



REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO

PANAMA, TRES (3) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Acción de Inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Julio Ramírez, actuando en su propio nombre y representación, contra los artículos 17, 19 y 22 del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, por medio del cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas y se dictan disposiciones concernientes al régimen aduanero.

Las normas acusadas de Inconstitucionales son del tenor siguiente:

- (1) **"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".

23

- (2) "**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".



- (3) "**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".



I. **Normas Constitucionales Infringidas y el Concepto de la Infracción:**

El accionante constitucional afirma, que el artículo 17 del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, es contrario al preámbulo de la Constitución Política habida cuenta de que, excluye al Órgano Ejecutivo de su ámbito de competencia constitucional, atribuciones intransferibles y centralizadas inherentes a la recaudación y a la administración de las rentas nacionales.

En ese sentido manifiesta que, el mencionado decreto ley crea la Autoridad Nacional de Aduanas como entidad autónoma y descentralizada para que asuma separadamente del poder central la vigilancia y fiscalización de los tributos aduaneros tipificados en los artículos 683 numeral 1 y 684 del Código Fiscal, aun cuando no se ubica en las modalidades permitidas de descentralización administrativa que la Constitución Política reconoce.

En su opinión la creación de la Autoridad nada tiene que ver, o no gira en torno a una descentralización territorial de aquellas que trata el artículo 287 de la Constitución Política, ni mucho menos es una descentralización especializada o de servicios públicos, a la cual hace referencia el artículo 286 de la Carta Magna.



Además, señala el gestor constitucional, que el titular del ejercicio fiscal es el Órgano Ejecutivo por tratarse de un organismo centralizado, quien es la autoridad fiscal encargada de la gestión de supervisión o fiscalización tributaria y recaudación de los impuestos nacionales.

Aduce que, con la creación de la nueva Autoridad Nacional de Aduanas se extinguió la antigua Dirección General de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas, entidad ministerial y centralizada del Órgano Ejecutivo, a través de la cual se llevaba a cabo la función fiscal, de conformidad con la derogada Ley No. 41 de 1 de julio de 1996, en concordancia con el ordinal 2, del artículo 1063 del Código Fiscal y la Ley No. 97 de 1998, regulaciones tendientes a desarrollar la debida aplicación del artículo 184 numeral 5 de la Constitución Política.

Para el accionante el artículo 17 del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, contradice el Preámbulo de nuestra Constitución Política, porque crea una entidad autónoma para vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, función que está asignada constitucionalmente al Órgano Ejecutivo y al Ministro del ramo.

Además, explica 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 de Ministerio de Economía y Finanzas aplicará la vigilancia y administración de los tributos aduaneros". (f.5)



Respecto a los artículos 19 y 22 del citado decreto ley, indica el accionante que ambas normas contravienen de manera directa por comisión el numeral 5 del artículo 182 de la Constitución Política, ya que le otorgaron a la Autoridad Nacional de Aduanas el carácter de órgano superior del servicio aduanero nacional, concediéndoles una pluralidad de competencias constitucionalmente atribuidas y cuyo ejercicio le corresponde al Presidente de la República en conjunto con el Ministro respectivo.

Según el accionante lo anterior constituye un secuestro o exclusión de funciones que son propias del gobierno central del Estado todo lo cual ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 11 de agosto de 2014.

II. Opinión de la Procuraduría de la Administración

Una vez admitida la acción de inconstitucionalidad, se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración por el término de diez (10) días, quien emitió concepto mediante Vista No.1333 de fecha 9 de diciembre de 2016, que corre a folios 16-21 del expediente.

En esta oportunidad, el Procurador de la Administración, en su vista consideró y solicitó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que se declarara que no son inconstitucionales los artículos 17, 19 y 22 del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, ya que de ninguna manera entran en colisión con la facultad reconocida al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo de vigilar la recaudación y administración de la rentas nacionales, la cual se encuentra contenida en el artículo 184 (numeral 5) de la Constitución Política.

El Procurador de la Administración señala, que el propio artículo 17 del mencionado Decreto Ley establece que la Autoridad Nacional de Aduanas

ejercerá su política con sujeción a la orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, encontrándose además sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo a establecido en la propia Constitución Política.



Manifiesta que, el propio gestor constitucional reconoce en su libelo acción, que uno de los artículos acusados, establece claramente que el funcionamiento de la Autoridad Nacional de Aduanas no resultaba absoluto, porque la sujeta a la orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que denota una clara contradicción en su razonamiento, habida cuenta de que, si se cuenta con los elementos de control institucional.

Siendo así, concluye manifestando que los artículos acusados, no infringen las disposiciones indicadas por el proponente constitucional, por lo que solicita que se declare que no son inconstitucionales.

III. Argumentos de personas interesadas

De conformidad con el procedimiento para este tipo de acciones constitucionales, se fijó en lista este negocio con la finalidad que toda persona interesada pudiese hacer uso del derecho de argumentación, por lo que se abrió un término de diez (10) días hábiles, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial.

