

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 378

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de junio de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Reparación Directa.**

**Contestación
de la demanda.**

Excepción de prescripción.

La firma forense Galindo, Arias & López, quien actúa en representación de **Motta Internacional, S.A.**, para que se condene al **Estado panameño**, por conducto de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, al pago de B/.163,442.25, en concepto de daños y perjuicios materiales.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de reparación directa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 2 del expediente 02-031-10; foja 2 del expediente 02-032-10; y foja 2 del expediente 02-033-10).

Tercero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante estima infringidas las siguientes disposiciones:

A. El numeral 9 del artículo 16 de la Ley 30 de 8 de noviembre de 1984, adicionado mediante el artículo 34 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, de acuerdo con el cual la tenencia o introducción de productos de tabaco al territorio aduanero de la República de Panamá, sin que se hayan pagado los impuestos correspondientes a su introducción, o que no cumplan con regulaciones sanitarias y normas de salud vigentes en la República de Panamá, constituye delito de contrabando (Cfr. fs. 9 y 10 del expediente judicial);

B. El artículo 23 de la misma excerpta legal, relativo a las penas aplicables a los responsables de la comisión de delitos aduaneros (Cfr. fs. 11 y 12 del expediente judicial);

y

C. El artículo 25 del Decreto Ejecutivo 230 de 6 de mayo de 2008, que indica que la autoridad competente facultará a la Autoridad Nacional de Aduana a inspeccionar, detener, decomisar y suspender mercancías en trámites, sujetas a cualquier destinación aduanera que puedan estar infringiendo normativas de salud en productos de tabaco y sus derivados y que no cuenten con las correspondientes autorizaciones (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos legales de la Procuraduría de la Administración.

La acción contenciosa ensayada por la demandante persigue que la Sala Tercera declare que la Autoridad Nacional de Aduanas actuó de manera arbitraria y sin fundamento legal, al ordenar el comiso definitivo y la destrucción de los paquetes de cigarrillos contenidos en los contenedores MRKU-054289-6, MSKU6748696 y KNLU4334537, ubicados en el puerto de Manzanillo Internacional Terminal, S.A.; que la Autoridad al dictar esa medida infringió el debido proceso legal; y que dicha entidad está obligada al pago de B/.163,442.25 a favor de **Motta Internacional, S.A.**, en concepto de daños y perjuicios debido a la supuesta prestación deficiente y defectuosa del servicio público aduanero (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

Como hemos visto en el apartado anterior, la recurrente sustenta su demanda de reparación directa en la infracción de los artículos 16 (numeral 9) y 23 de la Ley 30 de 8 de noviembre de 1984, así como del artículo 25 del Decreto Ejecutivo 230 de 6 de mayo de 2008, cuyos cargos de

ilegalidad serán analizados en forma conjunta dada la estrecha relación existente entre los mismos.

Este Despacho considera que dichas infracciones no se han producido; puesto que, según lo ha reconocido la doctrina, al igual que la Sala Tercera en su Sentencia de 24 de mayo de 2010, **para que surja la responsabilidad extracontractual del Estado** resulta imprescindible la concurrencia de tres elementos, a saber: **1) La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2) El daño o perjuicio; y, 3) La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; ninguno de los cuales se ha producido en la situación bajo análisis**, tal como expondremos a continuación.

A. Respecto a la supuesta prestación deficiente del servicio público.

Con la aprobación de la Ley 49 de 2009 que reformó el Código Fiscal y adoptó otras medidas fiscales, se le adicionó un numeral al artículo 16 de la Ley 30 de 1984; nos referimos específicamente al numeral 9, el cual catalogó la tenencia o introducción de aquellos productos de tabaco al territorio aduanero de la República de Panamá, que no cumplan con el pago de los impuestos correspondientes a su introducción, o que no se ajusten a las regulaciones sanitarias y normas de salud, como un delito de contrabando (Cfr. **Gaceta Oficial 26370-C de 17 de septiembre de 2009**).

En ese nuevo numeral, se hizo énfasis en que los productos de tabaco que se encuentren en cualquiera de las dos (2) situaciones previamente indicadas, serán decomisados

y destruidos por la Autoridad Nacional de Aduanas, la Policía Nacional o el Ministerio de Salud, **indistintamente**.

Dicho lo anterior, tenemos que como resultado de la inspección realizada de forma conjunta por funcionarios de la Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera, Zona Norte, de la Autoridad Nacional de Aduanas; y del Departamento de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud, región de Colón; la Dirección General de Salud Pública, por conducto de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, al amparo de lo establecido en el Decreto Ejecutivo 230 de 6 de mayo de 2008, remitió a la Administración Regional de Aduanas, Zona Norte, la Resolución número 339 de 23 de abril de 2012, por medio de la cual emitía una orden de hacer condicionada, en cuanto a la liberación de los contenedores, en el sentido que la empresa DAMCO R/S C/O APM GLOBAL LOGISTICS, le suministrase al Ministerio de Salud y a la Autoridad Nacional de Aduanas, documentación en la que se indicara que los cigarrillos decomisados tenían como destino final un país distinto a la República de Panamá (Cfr. f. 18 del expediente judicial).

