



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de abril de 2021
C-051-21

Licenciada
Tayra Ivonne Barsallo
Directora General de la
Autoridad Nacional de Aduanas
Ciudad.

Ref: Interpretación del numeral 2 del artículo 22 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, relativo a las funciones de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Señora Directora General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 090-2021-ANA-OAL-DG de 5 de marzo de 2021, mediante la cual nos eleva consulta referente a la: “ *interpretación del numeral 2 del artículo 22, correspondiente al Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, relativo a las funciones de la Autoridad Nacional de Aduanas*”.

I. Lo consultado.

Dentro del contexto de su consulta, a diferencia de lo que usted señaló en su primer párrafo, indicó que: “*La disposición legal sometida a consulta corresponde a las funciones de la Autoridad Nacional de Aduanas, la cual se encuentra recogida en el numeral 2 y 4 del artículo 22 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008.....*”; posteriormente en un tercer párrafo señala lo siguiente: “*Nuestra consulta es la siguiente: En atención a la norma legal precitada ¿Es posible consignar o retener en una cuenta bancaria de Aduanas un rubro que está reglamentado para ser depositado en el Tesoro Nacional? Es decir si dentro de las facultades de la aduana se prevé la recepción de dineros para pagar tributos futuros. De considerar su despacho que la Autoridad no está facultada por la norma precitada, requerimos nos indique si tiene conocimiento de la existencia de alguna norma que podamos utilizar como fundamento legal para la apertura de la cuenta bancaria antes descrita.*”

Ante la pluralidad de interrogantes que se han verificado en los primeros párrafos de su nota, procedo a dar respuesta en los términos en que lo dispone el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que le corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer, respecto a determinada **interpretación de la ley** o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En base a lo que señalan los numerales 2 y 4 del artículo 22, del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 y, luego de una lectura prolija de las normas propias del tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es del criterio que, en atención a una estricta hermenéutica jurídica, la Autoridad Nacional de Aduanas, no posee facultades o atribuciones legales que le permitan poder consignar o retener, en una cuenta bancaria de Aduanas un rubro que esté reglamentado para ser depositado en el Tesoro Nacional.

Nuestro criterio obedece a las razones y consideraciones que a continuación analizaremos. Veamos:

III. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

Ya en opiniones anteriores hemos manifestado que, de acuerdo a la jerarquía de todo nuestro ordenamiento constitucional y legal, la Constitución Política de la República de Panamá es la llamada a establecer y tutelar el sagrado principio de legalidad en virtud del cual las actuaciones administrativas (*actos administrativos*), deberán encontrarse sometidos a las leyes, siendo así que todo ejercicio de un poder estatal deberá realizarse en su estricto apego, por lo que el servidor público solo podrá hacer lo que la ley le permita tal cual como lo estipula su artículo 18.

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Por su parte, el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de Julio de 2000, estipula:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.”

Vemos entonces que de las normas arriba transcritas, se hace clara referencia al principio de estricta legalidad, el cual demanda de todos los funcionarios públicos la obligación de solo poder hacer aquello que la ley les permita, en atención a las facultades y atribuciones que se establezcan en las normativas jurídicas respectivas.

En lo que se refiere a la interpretación de los los numerales 2 y 4 del artículo 22, correspondientes al Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, en tanto que la Autoridad Nacional de Aduanas pueda consignar o retener en una cuenta bancaria, un rubro que está reglamentado para ser depositado en el Tesoro Nacional, debemos observar lo que establecen los numerales citados:

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

...

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.

...

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

Se observa que la anterior norma y sus numerales ut supra, se circunscriben a enumerar de manera específica las funciones que tendrá la Autoridad en el ejercicio de sus funciones; sin embargo **no establecen expresamente funciones que la faculten a poder consignar o retener, en una cuenta bancaria un rubro que está reglamentado para ser depositado en el Tesoro Nacional.**

En este sentido, es necesario advertir lo que consigna el artículo 10 del Código Civil, en su Capítulo III, de la Interpretación y Aplicación de la Ley, el cual señala:

“Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.”

De la excerta jurídica citada, podemos colegir que para la interpretación de la ley y su normativa, ésta debe ser entendida en su sentido natural, para lo cual deberá ser interpretada y definida expresamente en torno a las materias que trate, por lo que en atención a una estricta hermenéutica jurídica, y aunado a lo que establece el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de Julio de 2000 sobre el principio de estricta legalidad, **la Autoridad Nacional de Aduanas no posee funciones para poder consignar o retener, en una cuenta bancaria un rubro que está reglamentado para ser depositado en el Tesoro Nacional.**

Ahora bien, de acuerdo a su consulta, se nos solicita que le indiquemos respecto de alguna norma de la cual tengamos conocimiento, y que pueda ser utilizada por la Autoridad Nacional de Aduanas como fundamento legal para la apertura de una cuenta bancaria con los fines antes descritos; por lo que al respecto a criterio de esta Procuraduría, el manejo administrativo interno de todas las entidades de la Administración Pública, son funciones inherentes a ellas, por lo que no es dable, señalarle un fundamento legal para el trámite que ustedes desean realizar.

Como corolario de lo anterior el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, establece lo siguiente:


“Artículo 2. 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.” (El resaltado es de la Procuraduría)

De acuerdo a la norma arriba transcrita, las actuaciones de la Procuraduría de la Administración deberán circunscribirse solamente al ámbito jurídico administrativo del Estado, con excepción de las funciones jurisdiccionales (Órgano Judicial) las legislativas (Órgano Legislativo), y de manera general, aquellas que sean de competencia especial de otros organismos oficiales, por lo que el manejo administrativo de la Autoridad Nacional de Aduanas, resulta ser una competencia funcional privativa de la entidad.

Concluimos así, señalando que, en base a lo establecido en los numerales 2 y 4 del artículo 22 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, la Autoridad Nacional de Aduanas, no posee facultades o atribuciones legales que la faculten para poder consignar o retener, en una cuenta bancaria de Aduanas un rubro que esté reglamentado, para ser depositado en el Tesoro Nacional.

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; indicando igualmente que la opinión vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ep/jabsm



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

*Apantado 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**