El Ministro de Economía y Finanzas, a través de apoderado judicial, compareció al presente proceso, a fin de emitir su opinión en relación con la acción inconstitucional, por medio del cual manifiesta que los artículos cuestionados sí sobrepasan los límites constitucionales, ya que la administración encargada de recaudar impuestos es una especie de la administración gubernamental centralizada, conforme al ordinal 5 del artículo 184 de la

Constitución Política, y la Autoridad Nacional de Aduanas no está dentro de ninguna cartera ministerial, sino que más bien obstaculiza que el Presidente de la República ejercite la atribución constitucional de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, sin control jerárquico del Órgano Ejecutivo.



Expone que, la figura de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, no puede consistir o limitarse a la formulación de políticas o una función meramente orientadora, sino que precisa de la dirección y conducción inmediata de la administración de impuestos nacionales del Presidente de la República con la intervención del Ministro de Economía y Finanzas.

En su opinión, cuando el artículo 17 del Decreto Ley acusado, se refiere a que la Autoridad Nacional de Aduanas está sujeta a la política y orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, alude más bien a una intervención orientadora y de proposición de políticas de carácter externa, no de un control administrativo directo ejercido por el Presidente y el Ministro, lo cual evidencia el desconocimiento de la Constitución Política.

Por otra parte, estima que "Si el Órgano Ejecutivo, no vigila directamente la recaudación y administración de las rentas aduaneras, no puede dictar normas de gerenciamiento o bien de mejoramiento continuo de la administración tributaria aduanera, con miras a incrementar o estabilizar la recaudación del impuesto aduanero, sin perjuicio de las normas de comercio internacional, en el campo de la política comercial y las ventajas comparativas, que también dirige el Órgano Ejecutivo por mandato constitucional". (f. 29).

Explica que, en esta materia la toma de decisiones es dual y simétrica, ya que la política comercial en el plano internacional está compuesta básicamente por la política arancelaria dictada por el Consejo de Gabinete en atención al numeral 7 del artículo 200 de la Constitución Política, cuya evidencia primaria

deviene precisamente de la administración y nivel de recaudación de los tributos aduaneros.



Afirma el Ministro de Economía y Finanzas, que la supervisión, custodia de los tributos aduaneros no pueden estar a la deriva del Órgano Ejecutivo, sino dentro de éste que constitucionalmente es el regente de supervisar la administración y recaudación de todas las rentas nacionales, aspecto que ha sido reconocido mediante fallo de 11 de agosto de 2014 de la Corte Suprema de Justicia, que hizo énfasis que ninguna entidad autónoma legalmente creada puede administrar y recaudar tributos nacionales, porque esta atribución está plenamente encomendada al Órgano Ejecutivo en virtud de una disposición de orden constitucional.

Por su parte, el licenciado Justo Castillo-Bravo Jaramillo, también presentó escrito de alegatos por medio del cual reitera los argumentos esgrimidos por el Ministro de Economía y Finanzas en cuanto a que los artículos impugnados claramente sobrepasan los límites constitucionales, ya que crean la posibilidad de que la Autoridad Nacional de Aduanas conozca asuntos jurídicos que son competencia privativa y absoluta del poder ejecutivo centralizado.

IV. Consideraciones y decisión del Pleno

Cumplidos los trámites procesales, corresponde a esta Corporación Judicial, pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional.

El negocio constitucional bajo examen tiene como finalidad que este tribunal constitucional lleve a cabo un examen de algunas normas del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas, específicamente los artículos 17, 19 y 22 de dicha norma legal.

En primer lugar, advierte el Pleno que el activador constitucional sostiene que los artículos en mención, atentan contra el preámbulo de la Constitución

44

Política, ya que excluyen del Órgano Ejecutivo funciones que le son propias como rector del gobierno central del Estado, habida cuenta de que, la Autoridad Nacional de Aduanas, dificulta que el Presidente de la República con la participación del Ministro de Economía y Finanzas ejerzan la función de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, quebrantando la estabilidad institucional que tutela el preámbulo de la Constitución Política.

En opinión del censor constitucional, se le está otorgando a la entidad pública atribuciones que son propias de la competencia privativa y exclusiva del Presidente de la República y del Ministro de Economía y Finanzas, que se encuentran consagradas en el artículo 184 numeral 5 de la Constitución Política cuyo texto en el siguiente:

"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. (Lo resaltado es del Pleno)

..."



En vías de determinar si en efecto, el acto impugnado contraviene las normas constitucionales, es necesario señalar primeramente, que estamos en presencia de un Decreto Ley, que se origina por la facultad constitucional otorgada a un Órgano del Estado, para llevar a cabo una legislación sobre temas específicos, como lo establece el artículo 159 numeral 16 de la Constitución Política.

Y es que, la Constitución Nacional contempla la posibilidad de que la Asamblea Nacional delegue en forma limitada ciertas funciones legislativas en favor del Órgano Ejecutivo, estableciendo restricciones en cuanto al contenido temático, según el primer párrafo del numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Nacional.

48

Es decir, que los Decretos Leyes no pueden comprender ciertas materias previstas en los numerales 3, 4 y 10 del mencionado artículo 159, Constitucional, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos o la tipificación de delitos y sanciones.



