

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1333

Panamá, 9 de diciembre de 2016

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El **Licenciado Julio Ramírez**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de los **artículos 17, 19 y 22 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, mediante el cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas y se dictan disposiciones concernientes al régimen aduanero.

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

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Acto acusado de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare inconstitucional los **artículos 17, 19 y 22 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, mediante el cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas y se dictan disposiciones concernientes al régimen aduanero, publicada en Gaceta Oficial 25984, los cuales son del tenor siguiente:

“**Artículo 17.** Creación. Se crea la Autoridad Nacional de Aduanas, en adelante, La Autoridad, como una institución de Seguridad Pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, y ejercerá su jurisdicción en todo el territorio nacional, sujeta a la política y orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo que estipula la Constitución Política de la República y la ley. Cuando se trate de temas de seguridad, la política y orientación del Órgano Ejecutivo, se hará por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

“**Artículo 19.** Competencia. 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, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos y 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 le confieran, mediante acuerdos internacionales de los que forme parte la República de Panamá.” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

“**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.

2. Dictar las reglamentaciones necesarias para el eficiente control, gestión de riesgos, recaudación y fiscalización de los gravámenes al comercio exterior y demás ingresos aduaneros, cuya recaudación le está encomendada por ley.

3. Realizar las gestiones administrativas para exigir el pago de los impuestos bajo su control, e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

4. Administrar, fortalecer y consolidar la política aduanera, aplicando criterios de modernización.

5. Brindar la asistencia que le soliciten las instancias que correspondan dentro del marco de la reciprocidad en los acuerdos y convenios de cooperación y asistencia mutua y otros de los que, en materia aduanera, sea Parte la República de Panamá.

6. Controlar y supervisar operaciones aduaneras, así como el flujo de mercancías que ingresen, permanezcan o salgan del país y aquellas amparadas bajo regímenes aduaneros, definitivos o temporales, depósitos aduaneros, zonas francas y tiendas libres.

7. Facilitar el comercio exterior y orientar a los usuarios sobre sus deberes y derechos ante La Autoridad.

8. Asegurar la correcta aplicación del aforo aduanero.

9. Delimitar y administrar las zonas de jurisdicción aduanera, los perímetros fronterizos especiales y las vías habilitadas, así como establecer o suprimir administraciones y recintos aduaneros, y designar su ubicación y funciones.

10. Someter a subasta pública la mercadería declarada en abandono y en comisos por infracciones aduaneras, conforme a las disposiciones vigentes.

11. Investigar la comisión de infracciones aduaneras y aplicar las sanciones correspondientes.

12. Comprobar y aplicar los procedimientos para la certificación y verificación de origen de las mercancías.

13. Reconocer y liquidar los impuestos, derechos, tasas y los demás gravámenes de carácter aduanero o no aduanero, que conforme a las disposiciones vigentes le corresponda recaudar.

14. Garantizar los derechos de propiedad intelectual de conformidad con lo establecido en la legislación nacional, acuerdos y tratados internacionales.

15. Administrar parámetros de selectividad, aleatoriedad y seguridad bajo evaluaciones de análisis de riesgo en toda la cadena logística.

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

17. Elaborar su proyecto de presupuesto anual.

18. Proporcionar acceso en línea a la Dirección General de Ingresos y a la Contraloría General de la República a toda la información contenida en la base de datos de La Autoridad.

19. Intercambiar información con la Autoridad Marítima de Panamá, respecto a los movimientos que se le pagan y con las instituciones anuentes que deben proporcionar visados para las importaciones de determinadas mercancías al territorio aduanero.

20. Generar datos estadísticos relativos a las operaciones aduaneras y de comercio exterior.

21. Aplicar las medidas de control y fiscalización.

22. Ejecutar cualquier otra que le asigne la ley.” (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente judicial).

II. Normas constitucionales que se aducen infringidas.

El accionante aduce la infracción del preámbulo y el artículo 184 (numeral 5) de la Constitución Política de Panamá, los cuales son del tenor siguiente:

“Preámbulo:

Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá.” (Cfr. fojas 5 - 6 del expediente judicial).