Como bien lo señaló la entidad demandada a través del informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, dicha condición nunca fue honrada; ello, porque los documentos no fueron presentados por parte de la empresa DAMCO R/S C/O APM GLOBAL LOGISTICS (Cfr. f. 18 del expediente judicial).

En atención a dicha situación, la Administración Regional de Aduanas, Zona Norte, emitió la Providencia de 28

de abril de 2010, por medio de la cual ordenó la destrucción de la mercancía que fue encontrada en los contenedores MRKU-054289-6, MSKU6748696 y KNLU4334537; esta decisión también halló respaldo en los resultados del dictamen realizado por dicha entidad, así como en el evidente deterioro de la mercancía, lo que, por razones de seguridad pública, debía ser atendido de la manera más pronta posible, en virtud de las obligaciones que la República de Panamá ha adquirido mediante los acuerdos internacionales respectivos (Cfr. f. 19 del expediente judicial).

Al efectuar un juicio valorativo de todos los elementos a los que previamente nos hemos referido, podemos concluir en que en su oportunidad, todos y cada uno de los funcionarios de la Autoridad Nacional de Aduanas que se vieron vinculados a este caso de decomiso y destrucción de mercancía, dispusieron lo necesario para que se llevaran a efecto las diligencias a su cargo; procurando con ello, la debida protección de los intereses de la Nación, basados en las disposiciones que rigen la materia.

B. Ausencia de un daño atribuible a la entidad demanda.

En este apartado, resulta necesario precisar que la demandante describe un supuesto daño que le fue causado; sin embargo, esta Procuraduría debe ser enfática al indicar que ese hecho dañoso **no puede ser atribuido a la Autoridad Nacional de Aduanas**, ante la evidente ausencia de elementos que vinculen a esa entidad estatal con los hechos que se narran en la demanda; la intervención de sus funcionarios y la inexistencia de una prestación deficiente del servicio

público adscrito a **dicha Autoridad**, ya que el mismo fue el resultado de la acción omisiva en la que incurrió la **empresa Motta Internacional, S.A.**, y el deber de las autoridades aduaneras y de salud de cumplir con lo dispuesto en la ley.

C. Inexistencia de un nexo de causalidad.

En este orden de ideas precisamos, tal como lo hemos expuesto con anterioridad, que en este proceso no se encuentra acreditada **una falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia de éste atribuible a la Autoridad Nacional de Aduanas** y, además, que **el supuesto daño que ha podido sufrir la recurrente** no se deriva de un actuar negligente por parte de esa Autoridad; **en consecuencia**, en este proceso **tampoco se encuentra presente el tercer elemento** descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que se pueda atribuir responsabilidad extracontractual a la mencionada entidad; a saber, **un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido.**

Al respecto, a nivel doctrinal el autor Libardo Rodríguez en relación con el nexo o relación de causalidad ha señalado lo siguiente:

*"Entre la actuación imputable a la administración y el daño causado, **debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser el efecto o el resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser apto o idóneo para causar dicho daño. Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de este nexo, si el daño no puede imputarse a la actuación de la administración, no habrá responsabilidad de ella, como sucede cuando el daño es***

producido...por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima.” (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (La negrilla es nuestra).

Por todo lo anterior, podemos señalar que **en el negocio jurídico en estudio no concurren los elementos que el Tribunal, en Sentencia de 2 de junio de 2003, determinó que eran necesarios para atribuirle responsabilidad extracontractual al Estado**. Veamos:

“Nuestra tradición jurídico contencioso administrativa, particularmente la colombiana (Sentencia de 31 de mayo de 1990 del Consejo de Estado, expediente La responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos, a saber: 1. **La falla del servicio público por irregularidad, ineficacia o ausencia del mismo;** 2. **El daño o perjuicio;** 3. **La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.**

La relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa. Así el tratadista francés André (sic) De Laubadère al explicar las características del daño sujeto a reparación observa que el Consejo de Estado de Francia ha señalado que el daño debe tener frente a la acción administrativa una relación de causalidad directa y cierta (Sentencia de 4 de octubre de 1968 caso Doukakis). El mismo autor agrega que ‘las dificultades de esa característica aparecen sobre todo en el caso de la pluralidad de causas del daño y de la interposición de un hecho del hombre entre la falla administrativa y el daño... la jurisprudencia ha sopesado la llamada teoría de la equivalencia de condiciones, para investigar entre los hechos que precedieron al daño aquel que deba ser considerado como la causa del mismo’ (Traite de Droit Administratif. André De Laubadère, Jean Claude Veneziaie Yves Gaudemet, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817.Mi traducción).

En este caso no existe una relación de causalidad directa entre la falla del servicio administrativo y el daño...” (La negrita es nuestra).

