



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de julio de 2020  
C-082-20

Licenciada  
**Tayra Ivonne Barsallo**  
Directora General  
Autoridad Nacional de Aduanas  
Ciudad

Ref: Aplicación del Decreto de Gabinete 12 de 29 de marzo de 2016 sobre el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA)

Señora Directora General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No. 270-2020-ANA-OAL-DG de 25 de junio de 2020, recibida en este Despacho el día 30 del mismo mes y año, mediante la cual nos eleva la consulta respecto a la aplicación del artículo 90 del Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016 sobre el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA).

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto al alcance y correcta interpretación del artículo 90 del Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016; y, en particular, determinar si en los Estados de Cuenta (que mantienen contratos vigentes con empresas que reciben el servicio de SECVA), “*debe prevalecer la aplicación del criterio de cobro establecido en el artículo 90 del Decreto de Gabinete 12 de 2016 (pagar dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior), o bien, debemos utilizar el criterio establecido, en el acto contractual, aunque éste difiera del criterio de la norma antes citada.*” (Cfr. fjs. 1 y 2 - Nota No. 270-2020-ANA-OAL-DG)

**II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

En relación con la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión, en una correcta hermenéutica jurídica, que el artículo 90 del Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016 – que dicta disposiciones complementarias al Código Aduanero

Uniforme Centroamericano y a su Reglamento, establece que la tarifa del Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA) deberá ser pagada mensualmente por adelantado, por el Concesionario del Servicio, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior.

### **III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

El Consejo de Gabinete, en ejercicio de sus funciones constitucionales dadas por el numeral 7 del artículo 200 de la Constitución Política<sup>1</sup>, ha tenido la facultad de fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere la excerta constitucional.

Esta facultad se encontraba contenida en el numeral 7 del artículo 195 de la Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994; y persiste en el numeral 7 del artículo 200 de nuestra Carta Magna vigente a la fecha.

En virtud de estas facultades normativas, el Ejecutivo profirió el Decreto de Gabinete No. 41 de 11 de diciembre de 2000<sup>2</sup> – por medio del cual se Desarrollan las Disposiciones Concernientes al Régimen de Aduanas de acuerdo a lo establecido en la Ley No.41 de 1º de julio de 1996, tal como lo señala la parte motiva del Decreto en comento; mediante el cual se establece el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA), indicando el artículo 173 lo siguiente:

“Artículo 173. Se establece el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera, que comprende las medidas de control y fiscalización que ejerce la Dirección General de Aduanas para asegurar la aplicación de las normas atinentes a su competencia.”

Posteriormente, al entrar en vigencia el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA), el Consejo de Gabinete, en uso de sus facultades constitucionales y legales, tal como sucedió con el Decreto anterior, profiere el Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016<sup>3</sup> – que dicta disposiciones complementarias al Código Aduanero Uniforme Centroamericano y a su Reglamento; mediante el cual persiste la figura del Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA) que nos ocupa, ajustando la normativa a efectos de que no sea contradictoria a la legislación centroamericana dispuesta en el CAUCA y RECAUCA, como indica la motivación del nuevo Decreto en comento.

---

<sup>1</sup> “Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. ...

7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 159. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.”

<sup>2</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 24700 de 16 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 28013-B de 19 de abril de 2016.

De esta forma, el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA) queda entonces regulado en el Capítulo IV del Título III del Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016, donde el artículo 90 que nos es elevado en consulta sufre una modificación respecto a lo que anteriormente señalaba el artículo 187 del Decreto de Gabinete No. 41 de 11 de diciembre de 2000 que era del contenido siguiente:

“Artículo 187. La suma resultante conforme a la tarifa prevista en el artículo anterior deberá ser pagada mensualmente por adelantado, por el Concesionario del Servicio, **dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes**, salvo las actividades eventuales que deberán ser pagadas antes del desarrollo del evento de que se trate. Dichas sumas serán canceladas en las cajas que para tal efecto habilite la Dirección General de Aduanas. El atraso en el pago de estas obligaciones por dos (2) meses consecutivos acarreará la suspensión del Servicio. El no pago dentro de los plazos establecidos de la tarifa aplicable por el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera acarreará un recargo del 10% del monto adeudado.” **(El resaltado es nuestro)**

De lo anterior se colige que lo relativo al criterio de cobro del SECVA tiene un cambio importante a partir de la entrada en vigencia del Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016, toda vez que el artículo 90, detalla ahora, que el pago se debe hacer dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior; siendo del contenido siguiente:

“Artículo 90. La suma resultante conforme a la tarifa prevista en el artículo anterior deberá ser pagada mensualmente por adelantado, por el Concesionario del Servicio, **dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior**, salvo las actividades eventuales que deberán ser pagadas antes del desarrollo del evento de que se trate. Dichas sumas serán canceladas en las cajas que para tal efecto habilite La Autoridad Nacional de Aduanas. El atraso en el pago de estas obligaciones por dos (2) meses consecutivos acarreará la suspensión del Servicio. El no pago dentro de los plazos establecidos de la tarifa aplicable por el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera acarreará un recargo del 10% del monto adeudado.” **(El resaltado es nuestro)**

Por lo anterior, correspondería entonces ajustar los plazos de pago de la tarifa del SECVA, atendiendo a la entrada en vigencia del Decreto de Gabinete No. 12 de 2016, que en su artículo 184 establece lo siguiente:

“Artículo 184. El presente Decreto de Gabinete entrará a regir a los seis meses después de su promulgación. En los casos en que se requiera la adecuación del sistema informático para la puesta en marcha de los procedimientos desarrollados en el presente Decreto de Gabinete, se seguirán aplicando los procedimientos actuales hasta tanto se adecuen la plataforma informática de La Autoridad.”

