

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de **UNIÓN NACIONAL DE CORREDORES DE ADUANAS DE PANAMÁ (UNCAP)**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA).

La presente demanda fue admitida, mediante Resolución de cinco (5) de enero de dos mil veintiuno (2021), de la cual se envió copia a la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y a la Procuraduría de la Administración, para que presentarán las objeciones que estimaran pertinentes, en interés de la Ley (Cfr. fs. 18).

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de la cual concede a funcionarios de la Autoridad de



113
126

2

Canal de Panamá (ACP) el acceso, como usuarios externos del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), para gestionar el Módulo de Corredores de Aduanas.

El demandante sostiene que, para acceder al módulo de corredores de aduana del Sistema Informático Aduanero es necesario que la persona a quién se le autoriza el acceso, posea la idoneidad exigida por la Ley, para ejercer las funciones de agente corredor de aduana.

Que la resolución objeto de impugnación concede a algunas personas de la ACP, el acceso como usuario externo del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), para gestionar, sin tener la idoneidad debida y señala que, por vía de excepción, las entidades del Estado que hagan compras directas, sin intermediarios, podrán confeccionar sus propias declaraciones de aduanas, sin poseer la idoneidad requerida por ley, pero que en el caso de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), con base en el acto impugnado, las compras que ejecuten a través de terceros, no de forma directa, podrían ser confeccionadas por gente inidónea de dicha autoridad.

Concluye que, históricamente la ACP llevaba a cabo licitaciones entre los agentes corredores de aduana idóneos y, entre los participantes, seleccionaba a aquellos que cumplían sus requisitos, quienes eran los encargados de los trámites del Canal de Panamá, lo cual varió a partir de la resolución objeto de impugnación, causando graves perjuicios a los agentes corredores de aduana idóneos.

NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

La parte actora alega que, la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por el Director General de Aduanas, conculca los artículos 36, 46 y 162 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000; y, los artículos 39 y 43 de la Ley N°1 de 13 de febrero de 2008.

***Ley N°38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones.



114
127

3

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

Sobre el cargo de infracción contra el artículo 36 citado, el accionante sostiene que la Autoridad Nacional de Aduanas quebrantó las formalidades legales debido a que posibilita que las compras de la ACP que se ejecuten a través de terceros, pueden ser tramitadas por algunos funcionarios que no están legitimados para la confección y trámite de las declaraciones de aduanas, pues de acuerdo al artículo 39 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, el agente corredor de aduana es el profesional autorizado para actuar por cuenta de terceros, ante cualquier oficina aduanera del país, en la confección, refrendo y trámite de las destinaciones aduaneras.

“Artículo 46. 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.

Establece el actor que, la norma citada fue infringida en forma directa, por comisión, ya que la resolución impugnada nunca fue publicada en la Gaceta Oficial, no obstante, ha sido ejecutada con fuerza obligatoria.

“Artículo 162. Los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder. Para los fines de esta Ley, se entiende por desviación de poder la emisión o 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. Los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por sus causantes.”



HS
128

Alega la parte actora que, el acto administrativo impugnado conculca en forma directa, por comisión, el artículo transcrito, ya que la Autoridad Nacional de Aduanas actuó con desviación de poder al emitir el acto, por motivos distintos a los establecidos en la Ley y favorecer desmedidamente a la ACP y a otras empresas dominantes.

***Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008**, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero.

“Artículo 39. Agente corredor de aduana. El agente corredor de aduana 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 requisitos establecidos en el presente Decreto Ley.

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 éstas. **Parágrafo.** Se reconocen como licencias de idoneidad válidas, en los términos en que fueron concedidas, las de agentes corredores de aduana que se encuentren vigentes al momento de la promulgación del presente Decreto Ley.”

