

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 921

Panamá, 20 de mayo de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 1114362021.

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Termini Financing Group, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: *“La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”*, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. El artículo 10 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, el cual establece que la jerarquía de las fuentes del régimen jurídico aduanero, estará sujeta en primer lugar a la Constitución Política de la República de Panamá (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece lo referente a las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas, mismas que deberán efectuarse con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del infolio judicial, la Autoridad Marítima de Panamá mediante el Contrato A2-2015-12 de 11 de diciembre de 2012, le concedió por el término de veinte (20) años a la sociedad **Termini Financing Group, S.A.**, un área en concesión que consta de una superficie total de 2 hectáreas + 4,161.457 m², la cual sería utilizada para operar un negocio de manejo y almacenamiento de mercancía en general, brindar servicios de avituallamiento y un centro de almacenamiento de aceite, diesel y derivados de petróleo, así como ofrecer servicios de lancha, remolcadores, barcazas y reparaciones menores de las naves; área la cual, se encuentra localizada en el recinto portuario de Cristóbal (Muelle 3), corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Habiéndose indicado lo anterior, vemos que, el acto acusado en la presente causa lo constituye la **Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas**, la que, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

“

...

1º ORDENAR la inhabilitación temporal, del arribo, ingreso, permanencia, traslado, traspaso y salida de mercancías identificadas como tabaco y sus derivados en el recinto portuario de Cristóbal (Muelle 3), corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón administrado en concesión por la sociedad **TERMINI FINANCING GROUP, S.A.**

2º INSTRUIR a la Administración Regional de Aduanas de la Zona Norte para que establezcan los controles de las mercancías descritas en el recinto portuario concesionado a la sociedad, a fin de cumplir la presente Resolución.

3º ADVERTIR que contra la presente resolución se podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, con lo cual se agota la vía gubernativa.

4º REMITIR copia a la Dirección Nacional del Servicio Exterior, Incentivos Fiscales y Comercial de la Contraloría General de la República; Oficina de Auditoría Interna, Dirección de Tecnología de la Información, Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera y a las Administraciones Regionales de Aduanas.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo censurado de ilegal, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución 446 de 06 de septiembre de 2021, y notificada el 20 de septiembre del mismo año, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16 a 17 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 17 de noviembre de 2021, la sociedad **Termini Financing Group, S.A.**, actuando por medio de su apoderado especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la **Resolución 412 de 02 de julio de 2021**; su acto confirmatorio; se ordene levantar la inhabilitación temporal del arribo, ingreso, permanencia, traslado, traspaso y salida de mercancías identificadas como tabaco y sus derivados en el recinto portuario de Cristóbal (Muelle 3) y que se suspenda de manera provisional el acto acusado (Cfr. fojas 1 a 10 del expediente judicial).

En lo que respecta a la solicitud hecha por la actora, tendiente a la suspensión del acto impugnado, la Sala Tercera mediante la Resolución fechada diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022), **resolvió negar tal petición** (Cfr. fojas 33 a 36 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la recurrente.

A fin de sustentar su pretensión, el apoderado especial de la sociedad demandante, manifiesta que se ha violado el artículo 10 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, ya que para motivar la resolución impugnada, la entidad no tomó en consideración lo contemplado en la referida norma, toda vez que como fundamento legal para la emisión del acto acusado, colocó por encima de la Constitución Política el mencionado Decreto Ley 1, así como la Ley 26 de 17 de abril de 2013; y la Ley 40 de 7 de julio de 2004 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Señala además el abogado de la accionante, que ha sido transgredido el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que no se cumplió con el debido proceso administrativo antes de emitir un acto como el que se demanda, toda vez que no se observa ninguna advertencia o llamados de atención previos a dictarse la resolución, y tampoco, se citó a su representada a fin que rindiera sus descargos, sobre las situaciones y actuaciones que pudieran ir en contra de la normativa aduanera (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la sociedad **Termini Financing Group, S.A.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los mismos, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

En primer lugar, al examinar el contenido del acto censurado de ilegal, es decir, la **Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas**, observamos que, entre sus considerandos, se señala lo siguiente:

“

...

CONSIDERANDO:

...

Que mediante la Ley 26 de 17 de abril de 2013 es aprobado el Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, publicado en Gaceta Oficial 27268-B de 17 de abril de 2013, adoptándose, entre otros instrumentos jurídicos, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano; en adelante CAUCA y RECAUCA;

...

