. Gaceta Oficial 276268-B de 17 de abril de 2013).

La **Resolución 488 de 26 de octubre de 2018**, indica entre sus Considerandos, lo siguiente:

**“Que la Ley N° 26 de 17 de abril de 2013, aprueba el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Sistema de Integración Económica Centroamericana y adopta los instrumentos jurídicos, entre ellos, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, por sus siglas CAUCA y RECAUCA, señalan que los auxiliares de la función pública aduanera y los demás usuarios autorizados están obligados a transmitir electrónicamente sus operaciones de comercio exterior en el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) de la Autoridad Nacional de Aduanas la**



información relativa a los actos, operaciones o regímenes aduaneros en el que participen conforme a los reglamentos establecidos;" (La negrilla es nuestra) (Cfr. Gaceta Oficial 28646 de 1 de noviembre de 2018).

El **artículo 87 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, por sus siglas RECAUCA**, también establece excepciones legales a la intervención de los agentes corredores de aduana para operaciones aduaneras efectuadas por el Gobierno y sus dependencias, las municipalidades, las entidades autónomas o semiautónomas del Estado: Recordemos que esa norma forma parte del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de la Integración Centroamericana, aprobado por medio de la Ley 26 de 17 de abril de 2013 (Cfr. Gaceta Oficial 276268-B de 17 de abril de 2013).

**"Artículo 87. No intervención del agente aduanero. La intervención del agente aduanero no será necesaria en las modalidades, operaciones y trámites que se indica a continuación:**

a) Cuando se trate de operaciones aduaneras efectuadas por el gobierno y sus dependencias, las municipalidades y **las instituciones autónomas o semiautónomas del Estado;**" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial 276268-B de 17 de abril de 2013).

Por otra parte, es menester señalar que el **artículo 43 (numeral 2) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, describe las **excepciones a la intervención de los agentes corredores de aduana**, entre éstas, "*Las importaciones directas que realice el Estado*" (Cfr. Gaceta Oficial 25984 de 22 de febrero de 2008).

En lo que respecta a este tema, el **Decreto de Gabinete 20 de 12 de julio de 2000**, establece un **procedimiento especial denominado "Trámite de declaración simplificada"**, que se utiliza para la gestión expedita de todas las destinaciones aduaneras que efectúa la Autoridad del Canal de Panamá. De ese instrumento jurídico citamos el artículo 3 (numeral 3) que dispone:

**"Artículo 3.** El trámite de declaración simplificada que establece el presente decreto incluirá lo siguiente:

...

3. La Autoridad del Canal de Panamá deberá informar por escrito a la Dirección General de Aduanas **los nombres de los funcionarios que estarán autorizados en su nombre para preparar los formularios aduanales y certificar que la mercancía importada es para uso oficial de la Autoridad del Canal de Panamá.**" (Cfr. Gaceta Oficial 24096 de 14 de julio de 2000).

En concordancia, **los artículos 43 y 52 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997**, disponen:

**“Artículo 43.** La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.”

**“Artículo 52.** La Autoridad podrá contratar o adquirir obras, suministro de bienes, prestaciones de servicios y proveeduría de general, con o sin intermediario, en forma directa, localmente o en el extranjero, con el fin de garantizar la mejor calidad, los precios más favorables, eficiencia y competitividad. Corresponderá privativamente a la Autoridad adoptar los reglamentos que desarrollen las normas contenidas en esta sección.” (Cfr. Gaceta Oficial 23309 de 13 de junio de 1997).

Lo expresado en los párrafos precedentes, nos permite arribar a la conclusión que en el proceso bajo análisis no se ha infringido el artículo 39 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008.

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, por medio de la cual se autoriza a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) el acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA); y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General