El demandante considera que, el artículo en comento fue conculcado en forma directa, por comisión, pues el acto impugnado posibilita que personas naturales sin idoneidad como agente corredor de aduanas puedan ejercer esta actividad en nuestro país, en compras, a través de terceros; que sólo por vía de excepción se entiende que las entidades estatales que hacen compras directas y no, a través de intermediarios, podrán confeccionar sus propias declaraciones de aduanas, sin poseer la idoneidad requerida por ley, pero que en el caso de la ACP hay compras que se ejecutan por medio de terceros y no de forma directa, de manera que sus funcionarios no están legitimados para la confección y trámite de las declaraciones de aduanas, pero han venido haciendo esta función, desde que salió a la luz jurídica el acto demandado.

“Artículo 43. Excepciones a la intervención de los agentes corredores de aduana. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, se podrá prescindir de la intervención del agente corredor de aduana en los siguientes casos:

1. Las exceptuadas en los convenios o tratados de los cuales sea Parte la República de Panamá.
2. Las importaciones directas que realice el Estado.
3. Las importaciones de mercancías que realicen las personas naturales que sean de uso personal y del hogar, siempre que su valor



129
H/G

5

CIF no exceda de cuatro mil balboas (B/4,000.00), y que no se fraccionen estas, en lotes menores para quedar excluidos de la obligación que, para tales importaciones, existe de realizarse a través de agentes corredores de aduana. La violación de esta prohibición será sancionada de acuerdo con lo que establezca la ley para este tipo de faltas graves.

4. Las importaciones de mercancías que vengan consignadas a los agentes diplomáticos acreditados en el país.

5. El equipaje que traigan consigo los viajeros, siempre que el equipaje no exceda de los artículos o el valor o conjunto de ambos fijados como exentos de impuesto.

6. En las exportaciones o reexportaciones, la intervención del agente corredor de aduana será optativa, y estos regímenes podrán tramitarse directamente por el respectivo consignante o a través de un agente corredor de aduana. El Órgano Ejecutivo podrá determinar las exportaciones o reexportaciones que requieran o no de la intervención del agente.

7. En el régimen de trasbordo y en el régimen de depósito, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas.

8. En el movimiento comercial y mermas de mercancías en zonas francas.

Parágrafo. En el caso de las importaciones directas que realicen las personas naturales dentro de los montos autorizados en el presente artículo, serán permitidas en un máximo de tres ocasiones al año y solo requerirán la confección de una declaración simplificada en los términos que establezcan los reglamentos del presente Decreto Ley.

La parte actora afirma que, la disposición legal transcrita fue infringida, pues la ACP ejecuta un gran nivel de compras, a través de terceros y piensa que puede prescindir de los corredores de aduanas argumentando que algunos bienes están consignados o endosados a la ACP, pero no es lo que faculta la normativa.

INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas rindió su informe explicativo de conducta, mediante Nota N°015-2021-ANA-OAL-DG de 15 de enero de 2021, recibido en la Secretaría de la Sala Tercera el día 21 de enero de 2021, consultable de fojas 20 a 22, en el que señaló lo siguiente:

1. Que mediante el acto impugnado se le autoriza a la ACP el acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), en atención a lo establecido en el artículo 87 del Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA).



130
HA

6

2. Que por medio de la Ley N°26 de 17 de abril de 2013, se aprobó el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana la cual adopta, entre otros instrumentos jurídicos, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento (CAUCA y RECAUCA), de manera que la aplicación y uso de la normativa regional forma parte de los instrumentos jurídicos que son de aplicación en las distintas solicitudes que realicen los usuarios de los servicios ofrecidos por dicha autoridad.

3. Que de acuerdo al artículo 43 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, una excepción a la intervención de los agentes corredores de aduanas son en aquellas importaciones que realice el Estado, lo cual resulta aplicable a la ACP que, de acuerdo al artículo 316 de la Constitución Política, es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, de manera que cumple los requisitos contenidos en el artículo 87 del RECAUCA, para prescindir de la intervención de un agente corredor de aduanas para realizar sus operaciones y trámites aduaneros.

