



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de octubre de 2021
C-162-21

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

Ref: Aplicación del artículo 15 de la Ley N° 51 de 28 de junio de 2017, “Que regula el transporte de carga por carretera” y su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N° 229 de 17 de octubre de 2018.

Señora Directora:

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 artículo 6 la ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada a través de la Nota N° 355-2021-ANA-OAL-DG de 12 de agosto de 2021.

La consulta busca nuestro pronunciamiento respecto a la **aplicación** del artículo 15 de la ley N° 51 de 28 de junio de 2017, “*Que regula el transporte de carga por carretera*” y su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N° 229 de 17 de octubre de 2018; consultándonos concretamente, respecto del artículo anterior, si “*Puede la Autoridad Nacional de Aduanas, prohibir la importación de un vehículo de carga por carretera cuya fecha de fabricación sea de 10 años o más, cuando el ente regente ha resuelto que no hay inconvenientes para su importación al país?*”

I. Criterio Jurídico de la Procuraduría

Somos del criterio que la Autoridad Nacional de Aduanas sí puede prohibir la importación de un vehículo de carga por carretera cuya fecha de fabricación sea de 10 años o más en atención al artículo 15 de la ley N° 51 de 28 de junio de 2017, “Que regula el transporte de carga por carretera”, precisamente por constituirse en el órgano superior del servicio aduanero nacional encargado de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de mercancías, personas y medios de transporte por fronteras, puertos y aeropuertos del país.

II. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración

En el caso concreto de su nota, su interrogante surge luego de haber recibido documentación por parte de una persona jurídica que solicitó ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la importación de un vehículo de carga terrestre que superaba los 10 años de fabricación, siendo su solicitud resuelta, positivamente, mediante la **Resolución N° OAL-140-21 de 26 de mayo de 2021**, por cumplir con los requisitos de emisión de gases y

buen estado mecánico, de acuerdo a la Ley 51 de 28 de junio de 2017, y previa evaluación del Departamento de Aforo y Control de carga constatando la eficacia de aquel vehículo; disponiendo en su cuarto punto el *“remitir copia de la resolución a la Autoridad Nacional de Aduanas, para la legalización de los trámites conducentes al fiel cumplimiento de la misma y de acuerdo a lo consagrado.”*; de manera que respecto a ello, es menester referirnos a lo que dispone, sobre el principio de legalidad, nuestro ordenamiento positivo, a saber:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia.

La Resolución N° OAL-140-21 de 26 de mayo de 2021 emitida por la A.T.T.T., se constituye en un acto administrativo materializado que goza de presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, por lo que no entrará este Despacho a examinar la validez o legalidad de la misma, de manera prejudicial, por ser ello competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Habiendo aclarado lo anterior, pasaremos a estudiar el elemento central de la consulta, es decir, si puede o no la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre prohibir la importación de un vehículo de carga por carretera cuya fecha de fabricación sea de 10 años o más. Para ello empezaremos por referirnos al servicio mencionado en el articulado objeto de la consulta, es decir el de transporte de carga terrestre. Este es un servicio privado considerado de interés público, por ello, le resultan aplicables las garantías y regulaciones constitucionales y legales, tales como la Ley N° 51 de 28 de junio de 2017, que estableció el marco legal, organizacional y técnico en materia de transporte de carga que circule por las carreteras en la República de Panamá.

Esta Ley mantiene como objetivo el promover condiciones que incentiven la productividad y eficiencia del transporte de carga terrestre, así como la competitividad del país, dentro del marco de iniciativas públicas y privadas para convertir a nuestro país, en un centro logístico a nivel Internacional.¹

Este regula la actividad misma de traslado de carga por carretera, la cual puede ser propia o ajena; y puede darse bajo las condiciones de un contrato de transporte de carga, siendo regida tanto por la Ley N° 51 de 28 de junio de 2017 como por su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N° 229 de 17 de octubre de 2018.

