

Futuras tendencias de la aplicación del control en los procesos aduaneros en Panamá

Future trends in the application of control in customs processes in Panama

Ernesto Ariel Campble Price

Universidad de Panamá, Facultad de Administración Pública, Panamá

eacampble@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0004-8045-5327>

DOI: <https://doi.org/10.48204/contacto.v4n2.6699>

Recibido: 23/05/2024

Aceptado: 30/08/2024

RESUMEN

Al considerar de forma en que los modelos que impulsan el avance económico de la región centroamericana es imposible no ver como la República de Panamá destaca entre el concierto de naciones, es simplemente impensable que un país con tan poca población y tan insipientes indicadores de macroeconomía despunte de forma tan impresionante guardad las proporciones en el concierto internacional. A simples luces llama la atención e invita a una lectura más detallada de la misma, en este ensayo se ha Tomado la decisión de hacer una “pesquisa” profunda en uno de los elementos que han permitido que Este minúsculo país al compáralo con sus vecinos y con los más importantes actores en la región destaque. Este análisis se enfocará en un elemento que representa el treinta por ciento (30%) del PIB del país, hablamos del sector logístico o terciario de la economía, no es sorpresa que Panamá y su majestuosa obra del canal interoceánico sea un aportador de ingresos no tributarios de una envergadura sin precedentes, mayor a las posibilidades del muchas otras naciones, sin embargo este elemento por sí solo aunque es un diferenciador sin lugar a dudas es solo uno de los elementos que formulan el modelo logístico de Panamá. Si consideramos como se pretende en este documento observar con mayor agudeza los componente de éxito en este ámbito descubriremos que tan elegante pieza antes mencionada está acompañada de un entorno de elementos que cual sinfonía de éxito predispones de forma inequívoca lo que hoy muchos nacionales dan por sentado como un capricho del destino, lo que no es, sino más bien el encause de distintas etapas de profesionales que sin claridad desarrollarlo uno de los modelos de gestión más ágiles en materia de intermediación aduanera conjugando las necesidades de muchas latitudes con las capacidades individuales de una noble nación que fue orientada para no hablar de forzada a ser un punto de servicio y transito que un punto de producción y desarrollo.

Palabras clave: Controles aduaneros, levante y despacho, administración aduanera, aforo, controles previos, controles posteriores

ABSTRACT

Considering how the models that drive the economic progress of the Central American region is impossible not to see how the Republic of Panama stands out among the concert of nations, It is simply unthinkable that a country with such a small population and so insidious macroeconomic indicators would emerge in such an impressive way to keep the proportions in the international concert. Simple lights draws attention and invites a more detailed reading of it, in this essay has taken the decision to do a "research" deep in one of the elements that have allowed this tiny country to stand out when compared with its neighbors and with the most important actors in the region. This analysis will focus on an element that represents thirty percent (30%) of the country's GDP, we are talking about the logistics or tertiary sector of the economy, It is no surprise that Panama and its majestic interoceanic canal work are a provider of

non-tax revenues of an unprecedented scale, greater than the possibilities of many other nations, However this element alone although it is a differentiator without any doubt is only one of the elements that formulate the logistic model of Panama. If we consider how this document intends to observe with greater acuteness the component of success in this field, we will discover that so elegant piece mentioned above is accompanied by an environment of elements which like symphony of success unambiguously predisposes what today many nationals take for granted that it is a whim of fate, what it is not, but rather the encause of different stages of professionals who without clarity develop one of the most agile management models in customs brokerage combining the needs of many latitudes with the individual capabilities of a noble nation It was oriented not to talk about forced to be a point of service and transit than a point of production and development.

Keywords: Customs controls, release and clearance, customs administration, capacity prior controls, subsequent controls

Introducción

Los modelos de éxito son fácilmente observables en distintos ámbitos de que hacer humano, de hecho, cuando se consideran los modelos altamente funcionales es bastante común aglutinarlos según el área de conocimiento para facilitar su estudio, análisis y comparación, en este caso se definió observar el modelo panameño de éxito en cuanto al sector de operaciones logísticas de comercio internacional.