4. Sostiene que al momento de autorizar al personal de la ACP, para tener acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), se tomó en cuenta el criterio señalado por el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales, en su nota ONCI-N-074-17 fechada 31 de agosto de 2017, la cual en su parte final establece que la ACP puede beneficiarse con el artículo 87 del RECUACA, instrumento jurídico vigente utilizado para sustentar la autorización de acceso de su personal al sistema informático oficial.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista Número 639 de 13 de mayo de 2021, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que no es ilegal la resolución impugnada, para lo cual manifestó lo siguiente (Cfr. fs. 37 a 46):



131
H9

7

En primer lugar, señala que la decisión contenida en la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, se ajustó a derecho y no contraviene los artículos 36 y 162 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Que el Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas, en su artículo 1 establece que dicho cuerpo normativo regula 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 las mercancías y a las operaciones aduaneras; disposiciones de aplicación principal sobre cualquiera otra que refieran dicha materia.

Indica, además, que en sus artículos 4, 10 y 19 lex cit., se establece claramente que la Autoridad Nacional de Aduanas es el órgano superior del servicio aduanero; que quienes importen o exporten bienes al territorio nacional, en cualquiera de sus modalidades, están obligados al cumplimiento de dicho cuerpo legal; así como cuales son las fuentes del régimen jurídico aduanero, de las cuales se fundamenta la emisión del Decreto de Gabinete N°27 de 27 de septiembre de 2021, que adopta el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), en cuyo artículo 6 dispone que la Autoridad Nacional de Aduanas está autorizada para simplificar los procedimientos aduaneros, entres éstos, la notificación personal, la cual será válida si se realiza mediante el sistema informático aduanero oficial a aquellas personas a las que la entidad le haya asignado un código de acceso, tal como acontece con la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, con la cual la institución autoriza a auxiliares de la Autoridad del Canal de Panamá el acceso a dicho sistema.

Que la resolución impugnada autoriza a la ACP su acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), por lo que la misma le fue notificada a la prenombrada



132
119

8

institución, de acuerdo a lo señalado en el artículo 6 en comento, de manera que el artículo 46 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, no fue quebrantado.

En referencia a la alegada infracción del artículo 39 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2009, sostiene que no se encuentra configurada la misma, pues con base en el artículo 10 lex. Cit. se dictó la Ley N°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, en cuyo artículo 7.1 señala que nuestro país debía adoptar y poner en vigor, en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de dicho protocolo, los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) y otros instrumentos listados en el Anexo 7.1

Por otro lado, sostiene que el artículo 87 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECUACA), 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; norma que forma parte del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de la Integración Centroamericana, aprobado por la mencionada Ley N°26, que en concordancia con el artículo 43 (numeral 2) del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, describe las excepciones a la intervención de los agentes corredores de aduana, entre estas "Las importaciones directas que realice el Estado".

Finalmente, señala que el Decreto de Gabinete N°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 ACP, en cuyo artículo 3 (numeral 3), dispone que la ACP debe 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 ACP.



133
170

9

OPOSICIÓN DEL TERCERO INTERESADO

El Licenciado Franklin Bell Cornejo, apoderado especial principal de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), presentó escrito de oposición a la demanda instaurada, visible de fojas 26 a 33 del expediente.

Medularmente expone que, de acuerdo a la naturaleza jurídica como persona autónoma de Derecho Público, creada por el artículo 316 de la Constitución Política de Panamá, la ACP tiene la responsabilidad legal de administrar el Canal de Panamá y sus actividades conexas de forma segura, continua, eficiente y rentable; que dicha rentabilidad se maximiza con operaciones eficientes que representan aumentos en los excedentes que son pagados al Tesoro Nacional, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41 de su ley orgánica, por lo que con la aplicación de lo regulado en el Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008 y la Ley N°26 de 17 de abril de 2013, el costo administrativo que la ACP empleaba en pagos a corredores de aduana se ha traducido en mayores aportes al Tesoro Nacional que respaldan la gestión del Estado en beneficio del interés social o público.