Que la República de Panamá a través de la Ley 40 de 7 de julio de 2004 aprueba el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, el cual fue aprobado por la Cuarta Sesión Plenaria de la Organización Mundial de la Salud; en consecuencia los Estados Parte reconocen que la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, que requiere la más amplia cooperación internacional posible; y la Autoridad Nacional de Aduanas en su lucha contra el delito de contrabando de los productos derivados del Tabaco (Cigarrillos) redobla esfuerzos en la erradicación de este flagelo; en consecuencia, la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional;

Que mediante Contrato A2-2015-12 de 11 de diciembre de 2012, la Autoridad Marítima de Panamá, le concedió a la sociedad **TERMINI FINANCING GROUP, S.A.**, un área con una superficie total de 2 Has. + 4,161.457 m², área dada en concesión la cual será utilizada para operar un negocio de manejo y almacenamiento de mercancía en general, brindar servicios de avituallamiento y un centro de almacenamiento de aceite, diesel y derivados de petróleo, brindar servicios de lancha, remolcadores, barcasas y reparaciones menores de las naves, localizada en el recinto portuario de Cristóbal (Muelle 3), corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón, por el término de veinte (20) años;

...

Que son funciones de la Autoridad el administrar las políticas, directrices y disposiciones que regulan el sistema aduanero, de conformidad con lo que establece la legislación vigente en la materia y garantizar su aplicación así como el dictar las reglamentaciones necesarias para el eficiente control, gestión de riesgos, recaudación y fiscalización de los gravámenes al comercio exterior y demás ingresos aduaneros, cuya recaudación le está encomendada por ley. En igual sentido es responsable de fortalecer, administrar y consolidar la política aduanera, aplicando criterios de modernización, controlar y

supervisar las operaciones aduaneras, así como el flujo de mercancías que ingresen, permanezcan o salgan del país y aquellas amparadas bajo regímenes aduaneros, definitivos o temporales, depósitos aduaneros, zonas francas y tiendas libres; delimitar las zonas de jurisdicción aduanera, los perímetros fronterizos especiales y las vías habilitadas, así como establecer o suprimir administraciones y recintos aduaneros, y designar su ubicación y funciones; **establecer parámetros de selectividad, aleatoriedad y seguridad bajo evaluaciones de análisis de riesgo en toda la cadena logística conforme los numerales 1, 2, 4, 6, 9 y 5 del artículo 22 del precitado Decreto Ley;**

...

Que al haber aplicado los parámetros de gestión de riesgo respectivos, el Servicio Aduanero considera que es necesaria la acción preventiva sobre el manejo de la mercancía precitada por parte del puerto con el fin de evitar posibles delitos de contrabando a nivel nacional e internacional;

Que la medida preventiva representa un refuerzo a las medidas administrativas internas aplicadas en el puerto por el concesionario TERMINI FINANCING GROUP, S.A, en su función de auxiliar de la función pública aduanera establecida en el artículo 8, 36 y 121 del Decreto Ley 1 de 2008;

Que es responsabilidad de la Aduana garantizar un comercio regional seguro así como cumplir y hacer cumplir la legislación relativa a salud pública;

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 27 a 28 del expediente judicial).

De lo anteriormente citado, se pueden apreciar claramente las consideraciones que ponderó la **Autoridad Nacional de Aduanas** para emitir el acto acusado, observándose que, la decisión tomada, obedeció principalmente a las estrategias que implementa la entidad para prevenir el delito de contrabando, siendo estas congruentes y fieles al cumplimiento de la Ley 40 de 7 de julio del 2004, por la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, aprobado por la Cuarta Sesión Plenaria de la Organización Mundial de la Salud, el 21 de mayo de 2003; que, entre sus postulados, reconoce la propagación de la epidemia de tabaquismo como un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, el cual requiere la más amplia cooperación internacional y la participación de todos los países de manera eficaz, apropiada e integral (Cfr. Gaceta Oficial No. 25,097 de 20 de julio de 2004).