Al considerar el contexto se resalta de forma fulgurante el Canal de Panamá, y si es un punto de pivote al hablar de la logística del comercio internacional en Panamá, sin embargo un análisis que comience y termine en este solo elemento frente al tema estaría sesgado, el éxito del modelo logístico panameño en materia de intermediación de cargas nace por la ventaja comparativa que nos aporta la posición geográfica del Istmo, todas sus condiciones geográficas litorales acceso a mares, placa tectónica complaciente, capacidad de recorrido e un océano a otro en menos de una hora, sin embargo solo especialistas hacen una mirada profunda a nuestro modelo de operaciones aduanales; este modelo verbo y gracia del sistema y el servicio en que si existen verdaderas oportunidades de mejoras, sin embargo el modelo en si es altamente ágil, versátil y orientado al servicio.

Profundizando es este modelo se debe entender que el servicio aduanero que opera el modelo presenta una serie de responsabilidades que deben ser comprendidas para su análisis, el rol de las Aduanas en Panamá es el control en la forma de fiscalización de mercancías, medios de transporte y personas que entran y salen del territorio aduanero de la República, esta acción se ejecuta bajo el amparo de la potestad aduanera, termino legal cuyo desdoblamiento permite entender el marco legal sobre el cual se entiende la acción de que el Estado confiere a esta entidad la facultades que la misma ejerce (Cruz Cordoba, 2023).

En la misma corriente de pensamiento las aduanas en Panamá son miembros del consejo de seguridad, constituyéndose en la parte de la primera línea de protección (no defensa) de los intereses del Estado, al mismo tiempo es la tercera entidad estatal con el mayor aporte al PIB nacional justo después de la autoridad del Canal de Panamá y el Dirección General de Ingreso generan en promedio alrededor de trescientos millones de dólares entre impuestos, tesos derechos licencias y multas y en concordancia es una entidad facilitadora del comercio internacional pues operativiza todos los acuerdos de carácter comercial sean de alcance total o parcial, binacional o multilateral, siempre bajo la orientación de las autoridades competentes o legalmente designas para dictaminar la ejecución de la políticas en esos temas. Estos elementos nos llevan a una paradoja, como una gestión que tiene espacios a mejora administra un modelo que es identificado como exitoso.

Ahí inicia el contexto en efecto pese a los aciertos o la falta de ellos en la gestión administrativa de los servicios aduanales de las distintas administraciones el modelo ha sido el soporte de las operaciones

más allá de la misma gestión; el modelo de control aduanero en Panamá se sustenta en controles previos al arribo de la carga, controles durante la recepción y manejo de la carga, he inclusive controles posteriores al levante y despacho de la carga.

Si bien esto no denota mayores diferencias entre la teoría de control de inventarios, es esencial entender que la aplicación de los controles previos en Panamá apalancados en redes de comunicación altamente importante y legislaciones que toman la flexibilidad de gestión como epicentro hacen que la teoría tome nueva formas, esto permite que las información de los contenidos de los documentos de transporte que emanan de las reservas “booking” de las navieras permitan conocer a través del sistema de comunicación CUSCAR¹ la información que aparecerá en los documentos de transportes apenas el medio de transporte haya zarpado y permiten los modelos de anticipación preparar las declaraciones de importación definitivas, suspensivas o liberatorias antes que los portos contenedores hayan surcado los océanos.

Este modelo permite realizar las correcciones si se presentara un cambio en decisiones comerciales cuantas veces se considere necesario en dos escenarios previo a la manifestación definitiva y aun luego de la misma con una mínima cuota administrativa que asumir.

