15/05/2014

**“Informe del Alcance B: Diagnóstico de la situación de procesos de facilitación del comercio y del transporte”**

INFORME FINAL DE ACTIVIDADES

Rosemarie Luna Juárez de Alvarado

INDICE

Página

[INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES 5](#_Toc383333496)

[BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR 6](#_Toc383333497)

[Convenio de Kyoto revisado. 6](#_Toc383333498)

[Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas –OMA- 6](#_Toc383333499)

[La Aduana en el Siglo XXI 8](#_Toc383333500)

[EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA 9](#_Toc383333501)

[Adhesión de Panamá al Sistema de Integración Económico Centroamericano 9](#_Toc383333502)

[Sistema Arancelario Centroamericano –SAC- 10](#_Toc383333503)

[Formulario Aduanero Único Centroamericano –FAUCA- 11](#_Toc383333504)

[Código Aduanero Uniforme Centroamericano –CAUCA- y su Reglamento 12](#_Toc383333505)

[Declaración para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre –DUT- 15](#_Toc383333506)

[MARCO JURÍDICO EN PANAMÁ 17](#_Toc383333507)

[Síntesis de leyes pertinentes 17](#_Toc383333508)

[Decreto Ley No. 1 del año 2008, Creación Autoridad Nacional de Aduanas 17](#_Toc383333509)

[Ley No. 41 del año 2004, Panamá Pacífico 18](#_Toc383333510)

[Ley No. 56 del año 2008, Ley de Puertos 18](#_Toc383333511)

[Ley No. 31 de 1993, Contrato entre el Gobierno de Panamá y la entidad Motores Internacionales, S. A. 19](#_Toc383333512)

[Ley No. 5 del año 1997, Contrato entre el Gobierno de Panamá y la entidad Panamá Ports Company, S. A. 20](#_Toc383333513)

[Ley No. 55 del año 2008, Ley de Comercio Marítimo 20](#_Toc383333514)

[Decreto Ejecutivo No. 988 del año 2013, Programa Operador Económico Autorizado –OEA-, de la República de Panamá 21](#_Toc383333515)

[Zona Libre de Colón 22](#_Toc383333516)

[Análisis 22](#_Toc383333517)

[TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES –TIC- EN PANAMÁ 28](#_Toc383333519)

[Sistema Integrado de Gestión Aduanera –SIGA- 28](#_Toc383333520)

[Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE- 28](#_Toc383333521)

[Tránsito Internacional de Mercancías en Mesoamérica –TIM- 29](#_Toc383333522)

[Tecnología no invasiva (Scanner) 30](#_Toc383333523)

[Proyecto Panamá sin papel 32](#_Toc383333524)

[DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS 33](#_Toc383333525)

[Procesos COMEX (Instituciones de control, tales como: aduanera, sanitaria, migratoria, antinarcótica, etc.) 33](#_Toc383333526)

[Problemas y debilidades detectadas en los nodos de COMEX 34](#_Toc383333527)

[Sistema Integrado de Gestión Aduanera –SIGA- 35](#_Toc383333528)

[Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE- 38](#_Toc383333529)

[Paso fronterizo terrestre 42](#_Toc383333530)

[Puertos marítimos 44](#_Toc383333531)

[Aeropuerto 46](#_Toc383333532)

[Ferrocarril 47](#_Toc383333533)

[RECOMENDACIONES 47](#_Toc383333536)

[Mejoras a procesos y procedimientos 47](#_Toc383333538)

[Ajustes reglamentarios a realizar 50](#_Toc383333539)

[Infraestructura física y tecnológica 52](#_Toc383333540)

ANEXO 1 ………...……………………………………………………………………....55

ABREVIATURAS

ANA: Autoridad Nacional de Aduanas de la República de Panamá

ACP: Autoridad del Canal de Panamá

AEEPP: Agencia del Area Económica Especial Panamá Pacífico

AMP: Autoridad Marítima de Panamá

APAC: Asociación Panameña de Agencias de Carga

AUPSA: Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos

CAUCA: Código Aduanero Uniforme Centroamericano

CKR: Convenio de Kyoto Revisado

COMIECO: Consejo de Ministros de Economía

COMRIEDRE: Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional

DUT: Declaración Única de Mercancías para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre

FAUCA: Formulario Aduanero Única Centroamericano

MICI: Ministerio de Comercio e Industria

MIDA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario

MINSA: Ministerio de Salud

OEA: Operador Económico Autorizado

OMA: Organización Mundial de Aduanas

OMC: Organización Mundial de Comercio

RECAUCA: Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano

SA: Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías

SAC: Sistema Arancelario Centroamericano

SG-SICA: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana

SIGA: Sistema Integrado de Gestión Aduanera

TIC: Tecnología de Información y Comunicación

TIM: Tránsito Internacional de Mercancías en Mesoamérica

VUCE: Ventanilla Única de Comercio Exterior

# INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

El Gabinete Logístico de Panamá fue creado el 18 de mayo de 2012 con el fin de llevar a cabo las acciones requeridas para posicionar el país como un Centro de Desarrollo Logístico Internacional. Tiene como objetivo principal “integrar los diferentes planes, programas y metas de los diversos entes gubernamentales, en coordinación con el sector privado, para elaborar un Plan Maestro para posicionar a Panamá como Centro Logístico Internacional para el comercio global”.

La instancia funcional del Gabinete Logístico es el Consejo Nacional de Logística, el cual es presidido por el Ministerio de Comercio e Industria (MICI) con la finalidad de integrar al sector público y privado para obtener retroalimentación en temas logísticos y proponer acciones concretas a tomar por el Gabinete Logístico.

El Gobierno de Panamá ha hechos esfuerzos dirigidos a la Facilitación de Comercio internacional, en particular esfuerzos para modernizar el sistema aduanero y un sistema de ventanilla única de comercio exterior.

No obstante, la complejidad del sistema logístico de Panamá requiere ver más allá de la Autoridad Aduanera y se ha identificado la necesidad de hacer un diagnostico de los procesos de comercio exterior del sistema logístico nacional determinado corredores logísticos nacionales, regionales e internacionales. El objetivo del presente diagnostico es identificar los cuellos de botella en términos de procesos ejecutados por agencias público y privada, infraestructura, equipamiento, recursos humanos, legales y reglamentarias, entre otros.

# BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

La función esencial de los servicios aduaneros es hacer que se cumpla la ley y cobrar derechos e impuestos. Sin embargo la manera en que se desempeña una aduana repercute en el movimiento de personas y mercancías en el comercio internacional, por lo que es igualmente importante proporcionar un despacho y levante rápido y eficaz.

## 

## Convenio de Kyoto Revisado –CKR-.

El Convenio Internacional sobre la Armonización y Simplificación de los Procedimientos de Aduanas, mejor conocido como el Convenio de Kyoto Revisado –CKR- es un convenio internacional administrado por la Organización Mundial de Aduanas –OMA-, dentro del cual se establecen una serie de normas básicas que regulan los procedimientos aduaneros que deben cumplirse con relación al paso de fronteras de cualquier índole (terrestre, marítimo, aéreo y ferroviario), estableciendo que las mismas deben simplificarse y armonizarse para poder otorgar transparencia, predicibilidad, debido proceso, correcto uso de TIC´s (tales como **análisis de riesgo, información previa al arribo, inspecciones aposteriori, etc.**).

El CKR está vigente desde 2006 y actualmente los únicos países de la región de América Latina que son Miembros del CKR son Cuba y República Dominicana.  Sin embargo, éste convenio ha sido tomado como base de Facilitación de Comercio, tanto por los diferentes países en la elaboración de sus normas y procedimientos relacionados al comercio exterior, así como base de las negociaciones del **Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC, que recientemente fue adoptado en Bali en diciembre, 2013**.

## Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas –OMA-

La Organización Mundial de Aduanas –OMA-, emitió en el año 2007 un documento denominado “*MARCO NORMATIVO SAFE DE LA OMA*” o simplemente el Marco SAFE, el cual tiene dentro de su finalidad los aspectos siguientes:

1. Crear normas que **garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística** a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad;
2. Permitir el **control integrado** de la cadena logística en todos los medios de transporte;
3. Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas para que puedan enfrentar los desafíos y aprovechen las oportunidades del siglo XXI;
4. Reforzar la **cooperación entre las Administraciones Aduaneras** para detectar envíos de alto riesgo;
5. Reforzar la **cooperación entre las Aduanas** y las empresas; y,
6. Promover el movimiento fluido de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales.

Si bien el Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas no constituye una norma legal que las administraciones de aduana de los países deben cumplir, puesto que son recomendaciones que dicho organismo internacional realiza, las administraciones aduaneras de los países parte han asumido el compromiso de realizar los esfuerzos necesarios para que dichas directrices formen parte de los programas de desarrollo de las aduanas.

Cabe resaltar varias de las recomendaciones o directrices que la Organización Mundial de Aduanas establece a través del ya indicado Marco SAFE, especialmente las relacionadas con:

1. Reforzar la **cooperación entre las Administraciones Aduaneras** para detectar envíos de alto riesgo; y,
2. Reforzar la **cooperación entre las Aduanas y las empresas**.

La primera de ellas, entre otras cosas sugiere que las administraciones de aduana de los países se comuniquen entre sí, a efecto de poder intercambiar información de riesgo que permita realizar una mejor selección de la mercancía a ser inspeccionada, idealmente la forma de comunicación debe ser de manera electrónica, permitiendo con ello un intercambio fluido de la información.

Esta asociación entre administraciones aduaneras, permite que al momento de existir un intercambio electrónico de información entre ellas, el flujo de mercancías circule con mayor celeridad, en el entendido que la información brindada por la aduana del país de donde salieron las mercancías es considerada por el otro país para realizar una gestión de riesgo y establecer que mercancías serán objeto de inspección física.

En cuanto a la segunda, el Marco SAFE sugiere a los países que deben implementar la creación de programas denominados Operador Económico Autorizado –OEA-, el cual puede ser aplicado a todas aquellas empresas que participan en la cadena logística internacional. De esta cuenta, las administraciones de aduana contarán con empresas que participan en la cadena logística, desde exportadores hasta importadores, que incluyen dentro de sus procesos buenas prácticas de seguridad en sus prácticas comerciales, creando con ello la confianza necesaria para que la administración aduanera facilite las operaciones que éstas empresas realizan, mejorando con ello sus tiempos de despacho.

## La Aduana en el Siglo XXI

En el año 2008, la Organización Mundial de Aduanas –OMA-, emite un documento denominado “*La Aduana en el Siglo XXI*”, en el cuál se hace una reflexión de las funciones que cumple la aduana y de las que debe cumplir una aduana moderna, ello derivado del aumento del volumen y de la complejidad del comercio internacional, la aparición de nuevos modelos y exigencias comerciales, un nuevo enfoque del concepto de “frontera”, el aumento del fraude fiscal, etc., pero a la vez los Estados tienen el reto de fomentar el desarrollo económico, controlar las fronteras, proporcionar seguridad, etc., de tal manera que debe combinar en una buena medida el control y la facilitación. Para lograr estos objetivos, la Organización Mundial de Aduanas sugiere varias medidas que las aduanas deben perseguir, entre ellas:

1. Mejor **coordinación de la gestión en las fronteras**. Este elemento sugiere que exista una adecuada coordinación y cooperación entre todas las autoridades y los organismos que intervienen en las operaciones fronterizas, principalmente las de seguridad, lo que conlleva a lo siguiente:
2. El reconocimiento de la aduana o de quien cumpla esa función como la entidad preponderante, capas de elaborar procedimientos integrados para aplicar un solo tratamiento a las mercancías en el punto de entrada al país.
3. Implementar el concepto de **Ventanilla Única** bajo la modalidad electrónica, permitiendo con ello a las empresas contar con un solo punto de entrada y obtención de información y de los documentos necesarios para realizar la gestión en frontera, siendo esta Ventanilla quien distribuya la información a todos los organismos o entidades que operan en las fronteras.
4. Uso de tecnología y de instrumentos de alto rendimiento. El documento recomienda que las administraciones de aduana deben sacar provecho de la tecnología actual, con el objeto de mejorar las gestiones en frontera, el **intercambio de información** entre los entes u organismos que operan en frontera, y por supuesto la **verificación no invasiva** (por medio del uso de equipos de rayos x, u otro tipo de tecnología que permita verificar una mercancía a través de imágenes).

# EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

## Adhesión de Panamá al Sistema de Integración Económico Centroamericano

Conforme a lo establecido en el Artículo IV del Título VI, referente a las Disposiciones Transitorias del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como el “Protocolo de Guatemala”, el gobierno de la República de Panamá presentó el 8 de febrero del año 2010 un documento técnico denominado “*Pasos a seguir por Panamá para su incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana”,* el cual contienela propuesta para la incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

Como resultado de la presentación del documento referido en el párrafo anterior y luego de la revisión y observaciones al mismo por parte del Consejo de Ministros de Integración Económica –COMIECO-, el 10 de julio del año 2010 el COMIECO en una Declaración establecen que la República de Panamá se incorporará al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, mediante la firma de un Protocolo de Incorporación a más tardar el 31 de diciembre de 2011, fijando además la manera en la que se hará dicho proceso, y fue el 29 de junio de 2012, cuando Panamá suscribe el Protocolo de Incorporación de Panamá al Sub Sistema de Integración Económica Centroamericana.

El proceso incluye la suscripción, ratificación y vigencia de una serie de instrumentos del Subsistema de la Integración Económica Centroamericana que los hace vinculantes al mismo. Entre los instrumentos a los que la República de Panamá deberá adherirse se encuentran, entre otros, los siguientes: El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano suscrito el 14 y 27 de diciembre del año 1984, el cual contiene como Anexo A el Sistema Arancelario Centroamericano –SAC-; El Código Aduanero Uniforme Centroamericano –CAUCA- y su Reglamento –RECAUCA-, ambos de fecha 25 de abril de 2008; y, todos los actos administrativos adoptados por los órganos del Subsistema de Integración Económica que se encuentren vigentes, entre ellos la Resolución 18-96 de COMRIEDRE III, la cual contiene el Formato del Formulario Aduanero Único Centroamericano –FAUCA-.

El 6 de mayo de 2013 el Gobierno de Panamá depositó los instrumentos de ratificación ante la Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA), quien a su vez notificó a los países miembros de la acción realizada por el Gobierno de Panamá con fecha 10 de mayo de 2013.

Se considera que los tres instrumentos anteriormente citados son fundamentales para los procesos de integración centroamericana en materia de comercio y aduanas, por lo que se estudiarán a continuación con el objeto de establecer posteriormente las necesidades que la República de Panamá pueda tener para la implementación de los mismos en sus procesos cotidianos de las operaciones comerciales de ingreso y salida de mercancías de su territorio aduanero.

## Sistema Arancelario Centroamericano –SAC-

El Arancel Centroamericano de Importación lo constituyen el Sistema Arancelario Centroamericano –SAC-, que consiste en la codificación numérica de las mercancías conforme a la nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, conocido por las siglas SA, y los Derechos Arancelarios a la Importación –DAI-.

