



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de julio de 2019
C-068-19

Licenciado
Marcelino De León
Administrador
Agencia Panamá Pacífico
E. S. D.

Referencia: Viabilidad jurídica de otorgar pases a residentes de urbanizaciones no establecidas en el Área Panamá Pacífico.

Señor Administrador:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. APP/ADM/AL/246-19, complementada por la Nota N° DM-AL-1070-2019, mediante la cual plantea algunas interrogantes en relación a la viabilidad jurídica de otorgar pases a los residentes de urbanizaciones aledañas al Área Panamá Pacífico, que les permitan transitar por la vía interna que comunica con la vía principal del Corregimiento de Veracruz.

En relación a las interrogantes planteadas, esta Procuraduría es del criterio que la Agencia Panamá Pacífico debe abstenerse de otorgar pases a los residentes de urbanizaciones aledañas al Área Panamá Pacífico, que les permitan transitar por la vía interna que comunica con la vía principal del Corregimiento de Veracruz; puesto que, con ello podrían comprometerse los intereses del Área, la Agencia, el Desarrollador, Operador y/o las Empresas del Área, a criterio de la Agencia; en la medida de que podría conducir al debilitamiento de los controles de seguridad y aduaneros establecidos y atentar contra el buen funcionamiento de esta zona económica especial.

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

El Artículo 27 de la Constitución Política de la República señala lo siguiente:

“Artículo 27. Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia **sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración.**” (Resaltado del Despacho).

La citada norma constitucional consagra el derecho fundamental de toda persona a transitar y circular libremente dentro del territorio nacional, así como a fijar o cambiar su domicilio o residencia, **sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos en materia de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración.**

En el caso que nos ocupa, la Ley N° 41 de 20 de julio de 2004, “Que Crea un régimen especial para el establecimiento y operación del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, y una entidad autónoma del Estado, denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico”, según lo dispone su artículo 1, tiene por objetivo crear un **régimen legal, fiscal, aduanero, laboral, migratorio y de negocios especial** en el Distrito de Arraiján, provincia de Panamá, denominada Área Panamá Pacífico, dirigido a incentivar y asegurar el flujo y movimiento libre de bienes, servicios y capitales, así como atraer y promover las inversiones, la generación de empleos y hacer a la República de Panamá más competitiva en la economía global.

De conformidad con el artículo 2 de la referida Ley N° 41 de 2004, el Área Panamá Pacífico se circunscribe a un espacio territorial determinado, conformado por las fincas 23384, 23387, 23389, 23392, 23395, 23396, 23397 y dicho régimen se aplicará a su Desarrollador y Operador y a toda persona natural o jurídica que se establezca dentro de dicha área, a sus residentes y visitantes, de acuerdo con los requisitos, condiciones, obligaciones, ventajas, incentivos y demás disposiciones de dicha Ley y los reglamentos y normas que se dicten en su desarrollo.

Dentro de sus límites territoriales, de acuerdo con el artículo 55 de la referida Ley N°41, es permitido el establecimiento de residencias y el desarrollo de proyectos de vivienda por parte de la Agencia, el Desarrollador u Operador, correspondiendo a dicha entidad gubernamental mantener un registro de los residentes. Según la definición legal que ofrece el glosario contenido en el artículo 3 de la Ley N° 41 de 2004, en su numeral 16, para los efectos de este régimen especial es “residente” la “persona natural debidamente autorizada y registrada por la Agencia del Área Panamá-Pacífico, para residir dentro del Área Panamá-Pacífico, quien gozará de los beneficios que le otorga el artículo 77 de la presente Ley.”

Siendo que el Área Panamá Pacífico es una zona de control fiscal y aduanero, a Ley 41 de 2004 le atribuye al Órgano Ejecutivo la potestad de reglamentar todo lo concerniente a la entrada, tránsito y salida de personas y vehículos particulares y comerciales de transporte; la vigilancia de la entrada, movimiento y salida de toda clase de mercancías, productos y demás bienes en general en el Área Panamá Pacífico, a fin de evitar y reprimir el contrabando y toda defraudación aduanera; prevenir y castigar toda violación de las disposiciones legales o reglamentarias vigentes; regular el transporte de mercaderías, productos, equipos y demás bienes en general, desde y/o hacia el área Panamá-Pacífico y el acceso de visitantes (Ver artículos 72, 73 y 77 de la Ley N° 41 de 2004).

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 21 de 25 de enero de 2013, proferido por el Ministerio de la Presidencia, se adoptó el Reglamento de Pases del Área Económica Especial Panamá-Pacífico; instrumento jurídico que implementa medidas para regular y controlar eficazmente la entrada y salida de personas y vehículos; permitiendo llevar un registro adecuado de los servidores públicos de la Agencia, propietarios, empleados de las empresas registradas, contratistas, residentes, clientes y visitantes que requieran ingresar, circular y/o transitar por dicha área especial.

Una lectura atenta de dicho instrumento reglamentario permite constatar que los residentes de las urbanizaciones aledañas al Área Panamá Pacífico **no están contemplados** como personas con derecho a pases permanentes personales, ni como personas con derecho a pases permanentes vehiculares.