Los controles previos permiten una revisión virtual y aleatoria de las cargas en arribo, ejecutando una muy atinada gestión de riesgo, siendo Panamá un centro de capacitación en cuanto a detección de situaciones anormales en programas como RILO de las Organización Mundial de Aduanas, la subdivisión y compartimentalización de procesos y auctores o auxiliares de gestión pública aduanera evita la monopolización de concesiones que el Estado otorga y facilita la fiscalización de los individuos que participan en las actividades del sector, todos son registrados y monitoreados en cada una de sus actividades, todos mandados a guardar registro de toda actividad que realicen en el sector por cuatro (4) años y si la actividad implica la participación bajo un acuerdo internacional el tiempo de seguimiento puede extenderse hasta siete (7) años permitiendo la amplitud necesaria para el satisfactorio análisis de todo los hechos que deseen ser observados.

Otro elemento importante del control posterior son las visitas aduaneras, entiéndase por visitas aduaneras aquellas verificaciones que el servicio aduanero del país de arribo de las mercancías desarrolla buscando precisar la naturaleza de las mercancías que llegan a sus tierras, entendiendo que las misma están dentro de lo que es conocido como una Zona primaria, esta zona aun siendo territorio nacional presenta la particularidad que la totalidad de las legislaciones fiscales nacionales no aplican en este espacio, permitiendo que mercancía no nacional pueda permanecer y circular en este territorio bajo custodia del servicio aduanero, este hecho colabora a modalidades de servicios que se ofertan como la consolidación y desconsolidación de carga, los tránsitos y trasbordos de mercancías (principal negocio logístico del país), entendiendo que en los casos inverso de las exportaciones los controles previos son igualmente efectivos como son los registros en Ventanilla Única del Comercio Exterior (VUCE), los permisos o licencias que funcionan en ambas vías (según la naturaleza de la mercancía a importar).

Es vital para el sistema de control la determinación de la aplicación de los análisis de riesgo en el proceso de determinación de inspección a la mercadería que arriba a las costas de Panamá como país de destino, sea este en calidad de tránsito, o de importación ya sea esta definitiva o para la transformación y reexportación; entendiendo que por el istmo pasa aproximadamente el siete por ciento (7%) del comercio mundial, y que diez (10) de las rutas marítimas comerciales más importantes del mundo pasan por este país, la capacidad logística es esencialmente importante, es donde la trazabilidad (habilidad de dar seguimiento a elementos importantes en el desarrollo del ciclo de movimientos que requiere La

¹ El código de tipo de mensaje para el mensaje de informe de carga de la aduana es CUSCAR.

portabilidad de la mercancía no colisione con la supervisión y el manejo del debido proceso de las operaciones que se desarrolla en el territorio, este espacio señala una dicotomía que es enfrentada por las autoridades nacionales responsable del control y seguimiento de las mismas, en armónica colaboración y en cumplimiento a las disposiciones nacionales e internacionales en la materia, es así que nacen estrategias como son: a) Los canales de selectividad; b) Las revisiones aleatorias; c) Revisiones no intrusivas; y d) Auditorias (controles Posteriores).

Estos cuatro elementos desarrollan algunas de las estrategias más efectivas que en el presente se aplican con el objetivo de ejercer el control en los más de quinientos contenedores que pueden llegar en cualquiera de los puertos nacionales habilitados para el comercio internacional, o en el paso fronterizo terrestre más importante del país.

El concepto de canales de selectividad implica la comprensión de una estrategia que busca determinar indicadores de riesgo que podrían afectar un embarque en un momento específico y a su vez se codifican de modo visual con las siguientes consideraciones: a) Canal rojo: es aquel en el que se aplica control documental y físico, este se establece de acuerdo al nivel de riesgo que se considera luego del análisis de la información y/o la naturaleza de carga; b) Canal naranja: es aquel en el que se aplica control documental, este se establece de acuerdo al nivel de riesgo que se considera luego del análisis de la información y/o la naturaleza de carga; y c) Canal verde: es aquel en el que se encuentran clasificadas todas las mercancías a las cuales no se les ha asignado control.