Los países que utilizan como base para la codificación numérica de las mercancías el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías –SA-, como el caso de los países centroamericanos, toman como base la estructura en forma de árbol que presenta dicha nomenclatura, es decir, utiliza una división por capítulos identificada con los 2 primeros dígitos de la codificación, seguida de otro par de dígitos que permiten establecer la partida y finalmente otro par de dígitos que designan a la subpartida, siendo esta una división de las partidas (a cuatro dígitos) que permiten separar con un mejor detalla los distintos tipos de mercancías. En consecuencia, el SA establece una nomenclatura numérica a 6 dígitos (2 para identificar el capítulo, seguido de otros 2 dígitos para identificar la partida y otros 2 dígitos más para la identificación de la subpartida), con la cual se puede codificar las mercancías objeto de comercio exterior.

Sin embargo, dada la necesidad de los países de diferenciar con un mejor detalle los tipos de mercancías, cada país se encuentra en la libertad de aperturar con más dígitos los 6 dígitos que establece el SA. De esa cuenta, los países centroamericanos en su proceso de integración económica y aduanera optaron por utilizar, en la medida de lo posible, una misma codificación de mercancías a 8 dígitos, aunque algunos de ellos han optado para cierto tipo de mercancías abrir con otros 2 dígitos adicionales (10 en total) la codificación numérica de dichas mercancías al ser objeto de comercio exterior.

Conforme se han ido estudiando ciertos casos de codificación de mercancías, se ha determinado que la correcta o mejor clasificación arancelaria de la misma, resulta ser en una posición distinta a la que se creía, lo que dio origen a distintas versiones de codificación de mercancías en el SA, conocidas como enmiendas. Por ello, a pesar de que un país utilice el SA para la codificación de las mercancías objeto de comercio exterior, pueda llegar a tener en determinadas mercancías una codificación distinta al de otro país, es decir, para un país determinada mercancía se clasifica en una codificación distinta al de otro país, a pesar de ser la misma mercancía, ello debido a que puedan estar utilizando distintas versiones (enmiendas) del SA.

Por otro lado, una país puede utilizar para diferenciar una mercancía de otra, una codificación a 8 dígitos, mientras que para otro país, esa misma mercancía pueda que se diferencia de otras a un nivel de 10 dígitos (en cuyo caso, los primeros 6 dígitos deberán de ser los mismos conforme al SA, en el entendido que ambos países están utilizan la misma versión (enmienda).

Es fácil notar que este es un tema sumamente importante en el intercambio comercial de mercancías entre países, sobre todo en un marco de unión aduanera o en proceso de, ya que al no contar con una nomenclatura armonizada, se dificulta el uso de un mismo formato de declaración aduanera que sea válido en ambos países, en virtud que para un país la nomenclatura de determinada mercancía puede variar respecto a la del otro país.

## Formulario Aduanero Único Centroamericano –FAUCA-

Uno de los mayores avances en el proceso de integración de los países centroamericanos, lo constituye el hecho de otorgarse exoneración del cobro de Derechos Arancelarios a la Importación –DAI-, a las mercancías originarias de la región. Para dar cumplimiento a esta disposición, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, estableció en su Artículo V un formulario aduanero común para los países de la región, por medio del cual se declaren las mercancías originarias objeto de comercio entre los países parte del ya indicado Tratado.

Posteriormente, el formulario aduanero creado en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, sufrió modificaciones en su formato y datos que lo constituyen, manteniendo el espíritu de ser un instrumento de facilitación del libre comercio establecido en dicho Tratado. Fue en el año 1996 que el Consejo de Ministros responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, aprueba el nuevo formato, el cual es utilizado hasta la fecha y es conocido como FAUCA, siendo éstas las siglas de Formulario Aduanero Único Centroamericano.

Conforme el proceso de integración de la región ha avanzado, y las herramientas tecnológicas y el desarrollo de las telecomunicaciones lo han permitido, existe en la actualidad el intercambio electrónico de la información contenida dentro del FAUCA por parte de 4 países de la región, siendo estos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, quienes comparten la información contenida en un FAUCA de exportación a efecto que el país de importación cuente de forma anticipada con la misma.

## Código Aduanero Uniforme Centroamericano –CAUCA- y su Reglamento

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano –CAUCA-, constituye la legislación básica en materia aduanera para los países de la región centroamericana. En la actualidad 4 países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), tienen vigente a partir del 25 de agosto del año 2008 la última versión, Costa Rica por su parte utiliza una versión anterior en tanto el poder legislativo de dicho país aprueba el uso de la última versión.

El CAUCA cuenta además con un reglamento que complementa las disposiciones emanadas en él, conocido como RECAUCA vigente en la misma fecha en la que entró en vigencia el CAUCA.

Dentro de los aspectos relevantes para el presente estudio y que se encuentran contenidos en ambas normativas podemos resaltar los siguientes:

1. El segundo párrafo del Artículo 9 del CAUCA faculta a los Servicios Aduaneros a utilizar **equipos de inspección no intrusiva**, con el fin de facilitar la inspección de la carga y evitar la interrupción en lo menor posible del flujo comercial.
2. El Artículo 9 del RECAUCA establece que cuando el Servicio Aduanero utilice como medida de control **equipos de inspección no intrusivos**, deberán aplicarse teniendo en cuenta mecanismos que permitan realizar un **rápido despacho de las mercancías**.
3. El Artículo 10 del CAUCA, titulado “**Coordinación para aplicar controles**”, establece que las funciones que otras instituciones deban ejercer relacionadas con mercancías sujetas a control aduanero, deberán ser **coordinadas con la Autoridad Aduanera** competente.
4. Por su parte, el Artículo 13 del RECAUCA obliga a las autoridades de migración, salud, policía y en general a todas aquellas entidades estatales que operen realizando controles sobre el ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte a realizar sus acciones de manera coordinada con la Autoridad Aduanera.
5. El Artículo 11 del CAUCA regula lo relativo a la gestión de riego, ordenando la aplicación de **técnicas de análisis de riesgo** para ejercer los controles aduaneros. La norma busca establecer la existencia de criterios nacionales o internacionales para la evaluación de los riesgos y conforme a ello realizar las medidas de corrección.
6. En el Artículo 16 del CAUCA se establece la posibilidad de realizar un **intercambio de información** entre los Servicios Aduaneros, incluyendo entre otras cosas: el ingreso, salida o tránsito de mercancías.

En cuanto al intercambio de información, el Artículo 22 del RECAUCA establece que dicho intercambio entre Servicios Aduaneros deberá realizarse bajo las condiciones que establece el **Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras Centroamericanas**. Este Convenio fue suscrito por los países de la región el 25 de abril de 2006.

1. El Artículo 87 del RECAUCA establece las operaciones y trámites en los que la intervención del agente aduanero no será de uso obligatorio. De igual manera, el artículo 88 del RECAUCA establece los casos en los cuales la intervención del agente aduanero queda a discreción de la legislación interna de cada país el que sea obligatorio su intervención. Las operaciones a las que se refiere este último artículo son las siguientes: a) exportaciones definitivas; b) exportación temporal con reimportación en el mismo estado; c) zonas francas; d) deposito aduanero; e) exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo; y f) admisión temporal para el perfeccionamiento activo.
2. Los **Operadores Económicos Autorizados –OEA-**, constituyen una figura contemplada dentro de los Auxiliares de la Función Pública Aduanera, éstos son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que participan ante el Servicio Aduanero en nombre propio o de terceros para realizar gestiones aduaneras. La figura del OEA se encuentre considerada dentro del CAUCA en el Artículo 28.
3. Por su parte, el RECAUCA establece en su Artículo 160 las regulaciones que los Servicios Aduaneros deben considerar para la elaboración de sus programas de **Operador Económico Autorizado**.
4. En cuanto al uso de la Tecnología de Información y Comunicación –TIC-, el CAUCA regula su uso dentro del apartado del Capítulo III del Título II, específicamente entre los Artículos 29 al 40. Dentro de dicho apartado se establece, entre otras cosas, la **equivalencia de una firma electrónica o digital**, su **valor probatorio y su admisibilidad en los registros**, como si se tratara de una **firma autógrafa**. Se establece además el uso de estándares internacionales para el **intercambio de datos**, ya sea entre Servicios Aduaneros o con terceros, así como el uso de enlaces electrónicos entre el Servicio Aduanero y otras entidades sean estatales o privadas que permitan intercambiar información inherente al tráfico de mercancías.
5. El artículo 61 del CAUCA regula lo concerniente a la recepción legal del medio de transporte, indicando literalmente lo siguiente: “Todo medio de transporte que cruce la frontera, será recibido por la Autoridad Aduanera competente conforme a los procedimientos legales establecidos”.
6. Por su parte el RECAUCA regula lo relativo a la presentación y recepción legal del medio de transporte por medio de su Artículo 236, en el cual se establece que todo medio de transporte que ingrese al territorio aduanero por lugares habilitados debe ser presentado ante la Autoridad Aduanera. Sin embargo, se da a entender al continuar con la lectura de dicho Artículo que la recepción legal del medio de transporte no implica una visita al medio de transporte. Esto se confirma en el contenido del Artículo 239 del mismo cuerpo legal.
7. El CAUCA establece la posibilidad para que los usuarios del Servicio Aduanero puedan requerir de éste una **resolución anticipada**, la cual tiene carácter vinculante y puede ser formulada por los usuarios en temas de clasificación arancelaria de las mercancías, en valoración aduanera conforme al Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, en origen preferencial conforme a determinado Tratado Comercial, etc., con lo cual se emite una resolución de tipo vinculante entre el Servicio Aduanero y el usuario.
8. El RECAUCA establece las **condiciones y requisitos para la solicitud por parte del usuario de una resolución anticipada** ante el Servicio Aduanero. De igual manera, el procedimiento y plazo para que el Servicio Aduanero emita la resolución anticipada requerida. Cabe resaltar que para esta figura administrativa, se establece el **carácter vinculante** de la resolución anticipada emitida, además de ser de **obligatorio cumplimiento** tanto para el solicitante como para la autoridad aduanera.
9. Por su parte el RECAUCA establece que para los efectos del Artículo 6 del CAUCA, el territorio aduanero se divide en:
   1. **Zona primaria** o de operación aduanera;
   2. **Zona secundaria** o de libre circulación; y,
   3. Zona de **vigilancia especial**.

Siendo la zona primaria o de operación aduanera el área donde se realizan los controles aduaneros, la zona secundaria o de libre circulación el resto del territorio aduanero y la zona de vigilancia especial, aquel lugar dentro de la zona secundaria en donde las autoridades aduaneras puedan realizar operaciones de control.

1. El Capítulo VI del Título II del RECAUCA contiene lo relativo al **reconocimiento mutuo**. Específicamente en la literal c) del artículo 54 de dicho cuerpo legal, se establece la posibilidad de realizar reconocimientos mutuos para evitar la duplicidad o repetición de los controles que se ejerzan en cualquiera de los Estados Parte, de tal manera que el resultado de dicho reconocimiento puede ser compartido con otro Estado Parte. En el mismo Artículo 54 pero en la literal d), se sugiere que los controles puedan realizarse por medios de inspección no intrusiva, pudiendo compartir las imágenes con posterioridad con otro u otros Estados Parte.
2. El Artículo 283 del RECAUCA fija el plazo de 20 días hábiles para que las mercancías que se encuentran pendientes de ser sometidas a un régimen u operación aduanera sea realizado, caso contrario la mercancía causa abandono a favor del Estado.

## Declaración para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre –DUT-

Mediante la Resolución No. 64-98 del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, conocido como COMRIEDRE, de fecha 19 de enero de 1998, se establece un mecanismo recíproco entre los Estados Parte del área centroamericana que adopten el Reglamento sobre el Régimen de Tránsito aduanero Internacional, en adelante el Reglamento, creando para el efecto un formulario estandarizado para la declaración y sometimiento al régimen de tránsito aduanero internacional por la vía terrestre.

Posteriormente, el 16 de marzo del año 2001, en la Ciudad de Panamá, el mismo COMRIEDRE emite la Resolución No. 65-2001, por medio de la cual se resuelve establecer un mecanismo de tratamiento recíproco y no discriminatorio para el servicio de transporte de carga, Resolución que fue adoptada por el Gobierno de Panamá, la cual establece entre otras cosas lo siguiente:

1. Regula los procedimientos a desarrollarse para la autorización y aplicación del régimen sobre el **tránsito aduanero internacional terrestre**, en las aduanas de partida, de frontera y de destino.
2. Establece las condiciones mínimas que los medios de transporte deben cumplir para poder ser habilitados y ser utilizados en el traslado de mercancías bajo control aduanero.
3. Norma lo relativo al uso y aceptación de los **precintos aduaneros**, especificando que un precinto colocado en un país parte debe ser respetado por el resto de países miembros.
4. Se establece que para efectos del Reglamento, las unidades de transporte con las que se realice el tránsito aduanero internacional terrestres, constituyen la garantía ante el fisco para cubrir los tributos que las mercancías que se transportan generarían al momento del no arribo a su destino.
5. La obligatoriedad para que cada Estado signatario establezca y mantenga actualizado un **registro de transportistas**.
6. Quizás lo más importante es que el mismo formato de declaración es aceptado por todos los Estados firmantes de la Resolución, de tal manera que con un **único documento puede realizarse un tránsito de mercancías por los países de la región centroamericana**.

Finalmente en el año 2013, el mismo Consejo de Ministros emitió la Resolución No. 66-2013, por medio de la cual se realizan algunas modificaciones a la Resolución 65-2001, estableciéndose principalmente lo siguiente:

1. La Declaración Única de Mercancías para el Tránsito Aduanero Internacional Terrestre o DUT.
2. La DUT podrá ser impresa por el transportista, el servicio aduanero de cada país signatario o por las personas autorizadas por el Servicio Aduanero.

# MARCO JURÍDICO EN PANAMÁ

## Síntesis de leyes pertinentes

### Decreto Ley No. 1 del año 2008, Creación Autoridad Nacional de Aduanas

Por medio del Decreto Ley No. 1, de fecha 13 de febrero de 2008, el Presidente de la República de Panamá decreta la normativa para la creación de la Autoridad Nacional de Aduanas, incluyendo en el mismo Decreto las disposiciones que regirán el régimen aduanero.

El citado Decreto contiene, entre otras, las disposiciones que rigen la actividad de la Autoridad Nacional de Aduana y sus relaciones jurídicas, las regulaciones para el ejercicio de los auxiliares y en general de toda aquella persona natural o jurídica que intervenga en las operaciones de ingreso, salida y tránsito de mercancías y personas por el territorio aduanero panameño.

La normativa regula además, lo relativo al **control** **aduanero** que se ejerce por medio de la Autoridad Nacional de Aduanas, la organización administrativa de ésta, las consideraciones legales para la regulación de los auxiliares e intermediarios de la gestión pública aduanera, los sistemas informáticos y su uso en las operaciones de comercio exterior, el hecho generador y las obligaciones tributarias aduaneras de la actividad de comercio exterior.

Se regulan los aspectos relativos al **despacho de las mercancías**, incluido desde el momento de recepción de la carga hasta el despacho por aduana, pasando por los procesos de verificación inmediata, aplicación de tratados internacionales en materia de valoración y origen de las mercancías, así como lo relativo al pago de tributos y derechos de importación.

La normativa contempla varios aspectos considerados como buenas prácticas en materia de facilitación de comercio, entre ellas la aplicación de la **gestión de riesgo** para la determinación de la mercancía que será objeto de verificación inmediata durante el despacho de las mercancías en aduana.

### Ley No. 41 del año 2004, Panamá Pacífico

En el año 2004, la Asamblea Legislativa crea por medio de la Ley No. 41, de fecha 20 de julio de 2004, un régimen especial para el establecimiento y Operación del Área Económica Especial Panamá-Pacífico. Al mismo tiempo, el mismo decreto establece el surgimiento de una entidad autónoma del Estado, denominada **Agencia del Área Económica especial Panamá-Pacífico**.