Bajo este contexto, **no debemos perder de vista que, la entidad demandada, se encuentra facultada y mantiene plena competencia para administrar las políticas, directrices y disposiciones que regulan el sistema aduanero, tal cual como lo establece la normativa contenida en el Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas. Veamos:**

“Artículo 1. Objeto. El presente Decreto Ley tiene por objeto regular el ejercicio de la potestad aduanera, las relaciones jurídicas entre la entidad regente de la actividad aduanera nacional, los auxiliares, los intermediarios de la gestión pública aduanera, las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, salida de mercancías, personas y medios de transporte en el territorio nacional, así como los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías y las operaciones aduaneras. Igualmente tiene por objeto crear la Autoridad Nacional de Aduanas.

Las disposiciones concernientes al régimen de aduanas contenidas en el presente Decreto Ley y sus reglamentos tendrán preferencia en su aplicación, sobre cualquier otra disposición relativa a la materia.”

“Artículo 15. Control aduanero. El control aduanero es el ejercicio de las facultades de la entidad regente de la actividad aduanera nacional en la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de este Decreto Ley, de sus reglamentos y demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías, medios de transporte y personas del territorio nacional, así como de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior.

A tal efecto **la entidad regente de la actividad aduanera nacional**, para el control en el arribo, ingreso, permanencia, traslado, traspaso y salida de mercancías, personas, dinero en efectivo y medios de transporte del territorio aduanero nacional hacia y desde otros países o zonas francas y zonas de tributación especial, **aplicará parámetros de gestión de riesgos a todo lo largo de la cadena logística, y podrá decidir sobre el no arribo, la no circulación, despacho o salida de las mercancías o los medios de transporte, así como hacer uso de equipos de inspección no intrusiva.**

Para el caso del control aduanero en los aeropuertos, las medidas sobre impedimento de arribo, circulación, despacho o salida de mercancías o medios de transporte antes

mencionadas deberán tomarse por conducto y en coordinación con la Autoridad Aeronáutica Civil.”

“Artículo 19. Competencia. La Autoridad Nacional de Aduanas es el órgano superior del servicio aduanero nacional y es la 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 y aeropuertos del país, para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan o para los controles que les son aplicables, así como de 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 se le confieran, mediante acuerdos internacionales de los que forme parte la República de Panamá.”

Artículo 22. Funciones. La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

1. **Administrar las políticas, directrices y disposiciones que regulan el sistema aduanero, de conformidad con lo que establece la legislación vigente en la materia y garantizar su aplicación.**

2. **Dictar las reglamentaciones necesarias para el eficiente control, gestión de riesgos, recaudación y fiscalización de los gravámenes al comercio exterior y demás ingresos aduaneros, cuya recaudación le está encomendada por ley.**

...

5. **Brindar la asistencia que le soliciten las instancias que correspondan dentro del marco de la reciprocidad en los acuerdos y convenios de cooperación y asistencia mutua y otros de los que, en materia aduanera, sea Parte la República de Panamá.**

6. **Controlar y supervisar operaciones aduaneras, así como el flujo de mercancías que ingresen, permanezcan o salgan del país y aquellas amparadas bajo regímenes aduaneros, definitivos o temporales, depósitos aduaneros, zonas francas y tiendas libres.**

...

“Artículo 23. Atribuciones. La Autoridad tendrá las siguientes atribuciones:

11. **Cumplir con las disposiciones que le correspondan de conformidad con los tratados, convenios**

o acuerdos internacionales de los que la República de Panamá sea Parte.”

(El resaltado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 25984 de 22 de febrero de 2008).

Respecto a lo anterior, al confrontar las disposiciones citadas con las consideraciones y sustentos descritos en el acto acusado, se puede apreciar claramente que, la **Autoridad Nacional de Aduanas, se encuentra facultada para ejercer el control aduanero aplicando los parámetros de gestión de riesgos a todo lo largo de la cadena logística, y podrá decidir sobre el no arribo, la no circulación, despacho o salida de las mercancías o los medios de transporte; siendo competente para controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos y aeropuertos del país.**

Por otra parte, de acuerdo al artículo 23 (numeral 11) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, vemos que entre las atribuciones de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, se encuentran las de *“cumplir con las disposiciones que le correspondan de conformidad con los tratados, convenios o acuerdos internacionales de los que la República de Panamá sea Parte”*, y en tal sentido, resulta importante destacar lo que establece el artículo 12 (numeral 3) de la Ley 27 de 1 de julio de 2016, por la cual se aprueba el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, adoptado en Seúl, el 12 de noviembre de 2012. Veamos:

“Artículo 12. Zonas Francas y tránsito internacional.