Agrega que, con apego al principio de legalidad, el régimen de la ACP no requiere que sus liquidaciones sean confeccionadas con agentes corredores de aduanas particulares, de allí que el Decreto de Gabinete N°20 de 12 de julio de 2000, estableció un procedimiento especial denominado "Trámite de declaración simplificado", para el trámite expedito de todas las destinaciones aduaneras que realice dicha autoridad, por lo que la autorización de acceso otorgada por la Autoridad Nacional de Aduanas a cuatro (4) trabajadores de la ACP, en calidad de usuarios externos del Sistema Integrado de Gestión Aduanera, fue realizada tomando en cuenta la existencia de actos y normas previamente establecidas y de superior jerarquía que así lo permiten, es decir, el Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008 y la Ley N°26 de 17 de abril de 2013.



134
721

10

FASE PROBATORIA Y DE ALEGATOS

A través del Auto de Prueba N°507 de 18 de octubre de 2021, se admitieron las pruebas documentales presentadas y aducidas, por la parte actora y la Procuraduría de la Administración (Cfr. Fs. 77 a 78)

Por otro lado, atendiendo a lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley N°135 de 1943, en su último párrafo: *"las partes pueden presentar, dentro de los cinco días siguientes al término fijado para practicar las pruebas, un alegato escrito respecto del litigio"*; tenemos que el Licenciado Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de la **UNION NACIONAL DE CORREDORES DE ADUANA (UNCAP)** incorpora escrito de alegatos (Fs. 85 a 87 del expediente) en el cual reitera su solicitud de declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución No.904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Por su parte, el Licenciado Daniel Infante, apoderado sustituto de la ACP, reafirma que el acto administrativo impugnado es legal, ya que la facultad de la ACP para realizar sus liquidaciones, sin la intervención de agentes corredores de aduanas particulares, deviene del régimen jurídico especial del Canal de Panamá, a su vez complementado por el artículo 43, numeral 2 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008 y del artículo 87 del RECUACA.

DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales que corresponden a este tipo de proceso, los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a fallar la presente controversia, previa valoración de los argumentos planteados por las partes, junto a las pruebas allegadas al proceso, con fundamento en lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del código Judicial y el artículo 42A de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.



135
TAE

11

El demandante impugna la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, a través de la cual la Autoridad Nacional de Aduanas concedió a la ACP el acceso como usuarios externos del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) para gestionar el Módulo de Corredores de Aduanas, a cuatro (4) funcionarios de dicha institución, sin tener la idoneidad debida, alegando que ello contraviene los artículos 39 y 43 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, y los artículos 36, 46 y 162 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Previo a la decisión de fondo que corresponde emitir, este Tribunal considera pertinente realizar un examen pormenorizado de las normas legales y reglamentarias que regulan la materia aduanera en nuestro país.

Así tenemos que, a través del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, se creó la Autoridad Nacional de Aduanas y se dictaron disposiciones concernientes al Régimen Aduanero, en cuyo artículo 1 establece que la misma 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.

En esta misma línea, el artículo 10 *lex cit.* dispone que la jerarquía de las fuentes del régimen jurídico aduanero se sujetará en primer lugar, a la Constitución Política de la República de Panamá, a los tratados internacionales y las demás disposiciones de Derecho Internacional en materia aduanera y de comercio exterior, que resulten aplicables; al Decreto Ley citado y las demás leyes y normas que en materia aduanera y de comercio exterior resulten aplicables, los Decretos de Gabinete y los Decretos Ejecutivos expedidos por el Órgano Ejecutivo en reglamentación de las leyes; y, finalmente, las resoluciones y demás disposiciones dictadas por la entidad regente de



136
723

12

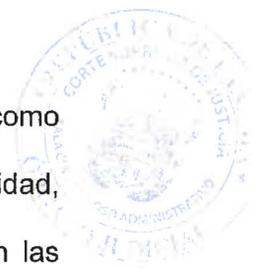
la actividad aduanera nacional en desarrollo o para la ejecución de las normas reglamentarias.