Conforme a la Ley No. 41-2004, el objeto de la misma es promover e incentivar el flujo libre de bienes, servicios y capitales, promoviendo de esa forma la inversión y la generación de empleos.

Se establece la exención de todo tipo de impuesto, salvo algunas excepciones, a las empresas de cualquier tipo que se instalen en el área destinada para el efecto, incluyendo al Desarrollador de la zona y al Operador de la misma; entre los impuestos exentos se encuentra el Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Dividendos, Impuesto Complementario e Impuesto sobre Remesas al Exterior y en materia de servicio inherentes al ejercicio de profesionales que se encuentran reguladas dentro de la legislación panameña.

Se permite el ingreso de mercancías exentas sin importar la cantidad de las mismas, las cuales podrán ser vendidas dentro del Área Económica a otros usuarios de la misma o al Desarrollador e incluso al Operador.

### Ley No. 56 del año 2008, Ley de Puertos

Panamá cuenta además con una Ley General de Puertos, aprobada mediante la Ley No. 56 del año 2008, emitida el 6 de agosto de dicho año. Esta ley, tiene por objeto el establecimiento de las normas que regulen la actividad de los puertos, así como las instalaciones marítimas que se encuentran dentro de la República de Panamá. Sin embargo, las disposiciones emanadas en esta Ley, no son aplicables a la Autoridad del Canal de Panamá y las áreas bajo su administración que en conjunto forman el Canal de Panamá, en virtud de estar sujeto a las disposiciones que se emanan en la Constitución Política de la República de Panamá.

Se regula las competencias de la Autoridad Marítima de Panamá, estableciéndose entre otras que el régimen y la administración de los puertos estatales son de su competencia, así como el asesoramiento para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura portuaria del país. Corresponde además a la Autoridad Marítima la elaboración y aplicación de reglamentos en materia portuaria.

Cabe resaltar que la Autoridad Marítima está facultada conforme a dicha Ley a ejercer sus facultades en cuanto a las actividades portuarias y los servicios auxiliares que se prestan, realizándolas de manera coordinada con las otras instituciones del Estado. Es además la entidad encargada de implementar los convenios y los acuerdos internacionales en materia de seguridad, protección y facilitación marítima y de la navegación, transporte y comercio marítimo.

La Autoridad Marítima es quien administra los puertos estatales, otorga además las licencias o concesiones para el uso y explotación de bienes y servicios del Estado de Panamá.

### Ley No. 31 de 1993, Contrato entre el Gobierno de Panamá y la entidad Motores Internacionales, S. A.

En el año 1993, el Estado de Panamá celebro un contrato con la entidad Motores Internacionales, S. A., por medio del cual se autoriza para que la entidad en mención, desarrolle, opere, administre y dirija la terminal de contenedores, así como su infraestructura y sus instalaciones, las cuales se construirían en el Puerto Manzanillo, Coco Solo, Provincia de Colón.

El contrato fue aprobado por la Asamblea Legislativa por medio de la Ley número 31, de fecha 21 de diciembre de 1993, publicado en la Gaceta Oficial un día después de su aprobación.

La cláusula decima novena del contrato establece que el mismo constituirá la norma legal entre las partes, de manera que ambas partes deben respetar lo establecido en el contrato.

Dentro de las cláusulas relevantes se puede citar la Primera, la cual establece que la concesionaria podrá realizar sus operaciones, transacciones, negociaciones y actividades en general, con cualquier persona natural o jurídica, pública, privada o mixta.

El contrato no establece ninguna cláusula que obligue a la concesionaria a ser la responsable del pago por delegaciones de las entidades estatales que deberán labrar dentro de las instalaciones de la terminal, cumpliendo sus actividades de control en el ingreso y salida mercancías.

Con fecha 28 de diciembre de 2005, la Asamblea Nacional emite la Ley número 56, por medio de la cual se aprueba una Adenda al Contrato suscrito entre el Estado y la Sociedad Motores Internacionales, S. A., por medio del cual se da a conocer que la entidad Motores Internacionales, S. A., cedió todos los derechos, obligaciones, beneficios y exoneraciones del Contrato de Concesión. Además, el área de funcionamiento de la terminal portuaria es ampliada debido al incremento en las operaciones.

### Ley No. 5 del año 1997, Contrato entre el Gobierno de Panamá y la entidad Panamá Ports Company, S. A.

Mediante la Ley número 5, del 16 de enero de 1997, publicada en la Gaceta Oficial de fecha 21 de enero del mismo año, la Asamblea legislativa aprueba el contrato celebrado entre el Estado y la Sociedad Panamá Ports Company, S. A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los Puertos de Balboa y Cristóbal.

Dentro de las condiciones de la concesión, cabe destacar que de acuerdo al Contrato, a partir de la fecha de celebración del mismo, las instalaciones concedidas y las que se construirían, se constituyeron en un Recinto Portuario Aduanero, gozando de los beneficios fiscales y aduaneros conforme a las leyes de la República de Panamá.

El Contrato establece que la concesionaria deberá celebrar acuerdos de operación con el operador del ferrocarril, para lograr el acceso a la tornamesa del Puerto de Balboa y cualesquiera rieles de apartaderos en el puerto de Cristóbal.

### Ley No. 55 del año 2008, Ley de Comercio Marítimo

Con fecha 6 de agosto de 2008, la Asamblea Legislativa de Panamá emitió la Ley No. 55, por medio de la cual se regula el comercio marítimo. Esta ley contempla las disposiciones y procedimiento de inscripción, enajenación y posesión de las naves mercantes. Contempla además lo relativo a la tripulación y su relación laboral, sus obligaciones y atribuciones.

En esta regulación legal se estipulan las condiciones contractuales que deben existir en todo contrato de transporte de carga, incluyendo las responsabilidades del porteador y cargador de la carga. Regula además las condiciones para la emisión de los conocimientos de embarque emitidos por el porteador, incluidos los requisitos mínimos que éstos deben cumplir. De igual manera, regula lo relativo al fletamiento y los tipos de fletamiento que pueden existir, incluyendo los contratos multimodal, de remolque, etc.

### Decreto Ejecutivo No. 988 del año 2013, Programa Operador Económico Autorizado –OEA-, de la República de Panamá

Con fecha 2 de octubre de 2013, el Presidente de la República emite al Decreto Ejecutivo número 998, por medio del cual se decreta implementar el Programa Operador Económico Autorizado, otorgando la responsabilidad del desarrollo del mismo a la Autoridad Nacional de Aduanas –ANA-, incluyendo los requisitos y procedimientos y la certificación de quienes sean calificados como operadores económicos autorizados.

El programa está dirigido a todas aquellas personas individuales o jurídicas que realicen actividades comerciales o de servicio relacionadas con el comercio exterior, específicamente las siguientes:

1. Exportación
2. Importación
3. Transporte (aéreo, marítimo o terrestre)
4. Puertos Marítimos
5. Agentes corredores de aduana
6. Agentes de carga
7. Depósitos aduaneros
8. Aeropuertos
9. Ferrocarriles
10. Operadores logísticos
11. Courier o envíos expresos

Es el propio Decreto Ejecutivo en donde se indica que el programa dará inicio con los exportadores, y posteriormente conforme al plan de desarrollo del programa que realice la Autoridad Nacional de Aduanas, el resto de actores en la cadena logística de suministros podrá irse incorporando.

El programa ofrece ciertas ventajas para quienes logren calificarse, entre ellas la prioridad para los controles de verificación inmediata, agilidad en el proceso de despacho de sus mercancías, y un posible reconocimiento mutuo al momento en el que la República de Panamá suscriba un acuerdo con otro país que ya posesa la figura del Operador Económico Autorizado.

### Zona Libre de Colón

Por medio del Decreto Ley número 18, del 17 de junio de 1948, se crea la Zona Libre de Colón, la cual se constituye como una zona extra aduanal, dentro de la cual se podrán realizar operaciones de almacenamiento, exhibición, empaque, desempaque, manufacturar, envasar, etc., toda clase de mercancía, gozando de la exención de tributos en tanto las mercancías se encuentren dentro de dicha zona extra aduanal.

Las mercancías pueden ser redestinadas a un mercado extranjero o pueden ser introducidas a territorio aduanero panameño, en éste último caso haciendo efectivo el pago de los tributos correspondientes, cuando así corresponda.

La Zona Libre pone a disposición de los usuarios el arrendamiento de bodegas o de terrenos para la construcción de sus propias bodegas de operación. Las mercancías que ingresan o son retiradas de la Zona Libre, lo hacen siguiendo los procedimientos aduanales correspondientes, de acuerdo al régimen aduanero al cual son sometidas.

## Análisis

A efecto de establecer si la legislación con la que actualmente cuenta la República de Panamá, permite realizar mejoras sin contravenir ninguna disposición legal, se realiza un análisis de las principales leyes que regulan el comercio y aduanas, con el ánimo de verificar si se cuenta con el fundamento legal adecuado que permita promover la facilitación sin perder el control. A continuación el detalle de la normativa analizada:

1. El Artículo 9 de la Ley No. 1 del año 2008, por medio de la cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas, establece la posibilidad de poder crear **aduanas yuxtapuestas**, las cuales deberán crearse como resultado de convenios internacionales de los que Panamá sea parte. Por definición una aduana yuxtapuesta es aquella que permite a la autoridad de un país operar en las instalaciones del país vecino y viceversa, de tal forma que una mercancía que será retirada de un país, no deba hacer una doble parada (en la aduana del país de donde es retirada y posteriormente en la aduana del país donde estará ingresando), lo que facilita la operación en frontera, puesto que la mercancía se detiene en un solo punto, pudiendo ser procesada una sola vez, aunque por ambas autoridades aduaneras de frontera. Este artículo en particular faculta a la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá a suscribir con países vecinos, en este caso con Costa Rica, convenios o acuerdos de creación de aduanas yuxtapuestas.
2. El mismo artículo 9 citado en el numeral anterior, faculta a la Autoridad Nacional de Aduanas a crear **aduanas periféricas**, una vez la República de Panamá forme parte de la unión aduanera centroamericana. Con esta facultad, la República de Panamá podrá contar con aduanas instaladas en la periferia del territorio aduanero común dentro de la unión aduanera centroamericana, de tal manera que puede realizar controles de ingreso o de salida de mercancías desde la periferia del territorio de la unión.
3. El mismo cuerpo legal establece en su Artículo 12, la facultad de poder contar con información proveniente de un **intercambio de información** con otro servicio aduanero, información recibida al amparo de un **convenio o acuerdo de asistencia mutua**. Por su parte, en la Declaración Conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) y el Ministerio de Comercio e Industria de Panamá, celebrado en Panamá, por medio del cual se declara la intención de Panamá para adherirse al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, establece en el apartado B, numeral romano iii, que Panamá deberá suscribir, entre otros, el **Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras Centroamericanas**. Con ello, se podrá suscribir convenios de intercambio de información que pueden utilizarse para el mejoramiento del proceso de despacho de las mercancías en frontera. Además, Panamá es signatario del **Convenio Multilateral de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP)** por medio del cual puede solicitar intercambio de información con los países Miembros.
4. Aunado al numeral anterior, el Artículo 15 de la Ley No. 1 de 2008, ordena la aplicación de **parámetros de gestión de riesgo**, es decir, el servicio aduanero podrá utilizando información proveniente de otros país, incluir la misma para su análisis de gestión de riesgo, lo que constituye una herramienta de facilitación de comercio en frontera.
5. El Artículo 20, numeral 2, del mismo cuerpo legal indicado en el numeral anterior, faculta a la Autoridad Nacional de Aduanas a realizar acciones tendientes a la operación aduanera, el control, fiscalización, seguridad y facilitación de las operaciones aduaneras, en armonización con las prácticas de comercio exterior. Esta facultad permite entonces que la Autoridad Nacional de Aduanas pueda desarrollar procedimientos que faciliten el proceso aduanero de despacho en frontera, siempre que no se pierda el control del mismo. Una buena práctica es el realizar los procesos de **verificación de manera posterior al despacho**, permitiendo que en frontera se enfoquen a las operaciones que representen un mayor riesgo. Aunado a ello, el Artículo 22 en su numeral 7, establece como función del servicio aduanero la facilitación del comercio exterior.
6. De conformidad con el Artículo 23, por medio del cual se establecen las atribuciones de la Autoridad Nacional de Aduanas, específicamente en el numeral 15, la Autoridad está **facultada para suscribir convenios o contratos con instituciones públicas o privadas que permitan mejorar el servicio** que éste presta. Esta disposición puede ser complementada con lo indicado en el Artículo 27 de la misma ley, relativo al control y fiscalización, en el cual se establece que de existir necesidad por parte de otra entidad distinta de la aduanera, para ejercer control sobre mercancías, personas y medios de transporte que se encuentren bajo la potestad aduanera, éstas acciones deberán ser coordinadas y ejecutadas en forma conjunta con la Autoridad Aduanera. Esta norma constituye el fundamento legal que permite que las otras entidades distintas a la aduanera que por sus facultades legales ejercen controles en frontera, lo hagan de forma coordinada, evitando con ello la posible repetición de procesos de control sobre las mismas mercancías, personas o medios de transporte.
7. Aunado a lo indicado en el numeral anterior, la Ley General de Puertos, vigente a partir del 6 de agosto del año 2008 y aprobada por medio de la Ley 56 de ese año, estípula en su Artículo 13 que la Autoridad Marítima de Panamá está obligada a realizar sus funciones de manera coordinada con otras entidades estatales e internamente, ello con el ánimo de logar el desarrollo portuario.
8. El Artículo 17 de la Ley General de Puertos, Ley No. 56 del año 2008 establece que corresponde a la Autoridad Marítima de Panamá la administración, planificación, coordinación y supervisión de los puertos estatales. El numeral 3 del citado Artículo, específicamente indica que es una función de la Autoridad Marítima el facilitar la actuación de las diferentes instituciones del Estado y de las personas públicas o privadas que realizan funciones o actividades dentro de las áreas portuarias.
9. La misma obligación se establece para los puertos concesionados en cuanto a dar cumplimiento con los requerimientos que cualquier entidad del Estado les realice, conforme a las leyes que se encuentren vigentes, incluyendo el cumplimiento de lo ordenado o dispuesto por las autoridades u organismos competentes, tales como: policía, aduanas, sanidad, salud, seguridad social, ornato, medio ambiente y normas industriales, ello conforme a lo estipulado en los numerales 1 y 2 del Artículo 23 de la Ley General de Puertos. En ese sentido, también las entidades a quienes se les concesionó la operación portuaria, están obligadas conforme a lo dispuesto en el artículo recién citado, a dar cumplimiento a lo dispuesto por las distintas autoridades que regulan las operaciones de comercio exterior en los recintos portuarios.
10. Las disposiciones descritas en el numeral anterior, son confirmadas nuevamente en la Ley General de Puertos en el Artículo 52 numeral 2, relativo a las obligaciones que las entidades concesionarias del manejo portuario deben cumplir.
11. También es aplicable la misma norma a las entidades prestadoras de Servicios Marítimos, ya que conforme al Artículo 53 en su numeral 9 de Ley General de Puertos, también este tipo de entidades debe cumplir con todas las obligaciones que les corresponda frente a otras autoridades locales o nacionales.
12. Corresponde al Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá, entre otras funciones, coadyuvar con las demás instituciones que ejercen control en las áreas fronterizas, esto con el afán de coordinar las acciones que se llevan a cabo por las distintas entidades que operan en los pasos fronterizos, según lo estipulado en el numeral 12 del Artículo 31 de la Ley No. 1 del año 2008.
13. Cuando se habla de facilitación de comercio, generalmente se piensa en procesos agiles que permiten contar con la información requerida por las autoridades responsables del control, por lo que una de las principales herramientas para lograrlo lo constituyen los sistemas informáticos y las telecomunicaciones que permiten el intercambio de información. Sin embargo, las autoridades requieren que para dichos datos sea garantizada su veracidad. La Ley No. 1 del 2008, establece en su artículo 63, la equivalencia de **las firmas electrónicas**, los códigos, claves de acceso confidenciales o de seguridad con la firma autógrafa. Esta equivalencia en términos legales permite que la información transmitida electrónicamente sea considerada como si se tratase de un documento físico firmado autógrafamente, con lo cual las autoridades que ejercen controles en frontera pueden hacer uso de esta equivalencia para la realización de proyectos en los que se intercambie información de forma electrónica.
14. Aunado a lo indicado en el numeral anterior, Panamá cuenta con la Ley 65 del año 2009, por medio de la cual, entre otras cosas, se establece que los documentos presentados por los usuarios por medios electrónicos y que éstos contengan una **firma electrónica**, producirán los mismos efectos que los documentos físicos y firmados autógrafamente. Lo anterior, basados en el Artículo 8 de la Ley 51 del año 2008, en la cual se establece que la firma electrónica tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.
15. Cabe resaltar que conforme al Artículo 13 de la Ley 51 indicada en el numeral anterior, también el Estado puede hacer uso de las **firmas electrónicas** en su ámbito interno y en su relación con los particulares.
16. El Artículo 84 del mismo cuerpo legal, regula lo relativo a la recepción de personas y medios de transporte, estableciendo que toda persona o medio de transporte que arribe a cualquier punto habilitado para el efecto del territorio panameño, será recibido por funcionarios de la Aduana. Con ello, se establece la obligación para el servicio aduanero de recibir a todo medio de transporte que arribe al país. Sin embargo, el Artículo 15 establece las medidas de control que el servicio aduanero debe ejercer, indicando en su segundo párrafo literalmente lo siguiente: “A tal efecto, la entidad regente de la actividad aduanera nacional, para el control en el arribo, ingreso, permanencia, traslado, traspaso y salida de mercancías, personas, dinero en efectivo y medios de transporte del territorio aduanero nacional hacia y desde otros países o zonas francas de tributación especial, aplicará parámetros de gestión de riesgo a todo lo largo de la cadena logística…”, es por ello, que el servicio aduanero está facultado para aplicar modelos de gestión de riesgo que le permitan no tener que efectuar la visita a los medios de transporte en todos los casos, sino únicamente en los casos que conforme a los criterios de riesgo, así se establezca.
17. La legislación vigente en materia aduanera de Panamá, permite a los usuarios poder efectuar de forma anticipada consultas en relación a la aplicación de reglamentos técnicos, tarifas arancelarias, valor aduanero de las mercancías, clasificación arancelaria, origen de la mercancía, etc. Ello conforme al Artículo 89 de la Ley No. 1 del 2008. La respuesta a éstas consultas generan una vinculación, es decir, tanto el servicio aduanero como el usuario deberán atender a lo dispuesto en la respuesta.
18. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 121 de la Ley No. 1 de 2008, todas las personas naturales o jurídicas que cuenten con la autorización para el manejo y custodia de mercancía sujeta al control aduanero, incluyendo los puertos marítimos, marinas, aeropuertos, terminales terrestres, incluidas las ferroviaria y demás entidades que constituyan un depósito aduanero, salvo ciertas excepciones como los puertos libres instalados en el aeropuerto internacional, están obligadas a la contratación del personal de aduana que realizará los controles correspondientes. El citado artículo permite que las entidades que tienen bajo su control mercancías sujetas al control aduanero, puedan contratar al personal de aduana necesario para la atención de las operaciones sujetas a control aduanero.
19. En el año 1993, por medio de la Ley No. 31 del 21 de diciembre de 1993, la Asamblea Legislativa aprueba el Contrato de Operación, Desarrollo y Administración de una Terminal de Contenedores en el Puerto de Manzanillo, Coco Solo, Provincia de Colón, en el Océano Atlántico, contrato celebrado entre el Estado y la entidad Motores Internacionales, S. A., por medio del cual el Estado autoriza a dicha entidad a realizar el desarrollo, operación, administración y dirección de la terminal de contenedores. En el mismo contrato, la entidad Motores Internacionales S.A. manifestó su interés de construir una terminal en el Océano Pacífico.
20. En el año 2005, el Estado de Panamá y la entidad Motores Internacionales, S. A., celebran una Adenda al Contrato celebrado en el año 1993, la cual fue aprobada por medio de la Ley 56 del 28 de diciembre del año 2005. La Adenda celebrada tiene como finalidad conceder la ampliación del área concesionada a la entidad Motores Internacionales, S.A., la cual le fuera cedida por medio del Contrato celebrado el 21 de diciembre del año 1993, concesión que a su vez fue cedida a otro privado denominado Manzanillo Internacional Terminal –Panamá, S. A., adicionando terrenos a los ya concedidos.
21. El 16 de enero de 1997, el Estado de Panamá por medio de la Asamblea Legislativa, decreta la Ley No. 5 de ese año, por medio de la cual se aprueba el contrato celebrado entre el Estado panameño y la entidad Panamá Ports Company S. A., a través del cual el Estado cede para su desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de los Puertos de Balboa y Cristóbal, además de las áreas de tierra conocidas como Diablo e Isla Telfers. El contrato de concesión establece que el área concedida se constituirá en un Recinto Portuario Aduanero.

# TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES –TIC- EN PANAMÁ

## Sistema Integrado de Gestión Aduanera –SIGA-

El Sistema Integrado de Gestión Aduanera, conocido por sus siglas SIGA, es la plataforma informática utilizada por la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá, con la cual se intercambia información de manera electrónica y que permite a los usuarios realizar las operaciones de comercio exterior.

Por medio del sistema informático SIGA, los usuarios pueden presentar de forma electrónica los manifiestos de carga que contienen la información relativa a la carga que transportan los medios de transporte; De igual manera, por medio de dicho sistema se presentan las declaraciones aduaneras con las cuales se someten a un régimen aduanero las mercancías.

El sistema SIGA permite además realizar el pago de tributos y multas por faltas cometidas a la normativa aduanera, así como el registro del proceso de despacho aduanero, como la inspección aduanal y los registros de entrada y salida de los medios de transporte en los recintos aduanales.

## Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-

El gobierno de Panamá ha realizado importantes esfuerzos para contar con una Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-, por medio de la cual se puedan realizar en un único punto todas las gestiones necesarias relacionadas a los requisitos que deben cumplirse para poder efectuar operaciones de comercio exterior. Actualmente, lo opera una ventanilla única para las exportaciones, la cual se encuentra en una misma instalación física para atender las operaciones de exportación, aunque no cuenta con procesos informatizados para realizarlo, los delegados de las entidades estatales responsable de la emisión de la documentación, labora en un mismo lugar físico, haciéndose necesario el desarrollo y tecnificación de la misma.

Existe un ante-proyecto de normativa para la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-, a cargo del Ministerio de Comercio e Industria, por medio de la cual se pretende desarrollar las aplicaciones informáticas necesarias para la sistematización de la operación de la VUCE, como un componente del Sistema Informático de Gestión Aduanera –SIGA-. Esto no necesariamente es lo más conveniente, ya que la mayor parte de sistemas que administran las ventanillas únicas son independientes de la aduana y lo que guardan es una coordinación estrecha a través de convenios de cooperación mutua.

La VUCE persigue integrar en una misma plataforma electrónica a las entidades que emiten la documentación relativa a los requisitos no arancelarios, mediante certificados de origen, licencias, permisos, etc., incluyendo además a la autoridad aduanera y cualquier otra entidad responsable en la autorización para el ingreso o salida de mercancías del territorio aduanero panameño. El enfoque y mayores esfuerzos de la VUCE están enfocados a la exportación de mercancías.

Hasta el momento, lo único que se ha implementado es un proyecto piloto que incluye al MICI, a la ANA y para productos que no tienen mayor movimiento de exportaciones.

## Tránsito Internacional de Mercancías en Mesoamérica –TIM-

Panamá forma parte del grupo de países que utilizan la plataforma informática para el Tránsito Internacional de Mercancías en Mesoamérica, conocida como TIM, por medio de la cual los países de la región centroamericana y México, declaran las mercancías que serán objeto de tránsito internacional por la vía terrestre.

La plataforma informática del TIM permite que por medio un documento denominado DUT, siglas de Documento Único de Tránsito, se declaren las mercancías que serán objeto de tránsito aduanero internacional terrestre. El DUT es colgado al sistema TIM, con lo cual el resto de países de la región pueden visualizarlo e ir operando el avance que el tránsito vaya teniendo. Es por medio de esta misma herramienta electrónica que las autoridades migratorias y cuarentenarias autorizan el ingreso o tránsito de las mercancías y personas que estén sujetas a dicho control, al igual que la autoridad aduanera para el control de tránsito aduanero.

La plataforma del TIM es administrada por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana –SIECA-, y los países son usuarios de dicha plataforma. De esa cuenta, Panamá hace uso de la plataforma informática, lo cual le permite conocer la información que ampara a los tránsitos y que fueron autorizados bajo esta modalidad, incluyendo cuando es otro país quien autoriza. La herramienta busca reducir los tiempos de despacho en frontera.

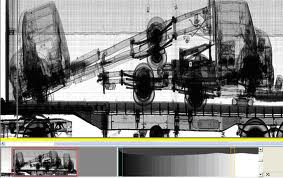
## Tecnología no invasiva (Scanner)

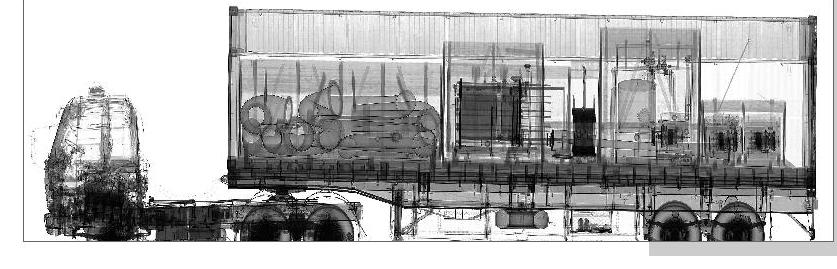
En términos sencillos, los scanner son equipos que por medio de electrones (rayos x), e iones (rayos gamma), se puede visualizar en una imagen plana el contenido de un medio de transporte cuyo exterior es generalmente de metal (contenedores). En la actualidad existen equipos que utilizan como tecnología los rayos x, así como los rayos gamma, aunque éstos últimos son elementos un poco más riesgoso en su utilización y manejo por el tipo de tecnología que utilizan.

Los rayos X son similares a los utilizados para fines médicos y lo que hacen es tomar una imagen (escaneo) por medio de contrastes de densidad del objetivo sobre el cual se apliquen, es este caso, contenedores, vehículos, etc.

En general el funcionamiento de ambas tecnologías se basa en la generación de rayos, el traspaso en sustancias de distinta densidad y el registro de los rayos que logran llegar a una placa receptora.

El resultado es una imagen que muestra los niveles de densidad de las materias escaneadas, lo que se traduce en una interpretación del contenido.

[](http://www.google.com.gt/imgres?sa=X&biw=1093&bih=538&tbm=isch&tbnid=_Cp68_-IM61L_M:&imgrefurl=http://www.diaadia.com.ar/content/la-afip-incauto-contenedores-con-mercaderia-falsa-3&docid=9u6pb15CGS0Z7M&imgurl=http://www.diaadia.com.ar/files/nota_periodistica/afip1_0.jpg&w=700&h=440&ei=DVcbU_7uK8ya0gHzt4HAAw&zoom=1&ved=0CHIQhBwwCw&iact=rc&dur=6799&page=2&start=8&ndsp=12)



Imágenes tomadas de Google.

La tendencia actual se orienta a la utilización de rayos x y no gamma, debido al complejo manejo de elementos radiactivos que representa el uso de rayos gamma.

Cabe resaltar que los scanner son diseñados para obtener imágenes que permiten por medio del uso de distintas tonalidades o colores de imagen, diferenciar las materias constitutivas de los productos escaneados.

Las principales aduanas de los países desarrollados utilizan este tipo de tecnología para hacer inspecciones a los contenedores sin tener que abrirlos, bajar la carga, inspeccionarla y luego volverla a subir.

Es fácil deducir que el uso de scanner permite a las aduanas de una manera más eficiente inspeccionar contenedores para establecer si dentro de los mismos puedan transportarse armas, químicos y mercancía en doble fondo, no así aspectos técnicos de las mercancías como la marca, el valor, la clasificación arancelaria de la misma, etc., pues hasta la fecha la tecnología no permite aún contar con esta información, dependiendo aún del ser humano para establecer éstas variables.

En síntesis los países que utilizan equipos de scanner para inspeccionar algunas operaciones comerciales lo hacen principalmente por un aspecto de seguridad nacional, pues ese fue y sigue siendo el objetivo primordial para el uso de éstos equipos.

Basados en la aplicabilidad de los scanner, los países desarrollados que utilizan en sus principales aduanas equipos de scanner para la localización de armamento, químicos, mercancía ilícita o que pueda causar un daño a la seguridad nacional, en términos generales siguen el proceso siguiente:

1. Establecen la obligación a las empresas de transporte de transmitir de forma electrónica el manifiesto de carga, el cual debe ser transmitido con antelación a la llegada del medio de transporte al puerto de desembarque.
2. La aduana cuenta con analistas de riesgo que verifican el manifiesto de carga y establecen con base a criterios de riesgo y la experiencia propia que carga será verificada por medio de scanner. Algunos países realizan esta labor de forma conjunta con las autoridades policiales o militares.
3. Cuando el medio de transporte que lleva consigo la carga arriba al puerto de desembarque, la entidad portuaria descarga de los medios de transporte toda la carga destinada al país y que haya sido manifestada previamente como tal.
4. La autoridad aduanera ordena a la entidad portuaria el traslado de la carga previamente seleccionada al área de inspección con el uso de scanner. El resto de la carga no es objeto de inspección por scanner.
5. Al realizar el escaneo de la carga y analizar las imágenes, en caso de existir alguna duda la autoridad aduanera ordena la inspección física para constatar lo que se pudo verificar en imágenes y determinar si se trata o no de una mercancía que represente un peligro a la seguridad nacional, o de mercancías prohibidas. Si derivado del análisis de las imágenes no se observa ninguna irregularidad o luego de haber sido inspeccionada físicamente se constató que no se trata de ningún tipo de mercancía prohibida o que amenace la seguridad nacional, la carga es puesta a disposición del propietario para que se pueda elaborar la declaración de mercancías y posteriormente pueda ser retirada del recinto portuario.



No se debe pasar por alto en este punto que al momento de la inspección por medio del scanner, generalmente la autoridad aduanera no cuenta con una declaración de mercancías por medio de la cual las mismas hayan sido sometidas a un régimen aduanero, ya que en este punto la prioridad es la seguridad nacional.