...

3. Cada parte, de conformidad con la legislación nacional adoptará y aplicará medidas de control y verificación respecto del tránsito internacional o transbordo, dentro de su territorio, de productos de tabaco y equipo de fabricación de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo, a fin de impedir el comercio ilícito de estos productos.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 28071-B de 11 de julio de 2016).

Ahora, al referirnos a los argumentos de la actora, que señalan al acto acusado como violatorio del artículo 10 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008 y del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al manifestar que no se cumplió con el debido proceso

administrativo, debemos indicar que, la decisión tomada por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, lejos de fundamentarse en la inobservancia por parte de la sociedad **Termini Financing Group, S.A.**, de alguna norma legal regulatoria del Régimen Aduanero; obedeció a las estrategias que desarrolla la entidad tendientes a prevenir el delito de contrabando de tabaco, las cuales, encuentran su asidero jurídico en el Decreto Ley ya citado, que **faculta a la institución para aplicar los parámetros de gestión de riesgos a todo lo largo de la cadena logística, y que además, la autoriza para decidir sobre el no arribo, la no circulación, despacho o salida de las mercancías o los medios de transporte, así como hacer uso de equipos de inspección no intrusiva.**

Sobre el particular, el Informe de Conducta, remitido por la entidad demandada mediante la Nota No. 158-2022-ANA-OAL-DG del 7 de abril de 2022, expresa lo siguiente:

“

...

Con sustento en lo anterior y, con el único interés de ejercer las funciones, atribuciones, competencias que tiene la Autoridad como entidad regente de la actividad aduanera nacional, somos del criterio legal que **la Resolución 412 de 2021 fue emitida luego de haber aplicado los parámetros de gestión de riesgos respectivos en aras de establecer medidas preventivas sobre el manejo de la mercancía precitada por parte del puerto, con el fin de prevenir posibles infracciones aduaneras a nivel nacional e internacional.**

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Por su parte, la Sala Tercera, al referirse al control aduanero que ejerce la **Autoridad Nacional de Aduanas**, mediante la Resolución fechada el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019), expresó lo siguiente:

“

...

En este sentido es importante destacar, que a través del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, se crea la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante el cual se señalan sus funciones y atribuciones de la misma y se dictan disposiciones en cuanto a su organización administrativa. Dicha normativa **en su artículo 1,**

establece su objetivo que es regular el ejercicio de la potestad aduanera, las relaciones jurídicas entre la entidad regente de la actividad aduanera nacional, los auxiliares, los intermediarios de la gestión pública aduanera, las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, salida de mercancías, personas y medios de transporte en el territorio nacional, así como los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías y las operaciones aduaneras.

...

Conforme a las normas antes transcritas, se establece con claridad que las personas, el dinero en efectivo que se ingrese o salga del territorio aduanero nacional, estarán sujetos a medidas de control propias de la entidad regente de la actividad aduanera nacional y a las disposiciones especiales y vigentes. Y que **corresponde al control aduanero en el ejercicio de las facultades de la entidad regente de la actividad aduanera nacional en la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de este Decreto Ley, de sus reglamentos y demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías. De mismo modo, la entidad regente de la actividad aduanera nacional, para el control en el arribo, ingreso de dinero en efectivo, entre otros, aplicará parámetros de gestión de riesgos a todo lo largo de la cadena logística, y podrá decidir sobre el no arribo, la no circulación, despacho o salida de las mercancías o los medios de transporte, así como hacer uso de equipos de inspección no intrusiva.**

...” (El resaltado es nuestro).

Todo lo expuesto hasta aquí, ha evidenciado claramente que en lo que se refiere al alcance de las competencias de la institución demandada como entidad rectora en materia de control aduanero; así como a las competencias, funciones y atribuciones que le confiere su propia normativa, éstas otorgaron suficientes y bastos sustentos jurídicos para que la **Autoridad Nacional de Aduanas**, emitiera el acto acusado de ilegal, es decir, la **Resolución 412 de 02 de julio de 2021**, lo cual en consecuencia, le permitió a la actora poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; dejándose claramente constatado que, bajo ninguna circunstancia, fueron transgredidas las garantías

judiciales de la recurrente, por lo que solicitamos al Tribunal que todos los cargos de infracción, sean desestimados.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas**; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

VI. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente que corresponde a la **Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas**, el cual se refiere a este proceso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General