



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de diciembre de 2020
C-142-20

Licenciada
Tayra I. Barsallo
Directora General
Autoridad Nacional de Aduanas
Ciudad.

Ref. Cumplimiento de normas de control interno gubernamental y el trato de los dineros extranjeros y valores decomisados a viajeros que no han sido declarados a su ingreso al país.

Señora Directora:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los servidores públicos, nos permitimos ofrecer contestación a su consulta ante esta Procuraduría, por medio de la cual nos pregunta lo siguiente:

*“... le elevamos la consulta sobre el tratamiento de los **Dineros Extranjeros** (Euros, Bolívares, dólar canadiense y otras monedas) y **Valores** (prendas, monedas de oro y plata y piedras preciosas)” que son decomisados a los viajeros, que **no han declarado oportunamente al ingresar al país**. Dichos dineros y valores son custodiados en la Caja Fuerte en la Administración de la Zona Aeroportuaria, pero cuando se agota en primera instancia el espacio, estos Dineros Extranjeros, son enviados la Caja Fuerte del Banco Nacional, hasta que, tengan resoluciones de los fallos de los casos pendientes. Por falta de lineamientos legales no podemos depositar apropiadamente dichos dineros y valores, no cumpliendo según lo señalado en las “Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá” (puntos 3.3.2.11 y 3.2.2.5) que indica que los dineros por ingresos de cualquier concepto que perciban las entidades públicas, deben ser depositados oportunamente en cuantas bancarias nominativas en el Banco Nacional de Panamá, en forma inmediata e intacta.*

En estos momentos el Banco Nacional de Panamá, nos esta solicitando el espacio de la Bóveda donde se encuentra los Dineros Extranjeros y Valores que son decomisados. Necesitamos saber si hay alguna disposición se (sic) nos permita depositar esos dineros en algún banco que acepte moneda que no sean dólares o hacer cambio en una casa de cambio y depositarlos, hasta tanto tenga resoluciones de los fallos de los casos pendientes...”

Este Despacho considera luego del análisis de las normas relacionadas la régimen aduanero en la República de Panamá, que no se encuentra contemplado dentro del ordenamiento legal vigente, disposición alguna que le permita a la Autoridad Nacional de Aduanas, depositar esos dineros extranjeros (Euros, Bolívares, dólar canadiense y otras monedas), en algún banco que acepte moneda que no sea dólares; como tampoco cambiarlos en una casa de cambio y depositarlos, hasta tanto tengan las resoluciones de los fallos de los casos pendientes.

I. Fundamento de nuestro criterio:

- a. Decreto Ejecutivo N°.214 DGA de 8 de octubre de 1999, por el cual se emiten las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá.

Las normas de control interno son consideradas un cuerpo normativo, “que cuenta con las pautas necesarias para contar con una estructura de control interno adecuada a las particulares características del sector público, proporcionadas por el segmento general de las Normas y adicionalmente presenta un conveniente nivel de detalle para actividades específicas vinculadas con la administración financiera del Estado.¹”

Estas normas, contienen los requerimientos básicos para la creación dentro de la entidad, de una estructura de control interno de obligatorio cumplimiento y que son aplicables a cualquier tipo de gestión o función administrativa sin limitarse exclusivamente a las operaciones financieras; siendo útil para todos los sistemas, tanto manuales como automatizados, entendiéndose que las estructuras de control interno son definidas como “*las disposiciones legales, políticas y procedimientos aplicables destinados a dar a la administración garantía razonable de que se cumplirán los objetivos y metas de la entidad*”², cuya finalidad principal es la de garantizar que todos los actos administrativos se hagan bajo el principio de estricta legalidad establecido en nuestra Constitución Política.

Estas estructuras de control, entendidas como políticas, procesos, procedimientos y controles que adopte la entidad, le permitirán realizar los ajustes y cambios necesarios para garantizar un resultado óptimo en el servicio brindado a sus usuarios y cumpliendo a cabalidad los fines para los cuales ha sido creada la entidad.

Ámbito de aplicación de las normas de control interno gubernamental:

La estructura de control interno, es aplicable a todos los organismos que tengan a su cargo, la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, como es el caso de la Autoridad Nacional de Aduanas, y deben ser considerados como los estándares mínimos que sirvan de guía para que las instituciones instauren sus propios mecanismos, procedimiento, políticas de control interno, siendo el titular de entidad el responsable del establecimiento, desarrollo, revisión y actualización de cada una de las estructuras de control interno. Veamos:

3.3.2 Normas de Control Interno para el área de tesorería.

Esta norma de control tiene el propósito de brindar seguridad sobre el buen manejo de los fondos y valores públicos y es de aplicación a todas las entidades que administren fondos del Tesoro Público.