El Gobierno de Panamá hace uso de la tecnología de scanner para verificación de contenedores en carretera, contando con ocho centros de verificación y escaneo en las principales carreteras por donde circula el tráfico de mercancías.

## Proyecto Panamá sin papel

Con fecha 21 de septiembre del año 2010, se emite el Decreto Ejecutivo No. 928, por medio del cual se aprueba el desarrollo del proyecto denominado “Panamá sin Papel”, como una herramienta electrónica que permita realizar por parte de los usuarios la tramitación de solicitudes y la gestión del expediente electrónico. Así mismo, la herramienta es útil para el almacenamiento de los expedientes que se han conformado electrónicamente, su posterior consulta e incluso ordenamiento en archivo electrónico.

El citado Decreto designa como encargada de la ejecución del proyecto a la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, conocida por sus siglas como AIG, quienes a la fecha ya han firmado con varias instituciones gubernamentales acuerdos de entendimiento para el desarrollo de proyectos que lleven a la simplificación y reducción del papel y los trámites o gestiones que en ellas se desarrollen. Entre las entidades gubernamentales con quienes se ha firmado acuerdos de entendimiento están: la Agencia del Área Económica Panamá-Pacífico, la Autoridad Nacional de Aduanas –ANA- y la Administración de la Zona Libre de Colón.

Sin embargo, los acuerdos de entendimiento firmados con algunas de las instituciones que tienen funciones o atribuciones relativas al comercio exterior, son para el desarrollo de proyectos a lo interno, es decir, el proyecto Panamá sin Papeles ha perseguido con éstas instituciones brindar el apoyo para el almacenamiento de imágenes que conforman los expedientes una vez concluido el tramite o gestión que el usuario realiza ante la institución gubernamental. El proyecto no ha sido enfocado a la generación de archivos electrónicos desde el inicio del proceso y de la gestión del mismo, sino una vez concluido el proceso en papel, la digitalización (escaneo) del mismo y su almacenamiento.

# DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS

De manera conjunta con la Universidad Tecnológica de Panamá –UTP- y el Ministerio de Comercio e Industria –MICI-, se identificaron los actores que forman parte de las comunidades logísticas de los diferentes nodos de comercio exterior; y se realizaron entrevistas estructuradas (ver Anexo 1) a diferentes representantes de entidades del sector público y privado con la finalidad de disponer de información que fuera pertinente para realizar un diagnóstico inicial de los procesos, de la facilitación de comercio y el transporte.

## 

A continuación se detalla el resultado de las encuestas:

## Procesos COMEX (Instituciones de control, tales como: aduanera, sanitaria, migratoria, antinarcótica, etc.)

Para efectos del presente documento entenderemos como Procesos COMEX, todos aquellos procesos en los que intervienen autoridades estatales, entidades con delegación de funciones (público-privado), y el sector privado en las operaciones de comercio exterior, entendiendo entonces que las autoridades estatales cumplen su función reguladora, controladora y de fiscalización, en tanto el sector privado lo hace como usuario de los servicios prestados por el gobierno.

Dentro de los actores estatales que cumplen sus funciones de control, regulación o fiscalización se tienen:

1. Ministerio de Comercio e Industrias –MICI-
   1. Programa de Competitividad y Apertura Comercial (Impulso Panamá).
   2. Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-.
2. Autoridad Nacional de Aduanas –ANA-.
3. Ministerio de Salud –MINSA-.
4. Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos –AUPSA-.
5. Ministerio de Desarrollo Agropecuario –MIDA-.
6. Autoridad Marítima de Panamá.
7. Asociación de Zonas Francas de Panamá –AZOFRAP-.
8. Área Económica Especial Panamá-Pacífico.
   1. Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico –APP-.
9. Servicio Nacional de Fronteras –SENAFRONT-

En cuanto a los actores privados que participan, se tienen:

1. Asociación Panameña de Exportadores –APEX-.
2. Asociación Panameña de Agencias de Carga –APAC-.
3. Cámara Nacional de Transporte de Carga de Panamá -
4. Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa –APEDE-.
5. Cámara Marítima de Panamá / Agentes Navieros.
6. Cámara de Comercio, Industriales y Agricultura de Panamá.
7. Asociación de usuarios de la Zona Libre de Colón.
8. Unión Nacional de Corredores de Aduana de Panamá.

## Problemas y debilidades detectadas en los nodos de COMEX

Para los efectos del presente informe, entenderemos por nodo de COMEX a los espacios físicos por donde circulan las mercancías objeto de comercio exterior, así como las plataformas tecnológicas que apoyan al mismo. De esa cuenta, se han identificado como los principales nodos que operan en comercio exterior:

1. **El Sistema Integrado de Gestión Aduanera –SIGA-**, como la herramienta electrónica que utiliza la Autoridad Nacional de Aduanas;
2. **La Ventanilla Única de Comercio Exterior**, como el sistema que a futuro deberá administrar las gestiones previas a la operación de despacho aduanero y que se regula por las entidades estatales responsables de ejecutar controles no arancelarios en las fronteras del país;
3. El paso fronterizo terrestre entre Panamá y Costa Rica, conocido como **Paso Canoas**, como el principal paso fronterizo terrestre por donde circulan la mayor cantidad de mercancías objeto de comercio exterior en Panamá;
4. Los puertos marítimos como unidades fundamentales para la prestación de servicios y controles tributarios y no tributarios sobre las mercancías que por ellos circulas, en particular Panamá Ports Company, S. A. y Manzanillo Internacional Terminal Panamá;
5. El Aeropuerto internacional Tocumen, como una unidad por donde circula la mercancía que ingresa o es retirada del territorio panameño; y,
6. El **proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior**, como la herramienta informática que permitirá el enlace electrónico entre las entidades estatales y privadas relacionadas a operaciones de comercio exterior.

### Sistema Integrado de Gestión Aduanera –SIGA-

Ya hemos indicado anteriormente que el Sistema Integrado de Gestión Aduanera –SIGA-, es la plataforma informática que utiliza la Autoridad Nacional de Aduanas, para el control de la gestión aduanera. Como una fortaleza del sistema es que el mismo sea de administración propia, por lo que no requiere de licenciamiento o de autorización de un tercero para realizarle modificaciones o mejoras, lo que permite que el mismo sea objeto de perfeccionamiento.

De acuerdo a las entrevistas realizadas con otros actores de comercio exterior, es frecuente que el SIGA se encuentre fuera de servicio, es decir, el sistema es inestable en cuanto al tiempo que está disponible para su uso por parte de los usuarios hasta en un 50% del tiempo.

Si bien el SIGA ya cuenta con distintos módulos que permiten realizar y simplificar varias gestiones aduaneras como lo son: la transmisión electrónica del manifiesto de carga, la elaboración de declaraciones aduaneras para el sometimiento a un régimen aduanero a las mercancías, el pago de los tributos aplicables según el régimen de que se trate, un módulo de gestión de riesgo que determina si una mercancía será objeto de verificación física por parte de un funcionario aduanero, el control del proceso de despacho en aduana, y otros módulos importantes; no cuenta con módulos que permitirían tener mayores facilidades sin que necesariamente se pierda el control, principalmente herramientas que permitan la interconectividad con otras instituciones públicas o privas, nacionales o extranjeras, por medio de las cuales se pueda realizar un intercambio de información efectiva, que permita que el servicio aduanero cuente con mayores herramientas que le den certeza de las operaciones que se efectúan, y con ello enfocar sus esfuerzos de control en aquellas operaciones que causen duda o sean consideradas de riesgo.

Entre las buenas prácticas que en otros países se desarrollan a través del sistema informático del servicio aduanero u otro sistema gubernamental y que podrían ser considerados para el mejoramiento del SIGA, podemos mencionar:

1. Interconexión con los depósitos aduaneros en los que se resguardan las mercancías sujetas a control aduanero. Esta interconexión permite que el servicio aduanero pueda en cualquier momento conocer la situación de la carga que se almacena en los depósitos. Generalmente se utiliza para el efecto una cuenta corriente, tanto para cada uno de los manifiestos de carga que son presentados por las empresas de transporte, como una cuenta corriente total de la carga (todos los manifiestos de carga).

Este tipo de herramientas electrónicas permite que sean los operadores de los depósitos aduaneros en donde se almacenan las mercancías objeto de control aduanero, quienes por la vía electrónica informen al servicio aduanero sobre las operaciones que se realizan bajo dicho control, permitiendo al servicio aduanero conocer la cantidad de carga que ingresa al depósito, la carga que se encuentra almacenada en el depósito, la carga que ha causado abandono tácito o voluntario, la carga que es objeto de retiro del depósito, y por supuesto, la carga que es sometida a un régimen aduanero.

Panamá no cuenta con un sistema electrónico de interconexión con los depósitos aduaneros que le permita contar con información fidedigna de la carga que esta siendo objeto de ingreso, tránsito o retiro de los mismos.

1. Sistema de información relacionada a comercio exterior. Los sistemas de información relacionados a comercio exterior, consisten en contener en un mismo sitio, preferentemente electrónico, todos aquellas disposiciones relacionadas a las operaciones comerciales, entendiendo por ello: legislación nacional, convenios y tratados vigentes, procedimientos, notas técnicas, requisitos no arancelarios que deben cumplir las mercancías para su ingreso o salida del país, estadísticas comerciales, etc., a efecto que el usuario pueda contar con la información necesaria que le permita conocer los requisitos y condiciones que debe cumplir previo o posterior a la realización de una operación comercial.

Ningún servicio estatal de Panamá cuenta con la facilidad de que el usuario pueda consultar, en un mismo punto, la información consolidada de los requisitos y condiciones exigidas en el país para realizar cualquier operación relacionada al comercio exterior.

1. Interconexión electrónica con las entidades públicas o privadas relacionadas a comercio exterior que operen en el país. Panamá no cuenta con un mecanismo electrónico de interconexión de las distintas entidades públicas o privadas que operan en el país como responsables del control del comercio exterior. Este tipo de herramientas consiste básicamente en poder gestionar cualquier trámite previo o posterior al despacho de las mercancías en aduana, tales como: emisión de permisos, licencias o cualquier otro tipo de autorización por parte de las entidades responsables del control de las operaciones de comercio exterior.

Generalmente este tipo de aplicaciones le permite a los usuarios acceder a un solo punto electrónico de contacto y solicitar desde ese mismo lugar cualquier autorización necesaria para la realización de la operación de comercio exterior, principalmente la emisión de permisos o licencias que son emitidas por parte de los ministerios estatales o entidades encargadas de su emisión. Esta herramienta electrónica debe estar entrelazada con el sistema informático del servicio aduanero, en este caso a la herramienta SIGA, a efecto que la aduana pueda contar con la información relativa a los permisos o licencias emitidas por las autoridades competentes de forma anticipada, evitando con ello, entre otras cosas, correr el riesgo de autorizar el ingreso o salida de mercancías con licencias o permisos falsos.

1. Módulo de gestión de riesgo integrado. El SIGA cuenta con un módulo de gestión de riesgo para determinar electrónicamente que mercancía será o no objeto de verificación física. Sin embargo, los modelos de gestión de riesgo pueden ser tan complejos que incluyan redes neurales que por medio de modelos matemáticos realicen simulaciones, verifiquen historiales y determinen el grado de riesgo que pueda representar una operación de comercio exterior; o pueden ser simples como un simple aleatorio en donde se determine al azar si corresponde o no realizar una inspección física a las mercancías objeto de comercio exterior, ya sea para establecer si cumple con el adecuado pago de tributos conforme a las variables que lo determinan, si cuentan o no con la o las autorizaciones respectivas por tratarse de una mercancía sujeta a controles o restricciones no tributarias, etc.

El módulo de gestión de riesgo del SIGA pudiera contar con mayor información para ser considerada al momento de la toma de decisión si una mercancía será o no verificada físicamente, por ejemplo se pueden adicionar datos relativos a los permisos o licencias no arancelaria, el historial del usuario, incluyendo su tributación interna, los resultados de las auditorias posteriores que le fueran practicadas, etc.

Los modelos de gestión de riesgo que cuentan con más variables de riesgo a ser consideradas, por lo general brindan mejores resultados, ya que permiten contar con mayor información sobre los elementos que participan en la operación.

A menor cantidad de inspecciones ordenadas por el módulo de gestión de riesgo, mayor agilidad en el despacho de mercancías en aduana.

1. Seguimiento al proceso de despacho. El SIGA no cuenta con un aplicativo que permita conocer al usuario el punto en el proceso de despacho en el que se encuentra la mercancía (tracking). Este tipo de aplicativos permite a los usuarios ingresar a la página web del servicio aduanero, ingresar ciertos datos distintivos del proceso que se desea conocer y obtener información del punto en el proceso de despacho aduanero en que se encuentra la mercancía, generando transparencia en el proceso. Con la tecnología actual, el servicio aduanero podría generar avisos electrónicos a los usuarios, de manera que éste reciba información del punto en el que se encuentra su mercancía dentro del proceso de despacho.

### Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-

Si bien existe un ante proyecto para la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-, en la actualidad Panamá cuenta únicamente con una Ventanilla Única para las exportaciones, que a pesar que funciona en una misma oficina física, no se cuenta con un sistema informatizado que permita a los usuarios hacer las gestiones por medios electrónicos. En la ventanilla única actual, las gestiones ante las entidades que autorizan los distintos tipos de permisos o licencias de exportación, se realizan de manera documental y requiere de la presencia física de un gestor o del interesado para realizar la gestión. Esta ventanilla única, opera de lunes a viernes en horarios de oficina, lo que limita la posibilidad a los usuarios de poder realizar sus gestiones en horarios fuera del mismo. De igual manera, los usuarios indicaron que es muy difícil el acceso debido a la falta de parqueo para llegar en vehículo.

El Ministerio de Salud –MINSA-, no cuenta con un delegado permanente en las instalaciones de la ventanilla única, sino conforme exista un requerimiento le es llamado para que asista a la ventanilla a realizar el análisis de la solicitud y autorizar o denegar el permiso respectivo.