Dicho lo anterior, advierte el Pleno que, de la lectura del Decreto Ley cuestionado, se desprende que éste fue expedido por el Órgano Ejecutivo, y todos los Ministros de Estado, quienes son parte de este órgano estatal, por lo cual a juicio de este Tribunal Constitucional no existe cabida para la tesis expuesta por el censor constitucional, que con la creación de la Autoridad Nacional de Aduanas se está cercenando la facultad y el deber que tiene el Ministro de Economía y Finanzas de participar conjuntamente con el Presidente de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

Lo anterior es así, en primer lugar, porque quien lo expidió fue el propio Presidente de la República, autorizado por mandato legal y constitucional, en uso precisamente de la facultad establecida en el artículo 184 numeral 5 de la Carta Magna, de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

El decreto ley en cuestión fue expedido con la firma del entonces Presidente de la República (Martín Torrijos Espino) y de todos los Ministros de Estado, derogando la Ley No. 16 de 29 de agosto de 1979 (que creó en su momento la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro), cuyo propósito era crear una Autoridad para ejercer la jurisdicción en todo el territorio nacional como institución de seguridad pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, para controlar 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.

48

Ahora bien, la creación de la Autoridad se realizó con sujeción a la política y orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, y con la fiscalización (inspección fiscal) de la Contraloría General de la República, por lo cual no puede concluirse que atenta contra la estabilidad institucional que salvaguarda el preámbulo de la Constitución Política.



Dicho en otras palabras, estamos frente a una Autoridad de Aduanas cuyo funcionamiento y operación se encuentran sujetos a las políticas del Órgano Ejecutivo y a la observación de la Contraloría General de la República, como elementos de control institucional.

Por lo anterior, este Tribunal Constitucional coincide con la Vista de la Procuraduría de la Administración, en cuanto a que lo que procede es declarar que no son inconstitucionales las normas demandadas, ya que, de la lectura del Decreto Ley cuestionado, se puede apreciar que el gobierno central a través del artículo 17, preservó la facultad otorgada al Presidente de la República por el artículo 184 numeral 5 de la Constitución Política, habida cuenta de que, estableció que la entidad pública ejercería siempre su política con sujeción a la orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución Política.

En ese orden de ideas, puede apreciarse que el Decreto Ley acusado en el artículo 22 ordinales 18 y 21, dispone como función de la Autoridad Nacional de Aduanas proporcionar acceso en línea a la Contraloría General de la República a toda información contenida en la base de datos de la entidad, así como aplicar medidas de control y fiscalización, por lo que no puede concluirse entonces que se trata de una intervención meramente orientadora o que no se cuente con elementos de control institucional, como afirma el censor constitucional.

De tal forma, que en este caso, no puede configurarse la alegada infracción, porque al expedirse el Decreto Ley, el Presidente de la República no actuó más allá de las facultades otorgadas por la norma constitucional, además, no ha surgido el conflicto entre las normas atacadas con la disposición fundamental que se estima infringida.



Situación distinta sería, si la autonomía de la mencionada Autoridad fue en detrimento de la asignación constitucional de vigilar la administración de las rentas nacionales e inspeccionar su desempeño por parte del Presidente y el Ministro del ramo, aspecto que ha sido motivo de pronunciamiento por parte de este Tribunal Constitucional en fallo de 11 de agosto de 2014 contra la Ley No. 24 de 8 de abril de 2013, que creó en su momento la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), pero este no es el caso.

Y es que, si bien en este negocio, se le está otorgando a la Autoridad Nacional de Aduanas autonomía en su régimen interno, es con subordinación a otro ente, llámese Presidente, Ministro de Economía y Finanzas, y Contraloría General de la República, salvaguardando precisamente la facultad consagrada en el artículo 184 numeral 5 de la Constitución Política.

Ante lo expresado el Pleno, no comprende por qué el censor establece que existen dichas infracciones, cuando del propio contenido del Decreto Ley, se puede observar que quien lo emite, es el Presidente de la República, y todos los Ministros de Estado, lo que se traduce en que fue dictado por el Ejecutivo, como bien manda nuestra Constitución Nacional y en ejercicio de la facultad que le confiere la propia Carta Magna.

Luego de todo lo expuesto en los párrafos que anteceden, el Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, llega a colegir que, no le asiste la razón al proponente constitucional, porque no se configura ninguna de las infracciones aducidas por éste.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 17, 19 y 22 del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, por medio del cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas y se dictan disposiciones concernientes al régimen aduanero.

Notifíquese,



[Signature]
MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

[Signature]
MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

[Signature]
MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

[Signature]
MGDO. HERNÁN DE LEÓN BATISTA

[Signature]
MGDO. LUIS R. FABREGA SÁNCHEZ

[Signature]
MGDA. MARÍA EUGENIA LOPEZ ARIAS

[Signature]
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

[Signature]
MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

[Signature]
MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 04 de Octubre de 2020

[Signature]
126 Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
/AAJ

[Signature]
LCDA. YANIXSA Y. YUEN

Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 16 días del mes de septiembre
de 2020 a las 11:05 de la noche

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

[Signature]
Firma del Notificado
[Signature]