Del artículo siete del segundo capítulo de la Ley que regula el transporte de carga por carretera², está claro que es la **Dirección de Transporte de Carga Terrestre, adscrita a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, la unidad que controlará, regulará, fiscalizará, vigilará y sancionará cuando haya lugar, **las actividades de transporte de carga**, de conformidad con la precitada ley y las demás disposiciones legales aplicables, por ende, es esta la responsable del desarrollo ordenado y eficiente del transporte de carga por carretera.

Con respecto a la norma específica objeto de su consulta, debemos indicarle que el artículo 15 de la ley N° 51 de 28 de junio de 2017, "*Que regula el transporte de carga por carretera*", establece lo siguiente:

“Artículo 15. Para la prestación del servicio de transporte por carreteras del territorio nacional, se prohíbe importar vehículos con diez años o más de fabricación. Para los efectos de la aplicación de este artículo, todos los vehículos importados, sin importar su procedencia o fecha de fabricación, deberán cumplir con las certificaciones de emisiones de gases contaminantes.”

En ese sentido, la interpretación de dicho artículo, resulta ser literal atendiendo a los criterios hermenéuticos propios de las normas, consagrados en el artículo 9 del Código Civil que es del tenor siguiente:

“**Artículo 9.** Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

Por ende, la Dirección de Transporte de Carga Terrestre, adscrita a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, tal como indicáramos en los párrafos anteriores, efectivamente, es la unidad que controlará, regulará, fiscalizará, vigilará y sancionará cuando haya lugar las **actividades de transporte de carga**, de conformidad con la precitada ley y las demás disposiciones legales aplicables, por lo que esta facultad de la A.T.T.T. no debe entenderse al margen del rol que ejerce la Autoridad Nacional de

¹ Extraído de la parte motiva de la Ley 51 de 2017, así como de su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N° 229 de 17 de octubre de 2018.

² Ver en Gaceta Oficial No. 28636-B la Ley N° 51 de 28 de junio de 2017.

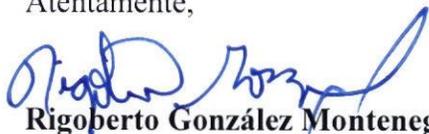
Aduanas, precisamente por ser el órgano superior del servicio aduanero nacional encargado de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de mercancías, personas y medios de transporte por fronteras, puertos y aeropuertos del país.³

En este punto, es importante hacer alusión a la Ley 26 de 17 de abril de 2013, mediante la cual se aprueba el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, publicado en la Gaceta Oficial 27268-B de 17 de abril de 2013, mediante el cual adoptó entre otros instrumentos jurídicos, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento (RECAUCA).

El artículo décimo del CAUCA, señala que las funciones que otras instituciones deben ejercer relacionadas con mercancías sujetas a control aduanero, deberán ser coordinadas con la Autoridad Aduanera competente; así mismo, el artículo 13 del RECAUCA señala que las instituciones públicas que ejerzan un control sobre el ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte del territorio nacional aduanero, deben ejercer sus funciones en forma coordinada con la Autoridad Aduanera, colaborando entre sí para la correcta aplicación de las diferentes disposiciones legales y administrativas, que es la esencia misma del artículo 15 de la ley N° 51 de 28 de junio de 2017, el cual deben, efectivamente, cumplir, a cabalidad, tanto la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre como la Autoridad Nacional de Aduanas, en el marco de sus funciones propias.

Habiendo aclarado lo anterior, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la Autoridad Nacional de Aduanas sí puede prohibir la importación de un vehículo de carga por carretera cuya fecha de fabricación sea de 10 años o más en pro del cabal cumplimiento y aplicación del artículo 15 de la Ley N° 51 de 28 de junio de 2017, "*Que regula el transporte de carga por carretera*", precisamente por constituirse en el órgano superior del servicio aduanero nacional encargado de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de mercancías, personas y medios de transporte por fronteras, puertos y aeropuertos del país así como en una institución de Seguridad Pública con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr

Exp. C-135-21

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

³ Ver Decreto Ley 1 de 2008 y Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que crea la ANA como una institución de Seguridad Pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en su régimen interno y jurisdicción en todo el territorio nacional.