Esta norma establece los mínimos que deben ser tomados en cuenta por las entidades en su estructura de control, veamos:

3.3.2.11. Depósito oportuno en cuentas bancarias. Establece que los ingresos que por todo concepto perciban las entidades públicas, deben ser depositados en cuentas bancarias nominativas en el Banco Nacional de Panamá, en forma inmediata e intacta.

¹ G.O N° 23,946. Decreto N° 214-DGA de 8 de octubre de 1999; “Por el cual se emiten las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá”.

² G.O N° 23,946. Decreto N° 214-DGA de 8 de octubre de 1999; “Por el cual se emiten las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá”.

Esta norma presenta tres supuestos:

- La obligación de realizar el depósito íntegro e intacto en la cuenta bancaria establecida por la entidad.
- Evitar el ingreso de efectivo directamente en la entidad, para evitar el riesgo de uso.
- Corresponde a la administración, fijar los procedimientos de control necesarios para la implantación de esta norma.

Este último punto es de relevancia, pues le permite a la entidad establecer el procedimiento de control (planes, Políticas y procedimientos) que estime conveniente y que le ayude a garantizar el fiel cumplimiento de los objetivos, metas y finalidad de la entidad.

- b. Ley N°.30 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se dictan normas de contrabando y defraudación aduanera y se adoptan otras disposiciones.

Esta norma, establece definiciones de mercancías nacionales y extranjeras, territorio aduanero, sanciones y multas aplicables ante el incumplimiento de la normativa aduanera vigente; define lo que es el delito de contrabando y la defraudación aduanera. Veamos:

“**Artículo 27:** El comiso se aplicara a todas las mercancías objeto de contrabando o defraudación aduanera y también a los vehículos, semovientes, utensilios, maquinarias o artefactos empleados en la comisión de los delitos aduaneros siempre que pertenezcan al contrabandista o defraudador o sean utilizados con la autorización o conocimiento del propietario o su representante legal”.

Este artículo fue modificado, por la Ley N°.15 de 22 de mayo de 2007, “Que dicta medidas para la agilización de la instrucción sumarial en los procesos penales ordinarios y en los especiales de responsabilidad penal de adolescentes”, de la siguiente manera:

“**Artículo 34.** Se adiciona el artículo 27-B a la Ley No.30 de 1984, así:

Artículo 27-B. En los casos previstos en los numerales 8 del artículo 16 y 5 del artículo 18 de esta Ley, tan pronto la Dirección General de Aduanas realice la retención del dinero, documentos negociables u otros valores convertibles en dinero, los depositará en el Tesoro Nacional y remitirá informe a la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas para que se proceda a transferirlos de inmediato, en la forma prevista en el siguiente artículo.

Los valores convertibles en dinero serán resguardados en el Banco Nacional de Panamá hasta tanto se ordene su conversión.”

Esta norma es clara al establecer que será el Tesoro Nacional, donde deben ser depositados los dineros y valores que hayan sido objeto de decomiso por parte de la Autoridad Nacional de Aduanas. En este sentido, esta Procuraduría prohíja el criterio legal señalado por la Autoridad Nacional de Aduanas en su nota N° 518-2020-ANA-OAL-DG de 13 de noviembre de 2020, al sostener que: “*la excerta legal supra citada es clara al señalar que es el Banco Nacional de Panamá quien debe resguardar los valores hasta tanto se ordene su conversión, por tanto es deber del mismo cumplir con lo ordenado, toda vez que todavía no se ha ordenado la conversión de dichos valores*”.

- c. Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008. Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero.

Objeto de Régimen Aduanero:

El régimen aduanero se establece con el objeto definido en el artículo 1 del Decreto Ley N°.1 de 13 de febrero de 2008, que transcribimos a continuación:

“**Artículo 1:** El presente Decreto Ley tiene por 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. Igualmente tiene por objeto crear la Autoridad Nacional de Aduanas”

De la norma citada se entiende que regulará la relación jurídica entre la entidad regente de la actividad aduanera nacional, entiéndase Autoridad Nacional de Aduanas, y los intermediarios de la gestión pública aduanera (corredores de aduanas) y las personas sean estas naturales o jurídicas, que intervengan en la entrada, permanencia o salida de mercancías y personas en todo el territorio nacional y, regulará los regímenes aplicables a las mercancías y las operaciones aduaneras, entendidas estas como toda operación de embarque, desembarque, entrada, salida, traslado, depósito, trasbordo o tránsito de mercancía objeto de comercio exterior, sujeto a control aduanero³.