De acuerdo a los artículos 17 y 19 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, la Autoridad Nacional de Aduanas es el regente del Servicio Nacional Aduanero, constituida como una institución de Seguridad Pública, con autonomía en su régimen interno y con jurisdicción en todo el territorio nacional; 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.

Así también dispone que, la gestión pública aduanera puede ser ejercida por auxiliares e intermediarios, siendo los auxiliares los agentes corredores de aduanas y los intermediarios los depositarios aduaneros, los transportistas aduaneros, los operadores internacionales de carga, las empresas de envío expreso y aquellos que se reconozcan por los reglamentos dictados en desarrollo del decreto ley citado (artículo 36).

En cuanto al agente corredor de aduana, el artículo 39 lex cit. lo define como aquel 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 requisitos establecidos en dicha norma; y, 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 éstas.

Por su parte, el **artículo 43** (numerales 1 y 2) del mismo precepto legal, contempla las **excepciones en la intervención de los agentes corredores de**



1307
124

13

aduanas, específicamente, las **exceptuadas en los convenios o tratados** de los cuales sea parte la República de Panamá, así como las **importaciones directas que realice el Estado**, entre otras.

Por otro lado, el artículo 62 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, establece que los servidores públicos aduaneros, los **auxiliares**, los intermediarios, los declarantes y **demás personas autorizadas**, que utilicen los sistemas informáticos y medios de transmisión electrónica de datos de enlace con la Autoridad Nacional de Aduanas, deberán acatar las medidas de seguridad que ésta establezca, incluyendo las relativas al uso de códigos, claves de acceso confidenciales o de seguridad, todo lo anterior en atención a los avances legales y tecnológicos que, en materia de Sistema Informático Aduanero, se han aplicado, en miras a facilitar las operaciones del comercio internacional.

Con la entrada en vigencia de la Ley N°26 de 17 de abril de 2013, que aprueba el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica del Sistema de Integración Centroamericana, se adoptaron los Instrumentos Jurídicos de Centroamérica que regulan la materia, entre ellos el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA).

En el artículo 87 del CAUCA y los artículos 118 a 119 del RECAUCA, se dispone que la **intervención del agente aduanero no será necesaria en las modalidades, operaciones y trámites que traten sobre operaciones aduaneras efectuadas por el gobierno** y sus dependencias, las municipalidades y las **instituciones autónomas o semiautónomas del Estado**; y, que se consideran como **auxiliares aduaneros**, entre otros, a los **apoderados especiales aduaneros**, haciendo referencia no solo a la persona natural designada mediante poder en escritura pública, por una persona jurídica para que en su nombre y representación se encargue exclusivamente del despacho aduanero de las mercancías que le sean consignadas, sino que **también tendrán esa calidad los empleados de instituciones públicas**, de municipalidades, de misiones diplomáticas o consulares o de organismos internacionales y usuarios de



138
~~175~~

14

zonas francas, **una vez cumplidos los requisitos que al efecto establezca el Reglamento**, los cuales están obligados a tramitar electrónicamente sus operaciones al comercio exterior en el SIGA, dando información relativa a los actos, operaciones o regímenes aduaneros en el que participan, de acuerdo a los reglamentos establecidos, al efecto.

En este punto del análisis, cobra relevancia la calidad de persona jurídica que constituye la Autoridad del Canal de Panamá, la cual de conformidad con lo establecido en el **artículo 316** de la Constitución Política de la República de Panamá, **es una entidad jurídica de derecho público**, con patrimonio propio y que privativamente le corresponde la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, de acuerdo las normas constitucionales y legales vigentes, con el objetivo de que funcione de manera segura, confiable, eficiente y rentable.

