



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de enero de 2023
C-005-23

Licenciada
Tayra I. Barsallo, LL.M.
Directora General de la
Autoridad Nacional de Aduanas
Ciudad.

Ref.: Convenios y Acuerdos de Cooperación e Intercambio de Información suscritos por la Autoridad Nacional de Aduanas, con otras instituciones del Estado y con la empresa privada.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No.493-2022-ANA-OAL-DG de 29 de noviembre de 2022, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría, en relación con los distintos Convenios y Acuerdos de Cooperación e Intercambio de Información suscritos por la Autoridad Nacional de Aduanas, con otras instituciones del Estado y con la empresa privada.

Concretamente, con base en lo que establece el numeral 15 del artículo 23 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 *“que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero”*¹, en cuanto a las atribuciones de la Autoridad Nacional de Aduanas, consulta lo siguiente:

“¿Si la suscripción de los distintos acuerdos y convenios de Cooperación e Intercambio de Información por parte de esta Autoridad con otras instituciones del Estado y con la sociedad civil, vulnera la autonomía de la institución?” (SIC)

En cuanto a lo consultado, este Despacho es del criterio que corresponde a la Autoridad Nacional de Aduanas, de acuerdo con sus competencias, funciones y atribuciones especiales, analizar y determinar si la suscripción de un convenio de Cooperación e Intercambio de Información con otro ente público o un ente privado podría vulnerar la autonomía de la institución, lo cual deberá realizar caso por caso.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

¹ Modificado por la Ley 50 de 26 de agosto de 2013; la Ley 125 de 31 de diciembre de 2013; la Ley 24 de 28 de octubre de 2014; la Ley 6 de 20 de marzo de 2015; la Ley 2 de 7 de enero de 2016; y la Ley 283 de 30 de diciembre de 2021.

I. Autonomía administrativa

En su “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”², el jurista Manuel Ossorio define el concepto “autonomía” de la siguiente manera:

“**Autonomía.** (...) Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (*Dic. Acad.*). Pero en este último sentido, la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hubiesen renunciado para delegarlas en el Estado Federal.”

Por otro lado, los numerales 4 y 6 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, se refieren a los conceptos de “administración central” y “administración descentralizada”, así:

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

4. *Administración central.* Aquélla integrada exclusivamente por el conjunto de todos los ministerios del Estado, dirigidos por la Presidenta o el Presidente de la República, de la que forman parte también los Vicepresidentes o las Vicepresidentas de la República.

...

6. *Administración descentralizada.* **Conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central.** Forman parte de la administración descentralizada, las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales.” (Resalta el Despacho)

De lo que se puede concluir, que la autonomía es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas para llevar a cabo sus funciones y objetivos, con fundamento en las normas que las crean.

II. Autonomía de la Autoridad Nacional de Aduanas

El artículo 17 del Decreto Ley N° 1 de 2008, ya citado, señala lo 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**

² Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Claridad, S.A. 1989.

orientación del Órgano Ejecutivo, se hará por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.” (Subraya y resalta el Despacho)

Como se observa de la simple lectura de esta disposición, la autonomía de la Autoridad Nacional de Aduanas se refiere a su régimen interno, es decir, en cuanto a su funcionamiento y operación, encontrándose sujeta a la política y orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, excepto en cuanto al tema de seguridad, en el que la orientación será por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia (actualmente Ministerio de Seguridad Pública).

Por otro lado, la competencia de la Autoridad Nacional de Aduanas, se encuentra establecida en el artículo 20 del Decreto Ley N° 1 de 2008, así:

“**Artículo 20. Marco de la competencia.** Se atribuye a La Autoridad, en virtud de la potestad aduanera, la siguiente competencia:

1. Normativa, estableciendo, aclarando o determinando procedimientos y formalidades aduaneras cumpliendo con el principio de legalidad.
2. Técnica operativa, para el control, fiscalización, seguridad y facilitación de las operaciones aduaneras, en armonización con las prácticas existentes en materia de comercio exterior.
3. Jurisdiccional, en todas las materias relacionadas con el aforo, contravenciones e infracciones aduaneras y cobro coactivo. En el marco de competencia señalado en el presente artículo se desarrollará la estructura administrativa de La Autoridad.”

Adicionalmente, el artículo 23 del referido cuerpo legal establece las atribuciones de la Autoridad. Específicamente, los numerales 15 y 23 de dicho artículo disponen lo siguiente:

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

...

15. Suscribir convenios o contratos con auxiliares o instituciones públicas o privadas, para implementar proyectos de mejoramiento del servicio aduanero, incluyendo la introducción de nuevas técnicas aduaneras, así como el uso de infraestructura y capacitación.

...

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

De manera tal que, la suscripción de convenios con instituciones públicas o privadas, es una facultad de la Autoridad establecida expresamente en una disposición legal, por tanto, puede llevarla a cabo siempre y cuando el convenio de que se trate se circunscriba a las materias que describe la norma. Es decir, los convenios deben tener como objeto la implementación de proyectos de mejoramiento del servicio aduanero, incluyendo la introducción de nuevas técnicas aduaneras; el uso de infraestructura; y, capacitación.

Ahora bien, a fin de poder determinar si la suscripción de un convenio de Cooperación e Intercambio de Información por parte de la Autoridad Nacional de Aduanas, con otro ente público o privado podría vulnerar la autonomía de la institución, habría que analizar el contenido del convenio en cuestión, caso por caso, análisis que corresponderá a dicha Autoridad, toda vez que, como se indicó mediante nota C-212-22 de 16 de diciembre de 2022, el numeral 23 del

artículo 23 del Decreto Ley N° 1 de 2008, establece entre sus atribuciones la de emitir los criterios para la aplicación e interpretación del Decreto Ley que la crea y de los reglamentos que se emitan en relación con el mismo, de manera especial y privativa.

En cuanto a los convenios ya suscritos y/o en ejecución, no podría este Despacho emitir un criterio puesto que tal ejercicio implicaría realizar un análisis sobre la legalidad de actos administrativos materializados, actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

Ello, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000, el cual establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado; no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

C-207-22



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 **