De igual forma este Decreto Ley brinda una serie de definiciones de las cuales es oportuno resaltar las siguientes:

“**Artículo 14. Definiciones.** Para efectos del presente Decreto Ley y sus reglamentos, los siguientes términos se entenderán así:

....

15. Autoridad. Institución de servicio público responsable de la aplicación de la Normativa Aduanera y de la determinación y percepción de los derechos de aduanas, tasas y demás derechos fiscales. Está encargada de ejecutar el control aduanero aplicable a la entrada, al tránsito, al cabotaje, al trasbordo, al depósito y a la salida del territorio nacional, de mercancías, viajeros y sus equipajes, bienes y valores sujetos a regulaciones especiales, así como a los medios en que se transporten.

32. Depositario aduanero. Persona, pública o privada, que ha sido autorizada por el Estado a través de la autoridad regente de la actividad aduanera, para que, en un área habilitada y custodiada por la autoridad que regenta la actividad aduanera, se almacenen, con suspensión de toda carga tributaria, mercancías nacionales o extranjeras que normalmente se encuentran sujetas al pago de tributos. Las mercancías en depósito de aduanas, estarán en un lugar habilitado bajo custodia, conservación y responsabilidad del depositario.”

De lo anterior se desprende que la Autoridad Nacional de Aduanas es la responsable de la normativa aduanera y la encargada de ejecutar el control aduanero aplicable a la entrada, tránsito y salida del territorio nacional de las mercancías, viajeros, y sus equipajes, bienes y valores que sean objeto de régimen y operaciones aduaneras.

³Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero.

Funciones y atribuciones:

Veamos las funciones que le permiten a la entidad la creación de sus estructuras de control interno:

“**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.

.....

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

.....

21. Aplicar las medidas de control y fiscalización.

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.

.....

19. Ejecutar los proyectos y programas que le permitan el desarrollo de las capacidades necesarias para cumplir sus fines.

Artículo 31. Funciones del Director General. Son funciones del Director General las siguientes:

.....

2. Cumplir y hacer cumplir el presente Decreto Ley, las disposiciones concernientes al régimen de aduanas que se dicten en su desarrollo, así como todas las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos aplicables al sector.

3. Recomendar al Órgano Ejecutivo la celebración de tratados o convenios internacionales, que sean de interés para La Autoridad.

4. Dirigir y coordinar las actividades de La Autoridad, dictar instrucciones para la buena marcha de las aduanas y adoptar las disposiciones de carácter general que se requieran para mejorar el servicio.

5. Dictar las directrices generales para el buen funcionamiento de La Autoridad.

.....

10. Habilitar lugares para que funcionen como recintos aduaneros, ya sea en forma permanente o temporal.

Las normas anteriormente citadas nos permiten entender con meridiana claridad que la Autoridad Nacional de Aduanas, cuenta con funciones y atribuciones que le permiten crear políticas, proyectos, programas y procedimientos que garanticen el buen funcionamiento de la entidad, mismos que deben ser creados tomando en consideración lo establecido en las normas de control interno que le permitan crear o adoptar nuevas estructuras de control interno.

Se entiende pues, que la Autoridad Nacional de Aduanas es la entidad del Estado panameño, que puede normar, a través del establecimiento de procedimientos y formalidades aduaneras siempre cumpliendo con el principio de estricta legalidad contemplado en la Constitución Política, todo lo relacionado con las operaciones aduaneras, sin embargo no indica dentro de sus atribuciones o facultades el poder depositar dineros extranjeros o valores convertibles en dinero, en otros bancos que no sean el Tesoro Nacional

II. Conclusión:

Así las cosas, este Despacho considera luego del análisis de las normas citadas en la presente consulta, que no existen dentro del ordenamiento legal vigente, en el ámbito aduanero disposición alguna, que faculte a la Autoridad Nacional de Aduanas, depositar dineros en algún Banco que acepte moneda que no sean dólares o hacer cambio en una casa de cambio y depositarlos, hasta tanto obtengan las Resoluciones de los Fallos de los casos pendientes.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/rae

