



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de enero de 2024.  
C-020-24

Licda.  
**Tayra Ivonne Barsallo**  
Directora General de la  
Autoridad Nacional de Aduanas  
Ciudad.

Ref.: Cierre definitivo de la Mina Cobre Panamá. Servicio de vigilancia y control.  
Exenciones arancelarias.

Señora Directora General:

Damos respuesta a su Nota No.008-2024-ANA-OAL-DG, recibida en este Despacho el 22 de enero de 2024, mediante la cual consulta a esta Procuraduría: *“en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad del Contrato entre el Estado y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., ¿es viable continuar brindando el Servicio(sic) de control y vigilancia aduanera hasta que la referida sociedad culmine el trámite de cierre? De igual forma es nuestro interés contar con su opinión referente a si, ¿son válidas las exenciones arancelarias que son fundamentadas en el Contrato en mención?”*.

Respecto a su primera interrogante, sobre si es viable continuar brindando el servicio de control y vigilancia aduanera hasta que la referida sociedad culmine el trámite de cierre, es la opinión de este Despacho que, aún después de haber comenzado a surtir sus efectos la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023 y haberse producido el decaimiento del Contrato de Concesión suscrito entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., la **Autoridad Nacional de Aduanas deberá ejercer la potestad aduanera sobre el área de la extinta concesión, hasta que la referida sociedad culmine el trámite de cierre**, para lo cual podrá brindar el servicio de vigilancia aduanera, mediante el establecimiento de zonas de vigilancia especial, de manera temporal.

Sobre si son válidas las exenciones arancelarias fundadas en el Contrato de Concesión, somos del criterio que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 2023, aprobatoria del Contrato de Concesión suscrito entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., produjo el decaimiento de dicho acuerdo contractual; siendo así que, el supuesto de hecho que contempla el acápite “i” del artículo 150 del Decreto de Gabinete N°12 de 2016, ya no se configura, pues ya no existe un contrato que ampare tales exoneraciones.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que

determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

**I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:**

El Decreto Ley N. °1 de 13 de febrero de 2008, “Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero”, regula en su Título X, Capítulo II, lo concerniente al denominado “Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera”; mismo que de conformidad con el artículo 119 “(...) *comprende las medidas de control y fiscalización que ejerce La Autoridad para asegurar la aplicación de las normas atinentes a su competencia.*”

En cuanto al alcance del aludido servicio especial, el artículo 120 ibídem, dispone lo siguiente:

**“Artículo 120. Concepto de servicio.** Mediante el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera, La Autoridad mantiene una presencia física a través de servicios públicos aduaneros o establece un control y supervisión a través de servidores públicos aduaneros o establece un control y supervisión a través de otros medios, para asegurar la aplicación de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aduaneras, tendientes a controlar, vigilar, supervisar y fiscalizar las operaciones comerciales sujetas al régimen aduanero de depósito y a cualquier otra operación relacionada con el comercio exterior del país, así como la entrada y salida de mercancías al territorio aduanero y a las zonas primarias, zonas francas o en almacenes de depósito.” (Cursiva del Despacho)

El artículo 121 del Decreto Ley N. °1 de 2008, por su parte, establece la obligación de las personas naturales o jurídicas que se constituyan en recintos aduaneros, privados o mixtos, temporales o permanentes, de contratar con la Autoridad Nacional de Aduanas el servicio especial de control y vigilancia aduanera, en los términos siguientes:

**“Artículo 121. Obligación de contratar el servicio.** Toda persona natural o jurídica que, a través de contratos, *concesiones*, contratos leyes, licencias o cualquier otra modalidad, obtenga o haya obtenido el control, administración o autorización para la operación o establecimiento de puertos marítimos, marinas, aeropuertos, terminales terrestres, incluidas las ferroviarias, zonas libres, zonas libres de petróleo, zonas procesadoras para la exportación, recintos portuarios, depósitos comerciales de mercancías, depósitos especiales de mercancías, o que bajo cualquier otra denominación se constituyan en recintos aduaneros privados o mixtos, temporales o permanentes, *están en la obligación de contratar el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera* y constituir una garantía por el monto equivalente a un mes por cada año del servicio contratado.