IV. Excepción de prescripción.

Mediante la Vista 552 de 25 de octubre de 2012, este Despacho sustentó recurso de apelación en contra de la Providencia de 29 de agosto de 2012, por la cual se admitió la demanda contencioso administrativa de reparación directa descrita en el margen superior, ya que, según lo manifestado en aquella ocasión, la acción instaurada por la recurrente, resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 1706 del Código Civil.

Sin embargo, ese Tribunal emitió la Resolución de 6 de marzo de 2015, por medio de la cual confirmó la admisión del negocio jurídico que ocupa nuestra atención, por lo que consideramos pertinente reiterar, con el debido respeto, el hecho que la acción intentada se encuentra prescrita.

En ese sentido, resulta fundamental advertir que desde el **28 de abril de 2010**, fecha en la que la Administración Regional de Aduanas, Zona Norte, dictó el acto administrativo por medio del cual ordenó el comiso definitivo y la destrucción de los paquetes de cigarrillos contenidos en el contenedor MRKU-054289-6, ubicado en el puerto de Manzanillo Internacional Terminal, S.A., de propiedad de **Motta Internacional, S.A.**, hasta el **6 de agosto de 2012**, cuando se presentó la demanda contencioso administrativa de reparación directa bajo examen, **ya habían transcurrido aproximadamente dos (2) años y tres (3) meses**, de lo que se infiere que la recurrente ha excedido con creces el plazo de (1) un año

establecido en el artículo 1706 del Código Civil para exigir responsabilidad extracontractual al Estado.

De igual manera, debemos destacar que a fojas 66-74 del expediente 02-032-10, contentivo de las sumarias en averiguación por posibles irregularidades de tipo fiscal aduanera instruido por la Administración Regional de Aduanas, Zona Norte, consta el recurso de apelación interpuesto por **Motta Internacional, S.A.**, en contra de la Resolución 940-04-1128-AS-AZN de 27 de diciembre de 2010, por cuyo conducto se declaró sobreseída la investigación iniciada en su contra, en virtud del supuesto hecho punible antes señalado y del cual se desprende que la hoy demandante tenía conocimiento que el 28 de abril de 2010 se había ordenado el comiso y destrucción de mercancía de su propiedad.

Al referirse al cumplimiento del plazo establecido en el artículo 1706 del Código Civil, la Sala Tercera se pronunció mediante el Auto de 11 de noviembre de 2009, en los siguientes términos:

"...

De la lectura de las constancias procesales allegadas al expediente, esta Sala advierte que se trata de una demanda contencioso administrativa de indemnización amparada en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, el cual hace alusión a la responsabilidad del Estado y demás entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurran en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado.

No obstante y como quiera que el señor Procurador de la Administración

considera que la demanda de indemnización que nos ocupa está prescrita, por haberse interpuesto luego de haber precluido en demasía el término de un año para ello, resulta procedente analizar dicha situación, pues constituye un presupuesto básico que debe cumplir toda demanda para luego verificarse el fondo de la pretensión.

Sobre este particular **ya la jurisprudencia de la Sala ha dejado por sentado que el término de prescripción para reclamar al Estado indemnizaciones por actos o omisiones ejercidos por funcionarios en ejercicios de sus funciones o en casos de deficiente prestación de los servicios públicos, está supeditado a lo dispuesto en el artículo 1706 del Código Civil.** Así en fallo de 12 de septiembre de 2006, esta Sala dijo lo siguiente:

‘En primer lugar, procedemos a analizar la figura jurídica de la prescripción en materia del contencioso administrativo de indemnización. La doctrina y la jurisprudencia de la Sala, ha sostenido que la misma se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o supo de la afectación.

Para ello, se tiene como base jurídica el contenido del artículo 1706 del Código Civil...’.

...

Esta Sala ha sostenido en diversos fallos que la prescripción de las demandas contencioso administrativas constituye un presupuesto de admisibilidad más que una circunstancia que debe verificarse al resolverse el fondo, pues este razonamiento tiene asidero jurídico en el hecho que con ello evita al Tribunal hacer un ejercicio valorativo de los artículos invocados por las partes, las pruebas aportadas, la pretensión incoada, los hechos que dieron origen a la demanda, los antecedentes del caso,

para a fin de cuenta llegar a la conclusión que la demanda está prescrita.

...

En razón a los planteamientos anteriores este Tribunal Colegiado procederá a decretar no viable la demanda contenciosa administrativa de indemnización, en virtud a que dicha acción se ejerció de manera prescrita.

Por lo antes expuesto, los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE** la demanda contenciosa-administrativa de indemnización interpuesta por el Lic. ..., actuando en representación de ..., para que se condene al Estado panameño y al Órgano Judicial, por conducto del Juzgado Quinto de Circuito Civil de Chiriquí y el Tribunal Superior de Justicia del Tercer Distrito Judicial, al pago de B/.5,000,000.00, en concepto de daños y perjuicios sufridos, más intereses y gastos."

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal que se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto de la Autoridad Nacional de Aduanas, **NO ESTÁ OBLIGADO** al pago de B/.163,442.25, en concepto de daños y perjuicios materiales.

V. Derecho: Se niega el invocado.

VI. Cuantía: Se niega la indicada en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General