También es posible advertir que el citado Decreto Ejecutivo N° 21 de 2013 le confiere al Administrador de la Agencia Panamá-Pacífico la facultad de otorgar pases con un cierto margen de discrecionalidad, al contemplar entre los potenciales beneficiarios de los mencionados “pases” a “Todas aquellas personas *que a criterio del Administrador General*, deban portar un pase personal permanente de ingreso a Área incluyendo autoridades civiles, diplomáticas y religiosas”, “Otros *que el Administrador considere*” y “Todas aquellas personas naturales o jurídicas *que a criterio del Administrador General* califiquen para el otorgamiento de un pase permanente vehicular con *propósito válido* documentado” (Ver acápites “f” y “h” del artículo 6 y en el acápite “g” del artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 21 de 2013).

Esta facultad, sin embargo, no puede entenderse de ejercicio enteramente libre o discrecional, sino reglado, es decir, limitado a los supuestos y condiciones que establece el propio reglamento de pases. Siendo ello así, en el caso de los pases permanentes personales “de cortesía”, la potestad del Administrador de conferirlos según su criterio debe entenderse restringida a aquellas personas señaladas en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo N°21 de 2013, a saber, las autoridades civiles nacionales, diplomáticas y eclesiásticas, ex miembros de la Junta Directiva, ex Administradores y ex Subadministradores *u otras personas*, bajo la condición de que queden debidamente **salvaguardados los mejores intereses de la Agencia del Área Panamá Pacífico**.

Asimismo, en el caso de los pases permanentes vehiculares, dicha facultad discrecional debe entenderse limitada a aquellas personas que requieran transitar por el Área Panamá Pacífico, para un “**propósito válido**”, expresión que conforme a la definición legal que establece el glosario del aludido Decreto Ejecutivo N°21 (Artículo 2, numeral 4) alude a “Aquella actividad a realizarse en el Área Panamá-Pacífico conforme a la moral, ética, salubridad, al comercio y las buenos usos y costumbres de la plaza, siempre **que no contravengan los intereses del Área, la Agencia, el Desarrollador, Operador y las Empresas del Área, a criterio de la Agencia.**”

Cabe entonces preguntarse si permitir, con fundamento en esta potestad discrecional, el tránsito mediante pases permanentes a personas no contempladas expresamente como derechohabientes por el Decreto Ejecutivo N° 21 de 25 de enero de 2013, específicamente, a los residentes de urbanizaciones aledañas al Área Panamá Pacífico, es o no incompatible con los intereses de la Agencia, del Área Panamá Pacífico, el Desarrollador, Operador o de las empresas del Área.

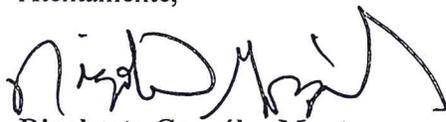
En este orden de ideas, de las normas jurídicas hasta ahora citadas, trasluce con meridiana claridad, que el régimen especial establecido por la Ley N° 41 de 2004 y disposiciones jurídicas que la reglamentan, le atribuyen al Área Panamá-Pacífico elementos propios de un área de control fiscal y aduanero, permitiendo además el establecimiento in situ de comunidades residenciales privadas, que justifican el establecimiento de controles acceso a la misma. De allí que sea claro que el reglamento contenido en el Decreto Ejecutivo N° 21 de 25 de enero de 2013, constituye un acto administrativo de efecto general (erga omnes), proferido por el Ministerio de la Presidencia en ejercicio de la potestad reglamentaria que le confieren los

artículos 72, 73 y 77 de la aludida Ley N° 41, en concordancia con el artículo 27 de la Constitución Política de la República, que dispone restringir el libre tránsito de personas en dicha circunscripción territorial, en aras de minimizar, el debilitamiento de los controles de seguridad y aduaneros establecidos, para garantizar el correcto funcionamiento de esta zona económica especial.

En consecuencia, esta Procuraduría concluye, en respuesta a las interrogantes planteadas, lo siguiente:

1. Los residentes de comunidades aledañas al Área Panamá Pacífico revisten el carácter de “visitantes”; razón por la cual no tienen derecho a transitar por el Área Panamá Pacífico en igualdad de condiciones que los residentes de dicha área económica especial.
2. El Administrador de la Agencia Panamá Pacífico se encuentra investido de autoridad legal suficiente para decidir sobre el acceso a las personas que no se enmarquen en la definición legal de “residente”, contemplada en el numeral 16 del artículo 3, en concordancia con el artículo 77 de la Ley N° 41 de 2004; con sujeción a lo dispuesto en acápites “f” y “h” del artículo 6; artículo 10 y acápites “g” del artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 21 de 2013.
3. El Decreto Ejecutivo N°21 de 25 de enero de 2013, es un instrumento reglamentario revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, principio que de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, profesa que los reglamentos **tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados**, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.
4. Las limitaciones al libre tránsito de personas en el Área Panamá-Pacífico, establecidas por Decreto Ejecutivo N°21 de 2013, se encuentran amparadas en las normas jurídicas de rango constitucional, legal por lo que en modo alguno podrían entenderse como violatorias al orden constitucional vigente.
5. De conformidad con el Decreto Ejecutivo N°21 de 2013, el Administrador tiene la potestad otorgar discrecionalmente, pases permanentes personales “de cortesía” y pases permanentes vehiculares para un propósito “válido”; siempre que con ello no contravenga los intereses del Área, la Agencia, el Desarrollador, Operador y las Empresas del Área, a criterio de la Agencia; condición que en el caso específico de los moradores de urbanizaciones aledañas al Área Panamá-Pacífico, a nuestro juicio parece no configurarse, en la medida de que podría conducir al debilitamiento de los controles de seguridad y aduaneros establecidos, y atentar contra el buen funcionamiento de esta zona económica especial.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procuradmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*