Se exceptúan de la obligación de contratar este servicio, a los almacenes de depósitos especiales para mercancías en tránsito, depósito especial para mercancía a la orden de depósitos especiales denominados tiendas libres, que se ubiquen en el Aeropuerto Internacional de Tocumen o en otros sitios que La Autoridad determine, los que deberán contribuir previamente con el tres cuartos del uno por ciento (3/4 del 1%) del valor CIF de las mercancías que vayan a depositar, con el objeto de cubrir los gastos de Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera de estas operaciones,

cuyas condiciones especiales serán establecidas por vía reglamentaria.”  
(Resaltado y cursiva del Despacho)

Como es posible advertir, de conformidad con la norma citada, el servicio especial de control y vigilancia aduanera es una medida de control que están *obligados a contratar*, entre otros, *los concesionarios de facilidades* portuarias, aeroportuarias, terminales de terrestres de transporte, entre otros, *que constituyan recintos aduaneros* privados o mixtos, temporales o permanentes.

Si bien, de lo arriba indicado podría inferirse prima facie, que tratándose de concesiones administrativas, la subsistencia de la obligación de contratar este servicio especial, estaría condicionada a la vida jurídica del respectivo contrato de concesión, no debe perderse de vista que, **el ejercicio de la Potestad Aduanera<sup>1</sup> corresponde a la Autoridad Nacional de Aduanas, en su calidad de órgano superior del servicio aduanero nacional** e institución del Estado encargada de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos, aeropuertos del país, para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan o para los controles que les son aplicables, así como para prevenir, investigar y sancionar las infracciones aduaneras, de formar estadísticas sobre comercio exterior, intervenir en el tráfico internacional de mercancías y cumplir con las funciones que le confieran, mediante acuerdos internacionales de los que forme parte la República de Panamá. (Cfr., artículo 19 y numeral 6 del artículo 22 del Decreto Ley N.º1 de 2008)

Cabe en este punto, referimos al alcance territorial de las competencias de la Autoridad Nacional de Aduanas, en el ejercicio de sus atribuciones, específicamente, en lo concerniente a las funciones de control y vigilancia aduanera.

En tal sentido, el artículo 7 del Decreto Ley N.º1 de 2008, señala lo siguiente:

**“Artículo 7. División del territorio aduanero.** En el ejercicio de la potestad aduanera, el territorio aduanero se divide en zona primaria y zona secundaria.

La zona primaria comprende los espacios acuáticos o terrestres, donde se realizan todo tipo de actividades relacionadas con el comercio internacional, incluyendo operaciones de embarque, recepción, custodia, movilización de mercancías, personas, medios de transporte y dinero en efectivo, tanto nacionales como extranjeros, procesos de perfeccionamiento industrial y comercial, desarrollados bajo estricta fiscalización y control de la aduana.

**Toda zona primaria que sea administrada o cuya explotación sea concedida a un particular tendrá la obligación de contratar con la entidad regente de la actividad aduanera nacional, el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera.**

La entidad regente de la actividad aduanera ejercerá las medidas de control y seguridad sobre las mercancías, personas, dineros en efectivo, vehículos y unidades de transporte que se encuentren en las zonas primarias, e

---

<sup>1</sup>Conjunto de facultades y atribuciones que la legislación concede de manera privativa a la autoridad regente de la actividad aduanera, con el fin de hacer cumplir las previsiones legales, así como para sancionar a aquellos que la infringen. (Cfr. numeral 67 del artículo 14 del Decreto Ley 1 de 2008)

impondrá las sanciones que correspondan por la inobservancia de las normas aduaneras.