Es necesario ampliar sobre cómo son diseñadas las reglas que permiten esta determinación esta vez surge la necesidad, dependiendo del indicador objeto de la instrucción, se establece comunicación con el área o departamento de especialidad de la Dirección General de aduanas y los órganos anuentes (Instituciones del Estado que por disposición constitucional o legal tienen la responsabilidad de determinar políticas de control sobre el ingreso o salida de un tipo de mercadería, por ejemplo: a) Por valor – Depto. de Valoración, subdirección técnica Autoridad Nacional de Aduanas; b) Por inciso arancelario – Depto. de Clasificación, subdirección técnica Autoridad Nacional de Aduanas; c) Por mercancía (dependiendo del tipo) – Sección de Laboratorio aduanero, Dirección de Gestión Técnica Autoridad Nacional de Aduanas; y d) Por origen – Depto. De Origen Dirección de Gestión Técnica Autoridad Nacional de Aduanas.

Toda regla es determinada según el indicador que requiere ser consultadas por las distintas áreas que gestionan el riesgo.

Al mencionar los indicadores de riesgo para operaciones aduanales es necesario identificar los de mayor grado de uso: Embarcador, Consignatario, Ruta, Mercancías, Contenedores, Sellos, Peso, Lugar y fechas de expedición de Conocimiento de embarque (Cabrera Carranza, 2018).

Ahora bien, hablar de reglas de determinación de análisis de riesgo requiere una explicación algo más profunda; una regla de aplicación de análisis de riesgo es una combinación de datos que están contenidos en una Declaración aduanera y que cuando se aplican estos factores se le asigna un canal de selectividad. Cada canal de selectividad significa un momento y un grado de severidad o profundidad del control a aplicar. Cada canal implica una acción o tipo de control. Mediante este modelo estratégico de control de riesgo la Autoridad Nacional de Aduanas a través del Sistema Evaluador aplica canales a las declaraciones aduaneras, dependiendo el nivel de riesgo que esta implique.

Debido a estos niveles es que la mayoría de los países ha organizado sus controles en función del uso de los canales de selectividad, los responsables de estas acciones tienen entre otras funciones: a) Planifican, proponen y controlan los criterios que permiten definir los perfiles de riesgo; b) Establecen

pautas para la conformación de perfiles de riesgos; c) Confección, implementación y monitoreo de reglas en el sistema aduanero; d) Evaluar el comportamiento de los perfiles establecidos y proponer adecuaciones en el mismo; e) Determinar las nuevas metodologías que puedan ayudar a perfeccionar el sistema de selectividad; f) Evaluar la efectividad de los perfiles aplicados; y g) Elaborar estadísticas tendientes a determinar factores y/o elementos que permitan perfeccionar el sistema de selectividad vigente.

Lógicamente estas acciones se amparan bajo el principio de legalidad que rige la función pública las cuales se señalan a continuación:

El Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008 establece la creación de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) en Panamá, un paso fundamental hacia la modernización del sistema aduanero en el país. Su propósito principal es mejorar la eficiencia en la gestión aduanera, fortalecer el control y la fiscalización, y facilitar el comercio internacional, todo ello mediante la implementación de tecnologías avanzadas y sistemas de gestión de riesgos. Esta ley ha sido clave para consolidar la administración de los ingresos derivados del comercio exterior y para garantizar la aplicación de normas internacionales que Panamá ha adoptado, como los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras disposiciones de la región.

En cuanto a las futuras tendencias en la aplicación del control en los procesos aduaneros, se prevé que las tecnologías emergentes, como la automatización, la inteligencia artificial y el análisis de grandes datos, jugarán un papel crucial. Estos avances permitirán una gestión más eficiente de los riesgos, mejorando la capacidad de la ANA para detectar fraudes y evasiones fiscales de manera más precisa y oportuna. Además, la Autoridad se está enfocando en la implementación de una gestión más flexible que facilite el comercio transfronterizo, a la par de cumplir con estándares de seguridad y protección de la propiedad intelectual, elementos clave en el contexto global actual

El Decreto de Gabinete N.º 49 de 6 de diciembre de 2006, en su Artículo 4, estableció la creación de la Oficina de Análisis de Riesgo dentro del sistema aduanero panameño. Este órgano desempeña un papel fundamental al incorporar metodologías de gestión de riesgos para la inspección y control de las mercancías que ingresan al territorio nacional. A través de un enfoque preventivo, la oficina prioriza las revisiones en función de perfiles de riesgo, optimizando los recursos disponibles y asegurando un comercio internacional más seguro y eficiente.