Atendiendo a lo anterior, es importante tener en consideración que el Decreto de Gabinete No. 12 de 2016 fue publicado en Gaceta Oficial No. 28013-B de 19 de abril de 2016, por lo que su entrada en vigencia debió darse en el plazo de seis (6) meses

después de la promulgación de la excerta legal, establecido en el precitado artículo 184; o, en su defecto, corresponde a la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) determinar si la entrada en vigencia del artículo 90 se configura en la excepción que establece el propio artículo 184 y que refiere a la adecuación del sistema informático para la puesta en marcha del procedimiento.

Determinado lo anterior, corresponde a la Autoridad Nacional de Aduanas atender las disposiciones de contratación pública para la modificación unilateral de los contratos existentes que versen sobre el Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA), ejerciendo la potestad de la entidad contratante que concede el numeral 2 del artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, a efecto de que pueda ajustarse el nuevo plazo de pago de la tarifa SECVA, cónsono con la normativa vigente<sup>4</sup>.

Así, y para las modificaciones de los contratos existentes para el servicio SECVA, estimamos que deben atenderse las reglas para modificaciones y adiciones a los contratos con base al interés público para dichos contratos contenidas en el artículo 91 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, y concordantes; así como también los procedimientos de fiscalización para lograr el refrendo de los mismos.

En cuanto a las nuevas contrataciones que se hagan con las personas naturales o jurídicas que se acojan al régimen de depósitos o sus modalidades, zona franca, puertos, aeropuertos y vías ferroviarias habilitados para el comercio internacional que están obligadas a contratar este servicio, de conformidad con lo estipulado en el artículo 80 del Decreto de Gabinete No. 12 de 2016; debe observarse lo dispuesto en el artículo 90 del decreto en comento. Ello quiere decir que el cómputo de los plazos de pago de la tarifa del SECVA, conmina al Concesionario del Servicio a pagar mensualmente por adelantado la misma, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior; y ello debe estar claramente establecido dentro del Contrato correspondiente.

Ahora bien, en cuanto a lo señalado en su consulta respecto a la razón que la justifica, donde indica que *“la consulta surge porque las resoluciones y contratos que la institución emitió posterior a la entrada en vigencia del Decreto de Gabinete 12 de 2016, mantuvieron la disposición que contemplaba la normativa anterior, es decir, pago distinto a lo establecido en el mencionado Decreto de Gabinete 12 de 2016 y por la urgente responsabilidad de generar estados de cuenta apegados a la ley, frente a posibles reclamos por dualidad en el criterio normativo frente al contractual”*; es necesario indicar que tanto las actuaciones administrativas como los contratos proferidos se encuentran revestidos de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, así como también del principio de seguridad jurídica que reviste a los contratos. Este principio, de presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (Ver sentencias de 11 de marzo de 2014 y 27 de abril de 2009), indicando que los mismos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

---

<sup>4</sup> Cfr. Art. 91 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017.

Este Despacho concluye lo siguiente:

1. En una correcta hermenéutica jurídica, el artículo 90 del Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016, establece que la tarifa del Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera (SECVA) deberá ser pagada mensualmente por adelantado, por el Concesionario del Servicio, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior.
2. Es importante tener en consideración que el Decreto de Gabinete No. 12 de 2016 fue publicado en Gaceta Oficial No. 28013-B de 19 de abril de 2016, por lo que su entrada en vigencia debió darse en el plazo de seis (6) meses después de la promulgación de la excerta legal, establecido en el artículo 184 de la misma; o, en su defecto, corresponde a la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) determinar si la entrada en vigencia del artículo 90 se configura en la excepción que establece el propio artículo 184 y que refiere a la adecuación del sistema informático para la puesta en marcha del procedimiento.
3. Corresponde a la Autoridad Nacional de Aduanas atender las disposiciones de contratación pública para la modificación unilateral de los contratos existentes que versen sobre el SECVA, a efecto de que pueda ajustarse el nuevo plazo de pago de esta tarifa, cónsono con la normativa vigente.
4. Para las modificaciones de los contratos existentes para el SECVA, estimamos que deben atenderse las reglas para modificaciones y adiciones a los contratos con base al interés público para dichos contratos contenidas en el artículo 91 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, y concordantes; así como también los procedimientos de fiscalización para lograr el refrendo de los mismos.
5. Las nuevas contrataciones que se hagan con las personas naturales o jurídicas a las que obliga el artículo 80 del Decreto de Gabinete No. 12 de 2016 a contratar el SECVA, deberán suscribirse de conformidad con el artículo 90 del Decreto de Gabinete No. 12 de 2016, donde el Concesionario del Servicio deberá pagar mensualmente por adelantado la tarifa prevista dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes anterior; y ello debe estar claramente establecido dentro del Contrato correspondiente.
6. Las resoluciones y contratos que la institución emitió posterior a la entrada en vigencia del Decreto de Gabinete No. 12 de 2016 que mantuvieron la disposición que contemplaba la normativa anterior, se encuentran revestidos de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, así como también del principio de seguridad jurídica que reviste a los contratos, por lo que los mismos tienen fuerza obligatoria mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

Atentamente,



**Rigoberto González Montenegro**

Procurador de la Administración

RGM/ mork



*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: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*