En este sentido, la Ley N°19 de 11 de junio de 1997, mediante la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, en su artículo 52 establece que la misma **puede contratar o adquirir** obras, suministro de bienes, prestaciones de servicios y proveeduría en 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, por lo que corresponderá privativamente adoptar los reglamentos necesario para tal fin.

Con miras a cumplir dicho propósito, mediante el Decreto de Gabinete N°20 de 12 de julio de 2000, se implementó el procedimiento de declaración simplificada aplicable a las importaciones de bienes de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en cuyo artículo 3 consagra que la ACP debe 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 ACP.**



139
176

15

De igual manera, con el Decreto de Gabinete N°27 de 27 de septiembre de 2011, se adoptó el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), el cual contempla el marco jurídico para la operación y acceso de los usuarios a dicho sistema informático como un mecanismo de simplificación, facilitación y control de las operaciones aduaneras que requieran de declaración, a través del uso de sistemas automatizados de intercambio de información.

Dicho cuerpo normativo, en sus artículos 5 y 6, dispone que todo aquel que, en su condición de auxiliar o intermediario de la gestión pública aduanera, así como todas aquellas personas vinculadas al comercio exterior, requiera el uso del SIGA, deberá acreditar que está debidamente calificado para efectuar los registros y las correspondientes operaciones en el mismo, de acuerdo a las actividades para la cual solicitan dicho acceso. Además, que toda resolución de carácter administrativo particular proferida por la Autoridad Nacional de Aduanas, debe ser notificada personalmente, que para los efectos de dicha norma se entenderá así aquella realizada, a través del sistema informático aduanero oficial a la dirección de correo electrónico proporcionada por los auxiliares o intermediarios, a quienes la Autoridad Nacional de Aduanas haya asignado un código de acceso al sistema informativo aduanero oficial.

En concordancia con lo señalado, la Autoridad Nacional de Aduanas profirió la Resolución N°192 de 1 de agosto de 2011, con la cual organiza el Registro de Usuarios Externos del SIGA y establece que para poder gestionar como usuario externo, las personas naturales o jurídicas deberán presentar, ante la Dirección General de dicha Autoridad, solicitud de habilitación como Usuario Externo del SIGA, mediante un formulario electrónico publicado en la página web de la entidad y cumplir con los requisitos enlistados en el artículo 3 de la resolución, los cuales en el caso de las **personas naturales designadas por la Institución** para gestionar ante el SIGA, refieren a la presentación en copias simple de las cédulas y la constancia o certificación



140
127

16

de asistencia al curso de capacitación para el uso del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) (Artículo 9).

El examen normativo realizado nos permite colegir que, cuando las gestiones aduaneras son realizadas por las instituciones públicas, no es exigible la intervención de un agente corredor de aduana; que estos auxiliares o apoderados especiales aduaneros de las entidades estatales (empleados públicos), deben cumplir los requisitos que establece las normas para que sean considerados como agentes especiales aduaneros, conforme se ha señalado en líneas anteriores, así como ser designados por el regente de la institución pública de que se trate y estar autorizados por el servicio aduanero para realizar gestiones en nombre del Estado o sus entidades autónomas o semiautónomas.

Ahora bien, atendiendo al caso específico que nos ocupa, advierte la Sala que conforme al procedimiento establecido en las normas legales y reglamentarias citadas, el Administrador de la ACP, mediante Nota de 10 de febrero de 2017 y con fundamento en el Decreto de Gabinete N°20 de 12 de julio de 2000, solicitó al Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, el acceso al uso del SIGA, con la consecuente capacitación de diez (10) empleados de dicha entidad, para que se les otorgara la clave o número de usuario a cuatro (4) de ellos, con el objetivo de manejar la herramienta tecnológica y realizar el trámite directamente (Cfr. Fs. 74)