“**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El Licenciado Ramírez es de la opinión que el **artículo 17 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, mediante el cual se crea la **Autoridad Nacional de Aduanas y dicta otras disposiciones concernientes al régimen aduanero**, infringe lo dispuesto en el Preámbulo de nuestra Carta Fundamental, toda vez que éste creó una entidad autónoma

para el ejercicio de atribuciones inherentes a la vigilancia de la recaudación y la administración de las rentas nacionales, que están constitucionalmente destinadas al Órgano Ejecutivo, provocando una desestabilización institucional (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En lo que respecta a los artículos 19 y 22 del citado decreto, el actor es de la opinión que éste vulnera por comisión el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución, puesto que le da a la **Autoridad Nacional de Aduanas** el carácter de órgano superior del servicio aduanero nacional y en función de ello le otorga una pluralidad de competencias constitucionalmente relacionadas con atribuciones cuyo ejercicio es exclusivo del Presidente de la República en conjunto con el Ministro respectivo (Cfr. foja 6 - 8 del expediente judicial).

Una vez conocidos los argumentos planteados por el accionante constitucional, debemos indicar que este Despacho no comparte las consideraciones por él externadas.

Lo dicho en el párrafo que antecede encuentra su sustento en que el contenido constitucional en el que el actor fundamenta su accionar, en ninguna manera entra en colisión con la facultad reconocida al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo de **vigilar** la recaudación y **administración** de las rentas nacionales, la cual se encuentra contenida en el artículo 184 (numeral 5) de este cuerpo normativo.

En este sentido, el artículo 17 del Decreto Ley 1 de 2008, al referirse a la creación de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, indica con claridad que si bien, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, **ejercerá su política con sujeción a la orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, encontrándose además sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución y la ley;**

Lo anterior es reconocido por el propio actor, al momento que indica que:

“Si bien el enunciado artículo 17 establece que la autonomía de la Autoridad Nacional de Aduanas **está sujeta a la política y**

orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas no existen mecanismos de control en el resto de su articulado, ni en su reglamento tendientes a describir, desde el punto de vista institucional, como el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas aplicará la vigilancia y administración de los tributos aduaneros.” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente citado, se puede apreciar una clara contradicción en lo que respecta al razonamiento expuesto por el demandante, ya que el mismo reconoce que uno de los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona, **sí cuenta con los elementos de control institucional**, a saber Órgano Ejecutivo y Contraloría General de la República, que este mismo alega son inexistentes en la norma atacada.

Si bien el tipo de proceso ante el cual nos encontramos se debe circunscribir a un análisis de puro derecho, no podemos dejar pasar por alto elementos como el arriba mencionado, ya que, como expresamos en el párrafo que antecede, el propio accionante reconoce que uno de los artículos acusados de inconstitucional, si establece que el funcionamiento de la **Autoridad Nacional de Aduanas** no es absoluto, y que, por el contrario, se encuentra, de conformidad a la norma, sujeto a la **orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, encontrándose además sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución y la ley.**


En este mismo sentido, al analizar el Preámbulo de la Carta Magna podemos encontrar que las normas acusadas de inconstitucionales se encuentran en concordancia al mismo; ya que la estabilidad institucional a la que éste hace alusión se logra desde en el momento en que las políticas de la **Autoridad Nacional de Aduanas** se encuentran sujetas, por un lado, al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, y por el otro, a la Contraloría General de la República.

De lo anterior se puede concluir que si bien nos encontramos ante una entidad que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en su régimen interno, competencias y funciones bien definidas, no nos encontramos ante un organismo carente de

controles en cuanto a su funcionamiento, por el contrario, estamos frente a una entidad cuyo funcionamiento y operación se encuentra sujeta a las políticas que deriven del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, y al control financiero por parte de la Contraloría General de la República.

En atención a las consideraciones previamente anotadas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 17, 19 y 22 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, mediante el cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas y se dictan disposiciones concernientes al régimen aduanero, por infringir el Preámbulo y el artículo 184 (numeral 5) de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1150-16-I