Para alcanzar el objetivo de contar con una ventanilla única de comercio exterior, se deben realizar aún esfuerzos mayores que permitan la interconexión o enlace electrónico entre las instituciones responsables de emitir las licencias o permisos de tipo no arancelario con la o las instituciones encargadas de su control. Un modelo comúnmente aceptado de ventanilla única de comercio exterior electrónica es aquella que cuenta con los elementos siguientes:

1. Un único punto de acceso a los usuarios para el requerimiento de sus gestiones de autorización. Este punto de acceso, sin importar el tipo de permiso, licencia o cualquier otro tipo de autorización debe ser por medio de una dirección electrónica.
2. El establecimiento de un formato de formulario electrónico único por medio del cual el usuario realice su solicitud a través de la dirección electrónica brindada para el efecto.
3. El formulario único debe permitir el ingreso de los datos relativos a la factura de compraventa, incluyendo el inciso arancelario de la mercancía, a efecto de establecer por medio de dicha codificación numérica el o los permisos a los que está sujeta la mercancía.
4. El sistema de ventanilla única debe ser capaz de identificar conforme al inciso arancelario descrito, la entidad o entidades que por sus funciones deban emitir la o las autorizaciones correspondientes según el tipo de mercancía de que se trate.
5. La o las entidades responsables de la emisión de las licencias, permisos o cualquier otro tipo de requisito no arancelario, al recibir la solicitud contenida en el formato de formulario único y determinar que conforme a la clasificación arancelaria de la mercancía, la misma requiere de un permiso o licencia, debe proceder a analizar el expediente y determinar si corresponde o no autorizar el proceso de comercio exterior y emitir la licencia o permiso respectivo. En caso contrario, de igual manera, emitir el documento de rechazo o denegación de la autorización.
6. El sistema electrónico de la ventanilla, deberá ser capaz de obtener la licencia o permiso emitido por la autoridad competente, o en su defecto la denegación del mismo, para posteriormente hacerlo llegar al usuario solicitante por la misma vía electrónica utilizada por ésta para realizar su requerimiento. Al mismo tiempo, hacer llegar al servicio aduanero o autoridad competente quien hará la verificación respectiva y la autorización del despacho de la mercancía para la cual fue emitido el permiso o licencia.
7. La ventanilla deberá tener la capacidad de interconectar a todos los actores que participan en la operación de comercio exterior, interconexión que permita el flujo del expediente de solicitud hasta su autorización de forma electrónica, incluyendo el envío a la autoridad competente de su verificación.
8. La ventanilla debe contar con sistemas electrónicos de seguridad, incluida la generación de firmas electrónicas o digitales que garanticen la veracidad de la información generada.
9. La ventanilla debe contar con un módulo de notificaciones electrónicas que le permita indicarle a los usuarios sobre el resultado de las gestiones.
10. Otro aspecto importante que debe considerarse en el desarrollo de una ventanilla única de comercio exterior, consiste en el desarrollo de la plataforma que permite que el usuario pueda realizar a través de la misma, el pago de las cuotas que correspondan por la emisión de las licencias o permisos.
11. A través de la ventanilla, las entidades responsables de la autorización y control de las licencias o permisos no arancelarios, deben brindar la información necesaria para que los usuarios conozcan los requisitos y condiciones que deben cumplirse para la emisión de los mismos.

Para contar con una ventanilla única de comercio exterior como la indicada anteriormente, se requiere que cada una de las instituciones que participan en las operaciones de comercio exterior, cuenten con la capacidad tecnológica para el desarrollo de la misma, o que un ente se encargue del desarrollo para sí misma y para el resto de instituciones. Generalmente cuando se piensa en que sea un ente quien tenga a su cargo la creación, desarrollo y mantenimiento de la ventanilla únicas se piensa en el servicio aduanero, por ser el ente responsable del control en frontera de los requisitos no arancelarios al que están sujetas las mercancías objeto de comercio exterior.

En el caso de Panamá, se pudo establecer que no todas las entidades encargadas de la emisión de las licencias o permisos no arancelarios, cuentan con la capacidad tecnológica necesaria que les permita desarrollar sus propios sistemas informáticos para la generación de las licencias y permisos no arancelarios y la interconexión electrónica con el resto de entidades.

Es común que cuando se habla de un sistema de ventanilla única en la que participen varias entidades, se crea que pueda existir una delegación de competencias o se esté obligado a compartir información que pudiese ser hasta cierto punto confidencial o que pueda amenazar la seguridad del país, por lo que se hace necesario aclarar que puede existir un modelo altamente eficiente de ventanilla única en el que no se hace necesario compartir información entre entidades, ya que es el sistema informático que se desarrolla para la ventanilla única el que establece a qué entidad corresponde realizar la gestión y transmite la información únicamente hacia dicha entidad.

En la actualidad existe un proyecto de ventanilla única entre el Ministerio de Comercio e Industria y la Autoridad Nacional de Aduanas, el cual si bien es un avance significativo, aún no es representativo para ser considerado como una ventanilla única. Hay avances, porque se ha implementado un proyecto piloto, pero no participan todas las entidades y no se ha abierto a todos los productos, sino únicamente se ha incluido en este plan productos que no son de mayor comercialización, lo cual no figura como representativo para definir si ya están listos para iniciar operaciones.

Otro esfuerzo importante relacionado con la ventanilla única es el sistema de coordinación interinstitucional que se presenta en el Área Económica Especial Panamá-Pacífico, en donde las entidades operan de forma más coordinada y en una misma área, puesto que el proyecto lo permite. Sin embargo, las operaciones que se llevan a cabo en ella, no llegan más allá de las instalaciones del área económica y el objetivo para el cual fue creada es distinto al de una ventanilla única que opera a nivel nacional.

### Paso fronterizo terrestre

El principal paso fronterizo terrestre de Panamá lo constituye la frontera de Paso Canoas con el vecino país Costa Rica. De acuerdo a los usuarios, esta frontera presenta varias situaciones que no permiten un paso ágil por la misma. Entre las principales situaciones a superar, se puede indicar las siguientes:

1. A pesar de ser el principal paso fronterizo entre Panamá y Costa Rica, los servicios que prestan las entidades estatales que operan en el mismo, tal es el caso del servicio aduanero, migración, cuarentena, etc., operan en horarios restringidos, puesto que no brindan un servicio extendido. Por si fuera poco, existe una diferencia horaria entre ambos países, lo que reduce el tiempo efectivo de atención, puesto que los servicios que se prestan en la aduana de Panamá, inician una hora antes de los que brinda Costa Rica y lógicamente, terminan una hora antes a los de Costa Rica, reduciendo el tiempo efectivo de atención. Cuando la prestación del servicio se da en un plazo de tiempo reducido, genera congestionamiento, en tanto el usuario espera a ser atendido en la próxima jornada laboral.
2. Existe poca coordinación entre las entidades que operan en el puesto fronterizo. La operación de despacho aduanero requiere el involucramiento de varias entidades estatales quienes regulan el comercio exterior, por lo que debe existir una estrecha comunicación entre dichas entidades. En el paso fronterizo se evidencia la poca coordinación desde el momento en el que un usuario debe acudir a varias entidades para realizar su gestión, generando documentación en cada uno de los procesos, a pesar que algunos de los datos que contienen los documentos requeridos por las autoridades se repiten en buena parte. En el paso fronterizo el usuario debe hacer una gestión separada con la autoridad migratoria, si la mercancía requiere de un tratamiento cuarentenario se debe hacer por separado esta gestión, lo mismo para el caso de los requerimientos de salubridad, luego otra gestión con el servicio aduanero y así con cada autoridad presente en el puesto fronterizo.
3. El punto anterior se ve mayormente afectado cuando al pasar al puesto fronterizo del otro país, en este caso Costa Rica, el usuario debe realizar también el mismo proceso con cada entidad presente en el paso fronterizo, como por ejemplo, realizar la gestión migratoria de la salida de Panamá y luego la gestión migratoria del ingreso a Panamá; o bien, ser objeto de una verificación física de mercancías en ambas aduanas o quizás un doble tratamiento cuarentenario, etc.

Para el caso de las mercancías que son retiradas de Panamá y que ingresan a Costa Rica, de acuerdo a los entrevistados, generalmente la mercancía es sometida a doble inspección, puesto que Costa Rica al hacer la recepción de la carga, no da como válida la verificación que Panamá ya le efectúo, lo que no sucede en el caso contrario.

1. Como ya se ha indicado en otro apartado del presente informe, Panamá cuenta con tecnología no invasiva para la verificación de la carga. Sin embargo, éstos equipos no están instalados en los pasos fronterizos sino a una distancia considerablemente lejana a ellos, lo que genera dos situaciones, según el tipo de operación de que se trate: para quienes llevan mercancía fuera de Panamá, el medio de transporte que es inspeccionado en carretera por medio de un scanner, pierde tiempo y esa pérdida puede que ocasione que ya no llegue al paso fronterizo en el horario de atención; contrario a ello, para las mercancías que ingresan a Panamá y son verificadas en scanner, puede ocasionar que no llegue a su destino en tiempo, en vista que el horario de atención en la revisión de scanner también es limitado.
2. Poca comunicación con las autoridades del país vecino. Los usuarios del paso fronterizo Paso Canoas, realizan una doble gestión en frontera, una por país. Realizan para el caso de una mercancía que será retirada del territorio aduanero panameño, una operación de retiro en la frontera de Panamá y posteriormente una operación de ingreso en Costa Rica. En caso contrario, una mercancía proveniente de Costa Rica, realiza una operación de retiro de dicho país y luego realiza una operación de ingreso en Panamá. Ello por no existir una eficiente comunicación, infraestructura y procesos entre pares de autoridades de ambos países para mejorar y hacer más eficiente dicha coordinación en frontera.
3. Las entidades que realizan inspecciones en frontera, entre ellas: el servicio aduanero, migración y cuarentena, no cuenta con la cantidad de personal necesario para realizar esta operación de forma eficiente, puesto que el personal designado para realizar dichas tareas es insuficiente para la cantidad de carga y de inspecciones que se realizan en la frontera.
4. Otro de los aspectos que ocasionan retrasos en el paso fronterizo son los paros de labores. De acuerdo a información brindada por los usuarios, en los últimos seis meses han existido tres paros, alguno de ellos hasta de una semana. Esta situación genera congestionamiento por la cantidad de vehículos con carga que desean circular por la frontera, ya sea de ingreso o salida del territorio panameño. Las mercancías pueden llegar a perderse si se trata de mercancías perecederas, e independientemente del tipo de mercancía existe automáticamente un incremento en los costos de la misma, ya que al tener una mercancía detenida los costos relativos a viáticos, día-camión, combustible, etc., se incrementan.
5. La infraestructura con la que cuenta el paso fronterizo es limitada y al no existir la posibilidad de poder realizar las gestiones de forma anticipada, es necesario que varias de las operaciones de control deban realizarse en el punto fronterizo, lo que ocasiona congestionamiento.

### Puertos marítimos

En Panamá los principales puertos marítimos por donde circulan las mercancías objeto de comercio exterior han sido concesionados por parte del Estado a entidades privadas. De esa cuenta, la operación portuaria es desarrollada y administrada por entidades privadas. Entre las principales causas detectadas por las cuales se ocasionan retrasos en el despacho de las mercancías se detectaron las siguientes:

1. Durante el proceso de recepción de los buques, el cual se realiza a la llegada del buque al puerto, participan representantes de la autoridad aduanera, cuarentena y migración. Debido a la cantidad de buques que arriban a los puertos, el personal designado para la realización de la visita es limitado, lo que ocasiona que los buques deban esperar la llegada del personal designado por las distintas autoridades para realizar la visita oficial al buque, ocasionando atrasos en la operación e incremento de los costos por el tiempo que el buque permaneces atracado.
2. Los medios de transporte (cabezales o también denominados tracto-camiones) que deben ingresar a las instalaciones portuarias para recoger la carga, deben hacer un proceso previo ante las autoridades portuarias. Este proceso no es lo suficientemente ágil, lo que ocasiona retrasos en el ingreso a las instalaciones y por ende retrasos en el proceso de despacho de la misma. Los principales retrasos se dan durante la ubicación de los contenedores y en la ventanilla de trámites, en donde se requiere hacer varias gestiones independientes que representan costos y tiempos adicionales.
3. Cuando las mercancías son objeto de inspección por parte de las autoridades, principalmente en el caso de las mercancías perecederas, las mismas ocasionalmente son dañadas. No se tiene un adecuando manejo de la carga, principalmente mercancía que requiere un manejo especial.
4. Las distintas instituciones que operan dentro de las instalaciones portuarias y son responsables de la autorización de ingreso o salida de la carga de las instalaciones portuarias, no laboran en horarios extendidos sino únicamente en horario de oficina. De esa cuenta, cuando una carga no logra ser retirada en el horario normal de labores (hasta las 16:00 horas), el usuario debe hacer efectivo el pago de sobretiempo, a efecto que las autoridades correspondientes continúen la atención y la carga pueda ser retirada de las instalaciones portuarias. Esto no es coherente con el hecho de que los puertos operan 24 horas.
5. No existe una coordinación efectiva entre las distintas autoridades que operan en las instalaciones portuarias, lo que ocasiona que el usuario deba realizar sus gestiones por separado y con cada una de ellas. Para el retiro de una carga, se hace necesario al menos realizar las acciones siguientes: gestión ante las autoridades cuarentenarias. Una vez obtenida la autorización, se requiere al operador portuario la ubicación y carga al medio de transporte. Con el medio de transporte cargado, se realiza la gestión ante la autoridad aduanera para hacer efecto el pago de tributos en el caso corresponda y el pago por servicios portuarios y cualquier otro cargo que sea necesario efectuar.
6. De acuerdo a información brindada por los usuarios, han existido constantes paros de labores, en los últimos 18 meses se han registrado 5 paros. Esta situación genera congestionamiento dentro de las instalaciones portuarias al momento de levantarse el paro, ello debido a la cantidad de operaciones pendientes de procesar. En el caso de mercancías perecederas, éstas pueden llegar a perderse pero sobre todo su valor se ve incrementado al tener que mantener los equipos de refrigeración en funcionamiento, incrementando los costos de la misma.
7. En el caso específico de Puerto Balboa, se estableció que constantemente existen retrasos en la salida o llegada de buques a dicho puerto, en virtud que para hacerlo se hace necesario la utilización del Canal de Panamá, de manera que se hace necesaria la coordinación con el canal para el paso de los buques que tienen como destino Puerto Balboa. La principal causa de los retrasos ocurre por la prioridad que se da en el Canal al paso de buques de mayores dimensiones, ya que éstos por regulaciones internacionales requieren de mayor atención y libre paso. Esta situación podría empeorar cuando se encuentre en operaciones el Puerto Corozal.

Esto conlleva a que debe existir una mejor coordinación entre Puerto Balboa y la Autoridad del Canal de Panamá, a efecto de establecer de mejor manera los horarios en los que el canal puede atender a los buques que salen o ingresarán a Puerto Balboa.

1. La Autoridad Marítima señala la necesidad de implementar el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65), el cual tiene dentro de sus objetivos el facilitar el transporte marítimo de los buques que realizan viajes internacionales, mediante la simplificación y reducción al mínimo de los trámites, documentos y formalidades relacionados con la llegada del buque, su estadía en las instalaciones portuarias y la salida de los mismos. Señala además que la infraestructura con la que se cuenta para el control del tráfico de buques es bastante antigua.

### Aeropuerto

En términos generales, seguramente el 90% o más de la carga que circula por Panamá lo hace por medio marítimo. A pesar que cuenta con un aeropuerto internacional considerado un centro logístico de pasajeros, el mismo no cuenta con la infraestructura suficiente para poder ser utilizado como un centro logístico de carga.

El aeropuerto no cuenta con el espacio suficiente ni las condiciones necesarias para el almacenamiento de productos perecederos. De existir estas condiciones, las mercancías de este tipo que se produzcan en Panamá podrían ser exportados al mundo, al igual que los productos provenientes de otras partes del mundo y que requieran de condiciones adecuadas de almacenamiento (refrigeración).

Existe un proyecto en el que se ha considerado la habilitación del aeropuerto que se encuentra dentro de las instalaciones del Área Económica Especial Panamá Pacífico (Aeropuerto Howard), el cual podría ser utilizado como centro logístico para el manejo de la carga que sea transportada por la vía aérea, independientemente de la carga que pueda moverse a través del Aeropuerto Internacional de Tocumen.

### Ferrocarril

De acuerdo a lo indicado, las operaciones que en la actualidad se realizan por medio del ferrocarril, consistentes en trasladar la carga de un puerto a otro en ambos lados de los océanos, proceso paralelo al cruce de los buques por el Canal de Panamá, está operando en un 40% de su capacidad de operación, en gran parte porque los días miércoles y jueves la cantidad de carga a ser transportada es mínima, a tal punto que en la mayoría de los casos la operación de transporte es cerrada y reactivada nuevamente los días viernes.