Ante ello, el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, por medio de la Nota N°373-2017-ANA-OAL-DG de 30 de mayo de 2017, indicó que dado que la figura del Apoderado Especial Aduanero es un tema que se encuentra entre los asuntos que la República de Panamá reservó para revisar con los demás países miembros del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, recomendó a la ACP elevar la consulta al Ministerio de Comercio e Industrias, lo cual se llevó a cabo por medio de la misiva de 12 de junio de 2017, que fue atendida por la Viceministra del Ramo, a través de la Nota ONCI-N-074-17 de 31 de agosto de 2017, en la cual manifestó que luego de un examen de la solicitud y de la consulta realizada a la



191
JES

17

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), se determinó que nuestro país no ha hecho reservas en cuanto al artículo 87 del RECUACA sobre la no intervención del agente aduanero, por lo que consideran que la ACP, como autoridad autónoma del Estado, puede beneficiarse del artículo señalado, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 43 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, que establece disposiciones referentes a dicho beneficio para las entidades estatales (Cfr. Fs. 2 a 3 de expediente administrativo, Fs. 50 a 52, 96 a 107 de expediente judicial).

Con base en lo anterior, la Autoridad Nacional de Aduanas en coordinación con la ACP, capacitó a personal permanente de la ACP bajo el Módulo Corredores de Aduana (Seminario del SIGA) y emitió la Certificación de Asistencia N°1548 de 8 de noviembre de 2017, lo que condujo a la expedición de la Resolución N°ACP-AD-RM17-37 de 23 de noviembre de 2017, con la cual la ACP designó a dicho personal como personas autorizadas y responsables de realizar las liquidaciones aduaneras de bienes propiedad de la ACP o consignados a esta, a través del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) o por medio de la formalidad o gestión que se requiera; y, en la cual se ordenó remitir una copia a la Autoridad Nacional de Aduanas para la acreditación de tales designaciones (F. 26 expediente administrativo, Fs. 65, 67 a 73 de expediente judicial).

Seguidamente, se observa que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), presentó ante la Autoridad Nacional de Aduanas, solicitud formal de acceso al SIGA al personal de la ACP que fue capacitado y autorizado para hacer uso del sistema, ante lo cual se emitió la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, objeto de impugnación, mediante la cual la Autoridad Nacional de Aduanas concedió el acceso requerido, decisión que fue debidamente notificada a las partes interesadas conforme lo establece la Ley (Cfr. Fs. 1-32 del expediente administrativo).

Las constancias procesales expuestas nos permite concluir que, los funcionarios designados por la ACP están legitimados para tener acceso al Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), en calidad de usuarios externos atendiendo a la excepción



142
769

18

contemplada en las disposiciones de rango constitucional y legales de carácter especial que han sido examinadas, aunado a que cada uno de ellos cumplió con los requisitos que establece la Ley para tal fin, por lo que la entidad demandada, con la emisión del acto administrativo demandado, no vulneró los artículos 36, 162 y 46 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, ni los artículos 39 y 43 del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008; de manera que esta Colegiatura se ve precisada en declarar la legalidad del mismo.

En consecuencia, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°904-04-780-OAL de 19 de diciembre de 2017, proferida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Notifíquese,

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



María Cristina Chen Stanziola
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

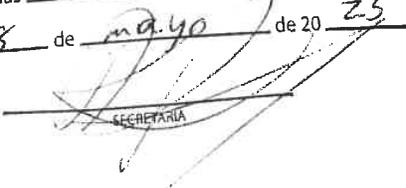
Carlos Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 23 DE mayo
DE 20 23 A LAS 8:43 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
[Firma]
FIRMA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 4 de julio de 2023
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Firma]
Secretaria (o)

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1562 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 18 de mayo de 2023


SECRETARÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
CALLE DE MEXICO 1000
P.O. BOX 2-3500
MEXICO, D.F. 06702

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
CALLE DE MEXICO 1000
P.O. BOX 2-3500
MEXICO, D.F. 06702