La implementación de esta estructura refleja el compromiso de Panamá con las mejores prácticas internacionales en materia aduanera, como lo establece el Convenio de Kioto Revisado, promoviendo la modernización y facilitación del comercio mientras se fortalecen los controles contra actividades ilícitas como el contrabando y el lavado de activos. Adicionalmente, esta oficina interactúa con otras entidades gubernamentales en iniciativas interinstitucionales para reforzar la seguridad y la legalidad en el tránsito de mercancías

Responsabilidades Art. 17

El CAUCA y RECAUCA en sus artículos relacionados con la gestión de riesgos, específicamente los artículos 11, 16 y 336, hacen hincapié en la necesidad de que las aduanas adopten medidas para gestionar y mitigar los riesgos asociados a los controles aduaneros. El artículo 11 aborda la gestión de riesgos en los procesos de control, destacando que la implementación de un sistema de análisis de riesgos es esencial para facilitar y optimizar las funciones aduaneras. El artículo 16 pone énfasis en la administración de estos riesgos, sugiriendo que se deben aplicar estrategias para prevenir y reducir las amenazas que puedan surgir durante el comercio internacional. Finalmente, el artículo 336 señala la importancia de la verificación inmediata, la cual permite a las autoridades aduaneras actuar de manera rápida y eficiente ante la identificación de riesgos, asegurando el cumplimiento de las regulaciones y garantizando la seguridad del comercio transfronterizo.

Estos artículos subrayan la necesidad de prácticas administrativas sólidas y tecnología avanzada para fortalecer los procesos de control en las aduanas. La gestión de riesgos es vista como un enfoque crucial para evitar fraudes, contrabando y otros delitos que puedan comprometer la seguridad económica y la integridad de los flujos comerciales. Con el uso de herramientas como el análisis de datos y el monitoreo constante, las autoridades aduaneras pueden anticiparse a posibles riesgos, implementando controles más eficientes y menos intrusivos que favorezcan tanto la seguridad como la agilidad en las operaciones de comercio exterior.

El Convenio de Kioto, en su capítulo 6 se refiere al “Control Aduanero” ordena que “Al efectuar los controles aduaneros, la Aduana utilizará el sistema de gestión de riesgos”. Es decir, establece un principio fundamental para la modernización y eficiencia en las operaciones aduaneras: la implementación de un sistema de gestión de riesgos. Este enfoque permite a las administraciones aduaneras optimizar sus recursos, concentrándose en áreas y operaciones de mayor probabilidad de irregularidades, sin interferir innecesariamente en el comercio legítimo.

La gestión de riesgos no solo facilita el cumplimiento normativo, sino que también reduce costos y tiempos para operadores comerciales, promoviendo un balance entre seguridad y facilitación del comercio internacional. Este mandato refuerza el compromiso de las aduanas con estándares internacionales y prácticas modernas para fortalecer el control fronterizo en un contexto de creciente globalización.

Otro elemento singularmente importante es la documentación utilizada para la determinación de análisis de Riesgo en la República de Panamá que de hecho es la base de criterio internacional:

- a) Información de la cadena de suministro
- b) Manifiesto de carga
- c) Conocimiento de embarque
- d) Declaración de aduanas
- e) Importación
- f) Exportación
- g) Traslado
- h) Tránsito
- i) Uso proactivo de sistemas de inteligencia de contenedores
- j) CENCOMM
- k) SIGA
- l) Cooperación del Sector Privado
- m) Fuentes abiertas

Finalmente es indiscutible comprender que los mecanismos utilizados para el desarrollo de las tendencias futuras de los mecanismos de controles en Panamá y como corriente en el mundo son los controles posteriores, al mencionar los controles posteriores se hace referencia los controles que se aplican luego del desadunamiento de las mercancías, luego del levante y despacho de las mismas, cuando nacen al derecho nacional, posterior a su reconocimiento y nacionalización, aun posterior a ese momento la responsabilidad y competencia aduanal no se extingue.