La zona secundaria comprende los lugares de acceso o salida de las zonas primarias, las vías de comunicación y el resto del territorio aduanero, distinto de las zonas primarias, donde la posesión y circulación de las mercaderías puede someterse a medidas especiales de control.

**Dentro de la zona secundaria, la entidad regente de la actividad aduanera nacional podrá establecer, en forma temporal o permanentemente, zonas de vigilancia especial, con el objeto de someter a las personas, medios de transporte o mercancías, a la revisión, inspección o examen, tendientes a garantizar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.**

Comoquiera que partir de la fecha en que empezó a surtir sus efectos jurídicos la sentencia de 27 de noviembre de 2023, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 2023, aprobatoria del Contrato de Concesión minera suscrito entre Minera Panamá, S.A. y el Estado panameño, **se produjo el decaimiento de dicha concesión administrativa**, este Despacho estima que, dicho fenómeno jurídico se extiende también a la obligación de contratar con la Autoridad Nacional de Aduanas el servicio especial de control y vigilancia aduanera.

Sin embargo, ello en modo alguno impide que la Autoridad Nacional de Aduanas, en su calidad de órgano superior del servicio aduanero nacional, ejerza sobre el área objeto de la extinta concesión administrativa, la cual pasó a ser una “zona secundaria”, la potestad aduanera de la cual está legalmente investida.

De allí que en la opinión de este Despacho, aún después de haber comenzado a surtir sus efectos la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023 y haberse producido el decaimiento del Contrato de Concesión suscrito entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., la Autoridad Nacional de Aduanas deberá ejercer la potestad aduanera sobre el área de la extinta concesión, hasta que la referida sociedad culmine el trámite de cierre, para lo cual podrá brindar el servicio de vigilancia aduanera, mediante el establecimiento de zonas de vigilancia especial, de manera temporal. En los términos indicados doy respuesta a su primera interrogante.

Sobre su segunda interrogante, la cual se refiere a si son válidas las exenciones arancelarias que son fundamentadas en el Contrato en mención, el acápite “i” del artículo 150 del Decreto de Gabinete N°12 de 29 de marzo de 2016, “Que dicta disposiciones complementarias al Código Aduanero Uniforme Centroamericano y a su reglamento”, es claro en cuanto a que, están exentas del pago de derechos aduaneros de importación aquellas importaciones que se realicen “amparadas por leyes especiales *o contratos leyes*”.

Dicha norma es concordante con lo dispuesto en el artículo 262 del Código de Recursos Minerales, conforme al cual “Todo equipo, repuestos y materiales necesarios utilizados en el desarrollo eficiente y económico de las operaciones mineras, con excepción de la gasolina, del alcohol y vehículos de

carácter no productivos en la actividad minera, podrán importarse exentos del pago de impuestos de importación y derechos aduaneros, ***mientras se mantenga en vigencia la concesión.***<sup>2</sup>

Comoquiera que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 2023, aprobatoria del Contrato de Concesión suscrito entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., produjo el decaimiento de dicho acuerdo contractual, es claro que el supuesto de hecho que contempla la norma jurídica citada (acápito "i" del artículo 150 del Decreto de Gabinete N°12 de 2016) no se configura, por lo que no sería dable interpretar que en tales circunstancias puedan mantenerse vigentes las exoneraciones de derechos aduaneros contempladas en un contrato insubsistente.

En consecuencia, esta Procuraduría opina, en respuesta a su segunda interrogante que, en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad del Contrato entre el Estado y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., a partir de la fecha en que empezó a surtir efectos la aludida sentencia, dejaron de ser válidas las exenciones arancelarias fundamentadas en el Contrato en mención.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/dc  
C-011-24

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*  
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-4300, 500-8523*  
*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

<sup>2</sup> Modificado por el artículo 18 de la Ley No.3 de 28 de enero de 1988, "Por la cual se reforma el Código de Recursos Minerales". Gaceta Oficial No.20985 de 8 de febrero de 1988.