La capacidad de carga es de 1,800 contenedores por día, los cuales se movilizan por medio de 7 trenes, los cuales recorren de un puerto a otro en viajes espaciados de una hora.

Los días viernes, sábado y domingo suelen ser los días con mayor movimiento. La carga refrigerada se traslada en su mayoría los días domingo.

El 80% de la carga que sale del Puerto de Balboa por la vía férrea, es trasladada al puerto de Manzanillo y el 20% restante a Puerto Cristóbal.

A consideración de los entrevistados, la capacidad de los puertos para cargar y descargar los trenes, no es lo suficientemente eficiente para que la totalidad de las plataformas de carga del tren sean llenadas con contenedores, lo que ocasiona que el tren lleve espacios vacíos, incrementando los costos de operación. Esto se debe por no tener suficiente personal para operar los montacargas existentes.

# RECOMENDACIONES

## Mejoras a procesos y procedimientos

En la región centroamericana existen países que tienen como práctica desde hace más de 10 años, brindar los servicios necesarios que se requieren en las pasos fronterizos las 24 horas del día, ya que la misma infraestructura de los puestos fronterizos no permiten que dentro de un horario normal de atención se pueda despachar todo el flujo de comercio que circula por dichos pasos, puesto que en su mayoría cuentan con uno o dos carriles de acceso, tanto para el ingreso como la salida de los medios de transporte.

Debido a ello, se han visto obligados a operar las 24 horas del día, de manera que los usuarios puedan continuar realizando sus gestiones en frontera y continuar el viaje. Esto requiere de la colaboración y coordinación de todas las entidades que operan en los puestos fronterizos y que tienen responsabilidad y participación en el proceso de despacho de las mercancías.

La medida se vuelve poco efectiva si el país vecino no brinda el servicio en el mismo horario, puesto que no sería posible la continuidad del flujo comercial si un país no brinda el servicio.

Esto no significa que Panamá deba operar 24/7 para ser eficiente, sino que sería suficiente que pueda brindar un servicio extendido cuando así lo requiera el usuario. Sin embargo, en la medida en que los procesos de control y de despacho sean más eficientes, incluyendo el uso de información electrónica anticipada, debería reflejarse en una reducción de tiempos y costos.

Se deben realizar los esfuerzos necesarios para contar con un instrumento legal que permita contar con una ventanilla única de comercio exterior. El ante proyecto con el que cuenta Panamá para la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE-, establece los lineamientos y el esquema general en el que la VUCE funcionará. Sin embargo, no se debe pasar por alto los aspectos siguientes:

1. Debe contarse con un instrumento legal que establezca el uso de la VUCE como el canal para gestionar los permisos no tributarios requeridos en las gestiones de comercio exterior.
2. Este mismo instrumento legal debe establecer la obligatoriedad por parte del servicio aduanero a la recepción de los permisos no arancelarios.
3. El ante proyecto VUCE contempla en la primera fase lo relativo a las exportaciones, posteriormente en la segunda fase las reexportaciones y finalmente en la tercera fase las importaciones al amparo de los tratados de libre comercio firmados por Panamá, por lo que pareciera que no están contempladas las operaciones fuera de los tratados comerciales.
4. El establecimiento de una VUCE no solo requiere el robustecimiento de los equipos hardware y software de las instituciones que tendrán participación en la misma, sino también del robustecimiento de los equipos de telecomunicaciones y de recepción en los puntos fronterizos, puesto que el tamaño de los archivos que deben ser consultados por parte de las distintas instituciones en los puestos fronterizos llevarán consigo imágenes, salvo que las consultas correspondan a la Autoridad Nacional de Aduanas en donde se tendrá la sede electrónica de la VUCE.

En tanto se cuenta con un instrumento legal específico para la creación de la VUCE, puede utilizarse como fundamento lo establecido en el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 928 del 21 de septiembre de 2010, el cual establece que a partir del 1 de enero del 2012, se requerirá que toda solicitud o trámite público sea iniciado electrónicamente.

Con fundamento en el artículo 23, numeral 15, de la Ley No. 1-2008, por medio de la cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas, se permite la suscripción de convenios o contratos entre entidades públicas o privadas que permitan mejorar el servicio que se presta. Basado en ello, las entidades que operan en los nodos en donde exista presencia del servicio aduanero, es factible establecer convenios o contratos en los que se habilite la posibilidad de intercambiar información entre entidades, a efecto de evitar el requerimiento de información en múltiples ocasiones por distintas entidades. Para ello, se deberá establecer el proceso que los usuarios realizan y con ello determinar el listado de datos y actividades que pueden omitirse al momento de existir una comunicación efectiva entre las entidades que operan en el nodo COMEX de que se trate.

De igual manera, a la entrada en vigencia del CAUCA y su Reglamento en Panamá, el Artículo 10 del CAUCA establece que las funciones que otras instituciones deban ejercer relacionadas con mercancías sujetas a control aduanero, deberán ser coordinadas con la Autoridad Aduanera competente; por su parte, el Artículo 13 del RECAUCA obliga a las autoridades de migración, salud, policía y en general a todas aquellas entidades estatales que operen realizando controles sobre el ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte a realizar sus acciones de manera coordinada con la Autoridad Aduanera.

Este intercambio de información permitiría a los usuarios acceder por un solo punto de entrada y continuar en flujo continuo con su gestión.

El Artículo 12 del Decreto No. 1-2008, por medio del cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas, faculta a dicha entidad a poder contar con información proveniente de un intercambio de información con otro servicio aduanero, información recibida al amparo de un convenio o acuerdo de asistencia mutua.

De esa cuenta, la Autoridad Nacional de Aduanas puede suscribir convenios con otros servicios aduaneros, información que le permita mejorar sus procesos de control de riesgo y de facilitación.

En el caso particular del paso fronterizo de Paso Canoas, frontera con Costa Rica, un convenio de intercambio de información de esta naturaleza con dicho país, permitiría contar de antemano con información anticipada, por medio de la cual se conozca ciertos datos que permitan agilizar el proceso de despacho. De igual manera, el envió de información anticipada por parte de Panamá hacia Costa Rica permitiría una mejora en el proceso de despacho en Costa Rica.

Un ejemplo de lo anterior podría ser información que permita a cada uno de los servicios aduaneros, determinar si la mercancía será objeto de verificación inmediata en frontera. En el caso de una operación de intercambio comercial entre ambos países, si tan solo se pudiese contar con el valor aduanero de las mercancías con las que están siendo exportadas, permitiría establecer si en el país de importación la mercancía está siendo objeto de subvaloración. Lo mismo sucedería en el caso de poder contar con información relativa al origen de la mercancía y al inciso arancelario declarado, así como cualquier otro dato que legalmente no tenga restricción de poder ser compartido entre países.

Cuando el CAUCA y su Reglamento estén vigentes en Panamá, esta misma regulación se establece en ambos cuerpos legales. Por su parte el Artículo 16 del CAUCA establece la posibilidad de realizar un intercambio de información entre los Servicios Aduaneros, incluyendo entre otras cosas: el ingreso, salida o tránsito de mercancías. En tanto el Artículo 22 del RECAUCA establece que dicho intercambio entre Servicios Aduaneros deberá realizarse bajo las condiciones que establece el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras Centroamericanas. Este Convenio fue incluido en el listado de instrumentos legales que Panamá debe suscribir dentro del proceso de integración a Centroamérica.

Con relación a la capacitación del personal en frontera terrestre, como en los puertos marítimos es necesario brindar un mayor conocimiento y práctica para poder ocuparse de mercancías que requieren un manejo especial, al igual que el equipo que se utiliza para movilizar las mismas dentro de los recintos aduaneros.

Con miras a cumplir con los compromisos asumidos en materia de facilitación de comercio en el marco de la OMC, sería oportuno solicitar asistencia técnica para realizar un autodiagnóstico y un eventual plan nacional de implementación del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC.

## Ajustes reglamentarios a realizar

Una de las actividades dentro del proceso de recepción del medio de transporte, lo constituye la visita oficial a los buques y lo que se conoce como Libre Plática. Dentro de la legislación panameña, el Artículo 84 del Decreto No. 1-2008 lo regula, estableciendo que toda persona o medio de transporte que arribe a cualquier punto habilitado para el efecto del territorio panameño, será recibido por funcionarios de la Aduana. Con ello, se establece la obligación para el servicio aduanero de recibir a todo medio de transporte que arribe al país.

Sin embargo, el Artículo 15 establece las medidas de control que el servicio aduanero debe ejercer, indicando en su segundo párrafo literalmente lo siguiente: “A tal efecto, la entidad regente de la actividad aduanera nacional, para el control en el arribo, ingreso, permanencia, traslado, traspaso y salida de mercancías, personas, dinero en efectivo y medios de transporte del territorio aduanero nacional hacia y desde otros países o zonas francas de tributación especial, aplicará parámetros de gestión de riesgo a todo lo largo de la cadena logística…”, es por ello, que el servicio aduanero está facultado para aplicar modelos de gestión de riesgo que le permitan no tener que efectuar la visita a los medios de transporte en todos los casos, sino únicamente en los casos que conforme a los criterios de riesgo, así se establezca.

Será necesario entonces, crear los criterios de riesgo que determinen los casos en los cuales se realizará la visita oficial al buque y en qué casos no será necesario, evitando con ello que por la cantidad de buques que arriban a puerto y la poca disponibilidad de personal, se generen atrasos a los buques que se transforman en altos costos por el tiempo que permanecen atracados.

Por su parte, cuando el CAUCA y su Reglamento estén vigentes en Panamá, la regulación referente a la visita oficial se aclara en el Reglamento. De esa cuenta, el artículo 61 del CAUCA regula lo concerniente a la recepción legal del medio de transporte, indicando literalmente lo siguiente: “Todo medio de transporte que cruce la frontera, será recibido por la Autoridad Aduanera competente conforme a los procedimientos legales establecidos”. Por su parte el RECAUCA regula lo relativo a la presentación y recepción legal del medio de transporte por medio de su Artículo 236, en el cual se establece que todo medio de transporte que ingrese al territorio aduanero por lugares habilitados debe ser presentado ante la Autoridad Aduanera. Sin embargo, se entiende que la recepción legal del medio de transporte no implica una visita al medio de transporte. Esto se confirma en el contenido del Artículo 239 del Reglamento al CAUCA, el cual establece que una vez recibido de forma electrónica el manifiesto de carga, la aduana comunicará al transportista si se efectuará o no la visita, conforme a los criterios de riesgo que se apliquen.

Es preciso destacar que tanto la ley nacional de Panamá como el CAUCA y su Reglamento, establecen que la visita oficial podrá realizarse únicamente en los casos que conforme a los criterios de gestión de riesgo que se apliquen así lo determinen.

En general, sería importante revisar la necesidad de elaborar manuales de procedimientos de aduana, para estandarizar las operaciones en los puestos fronterizos, y poder de esta manera evitar discrecionalidad de parte de los funcionarios que intervienen en los procesos de COMEX. Entre los procedimientos más importantes se pueden destacar:

1. Uso del Sistema de Geo-posicionamiento Satelital
2. Programa de dotación de escáneres en los diferentes Nodos COMEX, incluyendo la base para determinar el costo tomando en cuenta las recomendaciones de la OMA al respecto.
3. Completar la implementación del Programa del OEA, el cual remite al manual de aplicación. Esto debe ser coherente con las disposiciones del CAUCA y RECAUCA.

De llegar un acuerdo para establecer una aduana yuxtapuesta con Costa Rica y Diseño del procedimientos de control yuxtapuestos y armonización de procedimientos bilaterales.

Para poder completar la integración de Panamá a la SIECA, es necesario continuar con el calendario de compromisos adquiridos, entre ellos la suscripción del Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Adminstraciones Tributaria y Aduaneras Centroamericanas; revisar la normativa sobre la intervención del agente aduanero, pues aunque se solicitó una prorroga para la adopción de las consideraciones del CAUCA y RECAUCA con relación a estos temas, en el mediano plazo serán medidas que deberán adoptar. De igual manera, continuar con la adopción del FAUCA e integrar el TIM a toda la cadena logística.

## Infraestructura física y tecnológica

Uno de los principales inconvenientes manifestados por los entrevistados se relaciona al tiempo necesario para realizar una gestión en la frontera terrestre entre Panamá y Costa Rica, específicamente en el paso fronterizo denominado Paso Canoas, puesto que además de los cortos horarios de atención y la falta de coordinación entre las autoridades que operan en dicho paso fronterizo, no existe una infraestructura adecuada que permita agilizar las operaciones.

En vista que las modificaciones en cuanto a infraestructura física se refiere requieren de inversiones considerables, una alternativa podría ser la instalación de una aduana yuxtapuesta con Costa Rica. En Panamá, existe fundamento legal para poder realizarlo, toda vez exista previamente un convenio firmado, tal y como lo establece el Artículo 9 de la Ley No. 1 del año 2008, por medio de la cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas.

Una aduana yuxtapuesta permitiría que los medios de transporte que llevan consigo la mercancía objeto de comercio exterior, no deban detenerse a realizar sus gestiones en ambos puntos fronterizos, sino para el caso de una exportación trasladarse a la aduana del país vecino, sin necesidad de detenerse en la aduana del país exportador, es decir, para el caso de una mercancía que sea retirada del territorio panameño, el medio de transporte se detendría únicamente en la aduana de Costa Rica, y viceversa.

Con la operación de una aduana yuxtapuesta se reduciría el tiempo de gestión, ya que es la aduana del país receptor quien inicialmente opera la gestión (ya sea una importación o un tránsito), y posteriormente traslada a la aduana del país de exportación la información relacionada.

Sin embargo, para lograr un buen funcionamiento en la operación de una aduana yuxtapuesta, no se debe pasar por alto lo siguiente:

1. El país receptor es el principal encargado de realizar las labores de inspección y ejercer los controles legales.
2. Debe existir un intercambio de información, idealmente electrónico, entre las autoridades homologas de los países. Un siguiente paso sería el intercambio de información entre países que incluya en un solo informe los datos de la operación.
3. Buscar la homologación de los formatos y documentación requerida en ambos países. En caso contrario, establecer los datos de interés para cada país y realizar un intercambio de los mismos, idealmente de manera electrónica.
4. Buscar que las actuaciones de control y de inspección que las autoridades de un país ejecutan, sean aceptadas por el otro país, evitando la doble ejecución de las actuaciones de verificación y control.
5. En la medida de lo posible, establecer mecanismos de control y criterios de riesgo comunes, que permitan reducir la cantidad de operaciones que requieran realizar inspecciones a la carga.

Otro de los factores indicados por los entrevistados que permitiría una mejor fluidez de las operaciones comerciales, es la necesidad de robustecer el sistema informático del servicio aduanero, conocido como SIGA**,** ya que de conformidad con lo indicado por los usuarios, el sistema frecuentemente esta fuera de servicio.

Debe tomarse en cuenta que si el proyecto de ventanilla única de comercio exterior será montada sobre la misma plataforma electrónica donde opera el SIGA, será necesario robustecerla, puesto que según lo indicado por los usuarios, el sistema sufre de caídas frecuentes.

Además del robustecimiento de la plataforma del servicio aduanero, existen ciertas aplicaciones electrónicas que permitirían al usuario conocer el avance de sus gestiones, generando con ello transparencia, al poder el usuario conocer el detalle de sus operaciones. Entre las aplicaciones que se recomienda desarrollar se encuentran:

1. Permitir al usuario visualizar la situación de su gestión, incluyendo una especie de tracking de la operación.
2. Contar con información detallada de los procedimientos, reglamentos y leyes vigentes que sean aplican, según el caso.
3. Enlace electrónico entre las instituciones que operan en los nodos COMEX. Esto permitiría no solo el intercambio de información entre las distintas entidades encargadas de ejercer los controles, sino también que el usuario pueda contar con información relativa a su gestión.
4. Envió de mensajes a dispositivos móviles que den aviso al usuario del avance en su gestión.

En el caso específico de las operaciones en el Canal de Panamá, mejorar la infraestructura para la seguridad de las embarcaciones, principalmente en:

1. Boyas. Las boyas son muy antiguas, lo que ocasiona que constantemente deban realizarse reparaciones, para lo cual es necesario invertir en tiempo y recursos para su mantenimiento.
2. Faros de iluminación. El sistema de faros de iluminación es de reciente adquisición, sin embargo la infraestructura en la que ha sido montada es muy antigua.
3. La torre de control da señales – normalmente con BTS – solo se tienen binoculares.

**CUESTIONARIO**

**ENCUESTA ESTRUCTURADA CON ACTORES DE LAS COMUNIDADES LOGISTICAS COMEX EN PANAMA**

**DATOS DEL ENTREVISTADO**

Nombre y Apellido:

Empresa:

Cargo:

Correo Electrónico:

Teléfono:

Que tipo de empresa es:

☐ Importador

☐ Productor

☐ Exportador

☐ Transportista

☐ Terrestre

☐ Aéreo

☐ Marítimo

☐ Distribuidor

**Acceso a la Información**

1. ¿Tiene acceso a información relacionada a los documentos y formularios que debe completar en los procedimientos de importación, exportación y tránsito?

Si ☐ No ☐

2. ¿Tiene acceso a la información relacionada a los derechos y cargas aduaneras aplicables?

Si ☐ No ☐

3. ¿Tiene acceso a la información relacionada a las normas de origen que aplican?

Si ☐ No ☐

4. ¿Conoce cuales son las restricciones y prohibiciones que aplican en materia de importación, exportación y tránsito?

Si ☐ No ☐

5. ¿Conoce cuales son las sanciones aplicables por no cumplir con los procedimientos correspondientes?

Si ☐ No ☐

6. ¿Conoce cuales son los acuerdos comerciales que Panamá ha suscrito, así como el contenido de los mismos?

Si ☐ No ☐

7. La información disponible es actualizada frecuentemente

Si ☐ No ☐

8. ¿La información es disponible por medio del Internet?

Si ☐ No ☐

9. ¿Existen servicios de información proporcionada por las instituciones involucradas? (ej. call centers)

Si ☐ No ☐

10. ¿Que medidas considera que serían oportunas para obtener un mayor acceso a la información relacionada a las importaciones, exportaciones y tránsito? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Relación Entidades Público – Privadas**

1. Al modificarse las leyes y reglamentos ¿se permite formular observaciones?

Si ☐ No ☐

De ser afirmativo, ¿que plazo se establece? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

De ser negativo, ¿considera oportuno que se establezca un plazo para formular observaciones? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2. Si las leyes y reglamentos resultan en perjuicio de un sector, ¿existe un mecanismo para dar a conocer las implicaciones negativas de dicha normativa?

Si ☐ No ☐

3. Al establecer procedimientos administrativos nuevos o modificar los existentes, relacionados al proceso de importación, exportación y tránsito, existe un mecanismo de consultas con representantes del sector privado interesado?

Si ☐ No ☐

4. En caso la respuesta a la pregunta No. 3 es positiva, existe un mecanismo de coordinación interinstitucional (entre otras entidades de gobierno) para realizar este proceso de consultas? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

5. En caso la respuesta a la pregunta No. 3 es negativa, ¿que acciones considera necesario implementar? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Modernización Aduanera**

1. ¿Existe la opción de solicitar resoluciones anticipadas?

Si ☐ No ☐

2. De ser afirmativo, ¿cuanto tiempo tarda en emitirse estas resoluciones? (¿más de 150 días? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

3. De ser afirmativo, ¿que plazo de validez tienen estas resoluciones?

Si ☐ No ☐

4. ¿Ha utilizado o solicitado resoluciones anticipadas?

Si ☐ No ☐

5. ¿Existen recursos administrativos (ante autoridad superior o autoridad a un nivel diferente) y/o judiciales que se pueden interponer ante las autoridades aduaneras o ante otros autoridades competentes que intervienen en frontera?

Si ☐ No ☐

6. Las autoridades sanitarias y fitosanitarias tiene un sistema que permite emitir alertas a las importaciones cuando existe la sospecha o riesgo relacionado a la inocuidad de los productos alimenticios y la salud animal y vegetal?

Si ☐ No ☐

7. En los casos en que la mercancía importada es sujeta a una retención, ¿el importador es notificado?

Si ☐ No ☐

¿Existe un mecanismo para notificar al país exportador?

Si ☐ No ☐

En caso de ser afirmativo ¿en cuanto tiempo? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

¿La inspección correspondiente se lleva a cabo de manera expedita?

Si ☐ No ☐

¿Qué autoridades han realizado dichas retenciones?

☐ Autoridad Aduanera

☐ Autoridad Agrícola

☐ Autoridad Sanitaria

8. Con el ánimo de una aplicación debida de la legislación aduanera (ej. Correcta clasificación arancelaria o norma de origen), ¿Existe la posibilidad de realizar pruebas de confirmación?

Si ☐ No ☐

¿Existen laboratorios acreditas para realizar dichas pruebas?

Si ☐ No ☐

¿Qué costo tienen las muestras de laboratorio? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

9. Que derechos y cargas son aplicados a la importación, exportación y tránsito de mercancías?

☐ Carga y Descarga de buques

☐ Fumigación (cuando procede)

☐ Uso de Carreteras

Especifique cuales? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

☐ Uso de Basculas

☐ Inspección No Intrusiva (Ej. Rayos X)

☐ Otros.

Especifique cuales:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

10. En los casos de infracciones de una ley, reglamento o procedimiento en materia aduanera, ¿Se aplican sanciones pecuniarias?

Si ☐ No ☐

¿Considera que estas sanciones corresponden a la seriedad de la infracción cometida?

Si ☐ No ☐

11. Existen procedimientos para presentar la documentación correspondiente (tanto relacionada a la importación como otra información que se requiera presentar) previo a la llegada de la mercancía?

Si ☐ No ☐

¿Cómo se presenta la información?

☐ Electrónica

☐ Física

12. Existen procedimientos que permiten el levante de las mercancías previo a la determinación definitiva y pago de los derechos de aduana, impuestos, cargas, etc.?

Si ☐ No ☐

¿Se debe prestar garantía?

Si ☐ No ☐

De ser afirmativo, ¿Qué tipo de garantía debe presentarse?

☐ Garantía bancaria

☐ Fianza

☐ Deposito

☐ Otro Especifique:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

¿Existen procedimientos expeditos para liberar la garantía?

Si ☐ No ☐

¿Existe uniformidad en la aplicación de esta medida con relación a las solicitudes presentadas?

Si ☐ No ☐

13. ¿Existe un mecanismo de Gestión de Riesgo al control aduanero relacionado a las exportaciones, importaciones y tránsitos?

Si ☐ No ☐

¿Cuál es el criterio de selectividad que considera usted que se aplica? (puede seleccionar más de uno)

☐ Clasificación Arancelaria

☐ Naturaleza de las mercancías

☐ Valor de las mercancías

☐ Historial de cumplimiento

☐ medio de transporte utilizado

☐ Motivo de estancia de las mercancías en el territorio aduanero

☐ Otros. Especifique:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

14. ¿Existe la posibilidad de realizar una auditoría posterior al despacho de aduana?

Si ☐ No ☐

¿El procedimiento se realiza de manera transparente?

Si ☐ No ☐

¿La información obtenida puede ser utilizada en procesos judiciales o administrativos posteriores?

Si ☐ No ☐

¿Los resultados de la auditoría son utilizados en la aplicación de la gestión de riesgo?

Si ☐ No ☐

15. Se publican los plazos promedios necesarios para realizar el levante de las mercancías?

Si ☐ No ☐

¿Se actualiza esta información de manera periódica?

Si ☐ No ☐

¿Se aplican acciones que conducen a una reducción de los tiempos empleados?

Si ☐ No ☐

16. ¿Existe un programa de Operador Económico Autorizado en Panamá?

Si ☐ No ☐

¿El Programa de OEA esta enfocado a toda la cadena logística?

Si ☐ No ☐

En caso de respuesta negativa, ¿A que sectores esta enfocado? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

¿Esta usted o su empresa certificado como OEA?

Si ☐ No ☐

¿El programa OEA ofrece los siguientes beneficios?

☐ Menos requisitos (documentación, datos, etc.)

☐ Menor número de inspecciones

☐ Procedimiento de levante más expedito

☐ Mayor acceso a información

☐ Mayor comunicación

☐ Reducción de garantías

☐Procedimientos expeditos para el pago de impuestos, tasas o derechos aduaneros.

17. En el caso de envíos urgentes, ¿existen procedimientos expeditos que agilizan el levante de mercancías que son importadas vía aérea, cuando se cumplen con los criterios específicos?

Si ☐ No ☐

¿Los criterios y plazos están definidos?

Si ☐ No ☐

18. ¿En las importaciones se requiere cumplir con formalidades consulares?

Si ☐ No ☐

19. ¿Existe la obligatoriedad de realizar inspecciones previas o posteriores a la expedición?

Si ☐ No ☐

20. ¿Los procedimientos relacionados a las exportaciones, importaciones y tránsitos de mercancías son comunes en todas las fronteras (terrestres, aéreas y marítimas)?

Si ☐ No ☐

21. ¿Es permitido que las mercancías que han sido rechazadas, ya sea por el importador o por no cumplir con normas sanitarias, pueden devolverse al exportador?

Si ☐ No ☐

**Cooperación Interinstitucional de los Organismos que intervienen en la frontera**

1. ¿Que instituciones o autoridades intervienen en el control en frontera?

☐ Autoridad Aduanera

☐ Autoridad Sanitarias

☐ Autoridad Agrícola

☐ Autoridad Portuaria

☐ Autoridad de Gobernación

☐ Otros. Especifique: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2. ¿Existen procedimientos armonizados?

Si ☐ No ☐

3. ¿Qué tipo de cooperación existe entre las autoridades o instituciones?

☐ Procedimientos armonizados

☐ Establecimiento y utilización compartida de servicios comunes

☐ Controles conjuntos

☐ Establecimiento de controles aduaneros en un solo puesto fronterizo

☐ Intercambio de información

☐ Otros. Especifique: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

4. En los casos relacionados al tránsito de mercancías, ¿Existen procedimientos expeditos para estos controles?

Si ☐ No ☐

¿Existe infraestructura físicamente independiente (ej. carriles o muelles de atraque separados para mercancías en tránsito)?

Si ☐ No ☐

5. ¿Existen acuerdos de cooperación transfronteriza con los países vecinos?

Si ☐ No ☐

¿Se considera que son implementado debidamente?

Si ☐ No ☐

¿Qué medidas considera serían oportunas implementar para mejorar la coordinación interinstitucional?

☐ Modificación al marco legal y administrativo

☐ Tecnologías de la Información y Comunicación

☐ Capacitación y aumento de Recurso Humano

☐ Mejorar Infraestructura y Equipo

☐ Otros.

Especifique: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

6. ¿Las formalidades y requisitos de documentación para importaciones, exportaciones y tránsitos están definidos?

Si ☐ No ☐

¿Existe un mecanismo de examen periódico relacionado a dichas formalidades y requisitos?

Si ☐ No ☐

¿Existe la tendencia de reducir el número de documentos que se solicitan?

Si ☐ No ☐

¿Considera que de mejorar la cooperación interinstitucional esto podría lograrse?

Si ☐ No ☐

**Ventanilla Única**

1. Existe en Panamá una ventanilla única para:

☐ Importaciones

☐ Exportaciones

☐ Comercio Exterior

2. ¿Cual es la autoridad competente que tiene a su cargo el financiamiento de ventanilla única? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

3. ¿Esta automatizada?

Si ☐ No ☐

4. ¿Es obligatorio el uso de la ventanilla única?

Si ☐ No ☐

5. ¿Ha resultado eficiente para los procesos de importación, exportación o tránsito el uso de la ventanilla única?

Si ☐ No ☐

6. ¿Cuáles son las instituciones público y privadas que participan en la ventanilla única en Panamá?\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

7. Si esta medida no se ha aplicado debidamente, ¿Cuáles son las acciones que considera necesario realizar para asegurar su correcta implementación? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Agentes Aduaneros**

1. ¿Es obligatorio el recurso a los agentes aduaneros en Panamá?

Si ☐ No ☐

2. ¿Existen casos en que dicha obligatoriedad no aplique?

Si ☐ No ☐

En caso afirmativo, especifique: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

3. ¿Existen reglas claras aplicables a la certificación de los agentes aduaneros?

**Mercancías en Tránsito o Transbordadas**

1. ¿Las declaraciones de mercancías transbordadas o en tránsito pueden ser presentadas en la aduanas que resulte más conveniente al importador?

Si ☐ No ☐

2. ¿Existe normativa que establece los procedimientos aplicables tanto a los tránsitos internos como a los tránsitos internacionales?

Si ☐ No ☐

**Tránsito de las Mercancías**

Indique si las medidas que a continuación se describen han sido aplicadas en Panamá:

☐ La empresa del Estado involucrada en las operaciones de tránsito cumple con las reglas sobre tráfico en tránsito normales y realiza operaciones de carácter comercial (sobre una base comercial).

☐ Los procedimientos y normas relativas al tránsito NO son medidas discriminatorias y no son menos favorables que aquellos relativos al tráfico de importaciones y exportaciones.

☐ Las normas que afectan al tráfico en tránsito NO son más restrictivas de lo necesario y no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen.

☐ El tráfico en tránsito está exento de derechos de aduana y de cualquier otro derecho de tránsito y otros derechos y cargas relativos al tránsito, con excepción de gastos razonables de transporte y gastos administrativos ocasionados por el tránsito (que son aplicados únicamente a los servicios de tránsito prestados y no se calculan sobre una base *ad valorem*)

☐ No se aplican controles de calidad ni controles de cumplimiento de normas técnicas a las mercancías en tránsito.

☐ Una vez que las mercancías hayan sido objeto de un procedimiento de tránsito y que hayan sido autorizadas para continuar desde el punto de partida en su territorio, no estarán sujetas a nuevas cargas aduaneras o formalidades hasta que concluyan su tránsito en el punto de destino dentro de su territorio.

☐ Una vez que el tráfico en tránsito haya llegado a la oficina de aduanas por la que sale de su territorio, esa oficina da por terminada la operación de tránsito sin demora si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito.

☐ Las garantías por el tráfico en tránsito están autorizadas y son liberadas sin demora una vez que se haya determinado que se han satisfecho las prescripciones en materia de tránsito.

☐ La utilización de escoltas aduaneras para el tráfico en tránsito no es exigida, salvo en el caso de circunstancias de alto riesgo.

☐ Se ha nombrado un coordinador nacional del tránsito.