De hecho, países desarrollados plantean los controles aleatorios posteriores como un mecanismo que permite la agilización de los procesos de cadena de suministros.

Las expresiones más comunes son las auditorías posteriores que pueden en el presente tener su origen en Programas Operativos Anuales (POAs), en eventos de inteligencia o en denuncias ciudadanas.

Cualquiera de estos mecanismos puede activar un proceso de control posterior en el modelo de auditoría, aunque no son las únicas modalidades de activación, la acciones de la Dirección de Protección y fiscalización aduanera (DPFA) puede por acción propia general un modelo de control posterior en pleno uso de sus funciones y ejercicio de su deber.

En la magnitud de las operaciones que nuestra plataforma logística desarrolla y el incremento del comercio mundial al igual que el destino manifiesto de este país en seguir siendo y acrecentar el nivel de servicio que ofrece al mundo, al igual que la evidencia señalada sobre el éxito del modelo panameño en logista y manejo de carga no deja trazo de duda en que el camino a seguir en materia de control es el perfeccionamiento de los controles posteriores.

Conclusiones

El modelo logístico panameño ha logrado consolidarse como un referente en comercio internacional no solo por el Canal de Panamá y la ubicación estratégica del país, sino también por la implementación de un sistema aduanero ágil y adaptado a las demandas globales (Ibarra Vega & Álvarez, 2023).

Importancia de los controles previos y posteriores: Uno de los factores determinantes del éxito del sistema aduanero en Panamá es la existencia de un esquema de controles tanto previos al arribo de la mercancía como posteriores al desaduanamiento, lo cual permite una administración eficiente y facilita el tránsito y la logística de la carga a nivel mundial.

Selectividad y análisis de riesgos como mecanismos estratégicos: La aplicación de canales de selectividad (rojo, naranja y verde) y el uso de análisis de riesgos han permitido una gestión eficaz y flexible del comercio, minimizando riesgos y optimizando recursos. Estos mecanismos aseguran un equilibrio entre control y facilitación de comercio.

Base legal y colaboración internacional: La efectividad del sistema aduanero panameño se apoya en una estructura legal sólida, que cumple con normas internacionales y facilita la cooperación con otros países. Esta colaboración es esencial para mantener el flujo seguro y eficiente de mercancías.

Desafíos y proyección a futuro: Aunque el modelo panameño es considerado exitoso, el texto señala la necesidad de seguir perfeccionando especialmente los controles posteriores. A medida que el comercio mundial crece, Panamá tiene el reto de adaptarse e innovar para mantener su posición de liderazgo en el comercio y la logística global.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional. (2008). *Ley 1 de 2008 que crea Autoridad Nacional de Aduanas*. Ministerio de Comercio e Industrias. Recuperado de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28195_A/59511.pdf
- Cabrera Carranza, E. N. (2018). “Gestión de seguridad aduanera para detectar los delitos aduaneros en el Puerto del Callao 2017“. *Universidad Nacional del Callao*. <https://repositorio.unac.edu.pe/handle/20.500.12952/2931>

- Cruz Cordoba, E. (2023). *Evolución de los procesos para el levante y despacho de la mercancía en la Autoridad Nacional de Aduanas, desde 2015 hasta el 2020* [Universidad de Panamá]. <https://up-rid.up.ac.pa/8236/>
- Consejo de Ministros (2008). Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Obtenido de <http://web-sieca.s3.amazonaws.com/actos%20administrativos/reglamentos/RECAUCA%20modifica-do,202013>
- Ibarra Vega, W. A., & Álvarez, H. (2023). Comparación y análisis de eficiencias de puertos panameños y puertos cercanos al Canal de Panamá a través del Análisis Envolvente de Datos. *Prisma Tecnológico*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.33412/pri.v14.1.3005>

Conflicto de interés

El autor de este trabajo declara no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso