



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de marzo de 2020  
C-028-20

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

**Ref.: Solicitud de no ejercicio de la acción penal al Administrador de la Zona respectiva.**

Señora Directora General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota No.057-2020-ANA-OAL-DG de 28 de enero de 2020**, recibida en este Despacho el 6 de febrero del año en curso, con relación a “...la solicitud de no ejercicio de la acción penal, que puede hacer un sindicado en un delito aduanero al administrador de la zona respectiva.”

Se puede apreciar que la consulta gira sobre la siguiente interrogante:

*“Nuestra duda radica en que si al momento de solicitar el no ejercicio de la acción penal al Administrador de la zona respectiva, se debe ya haber realizado el pago de la multa que se señala al inicio del artículo 49 de la Ley 30 de 1984.”*

En relación al tema objeto de su consulta, este Despacho es del criterio que el solicitante del beneficio de la renuncia o no ejercicio de la acción penal, debe realizar el pago a favor del Tesoro Nacional, una vez emitida y comunicada la resolución que concede el mismo. Pues, se desprende del artículo en estudio (Art. 49 de la Ley 30 de 1984), que la solicitud implica un análisis, por parte de la autoridad, de las condiciones para que se dé la concesión, que finaliza con una decisión la cual es emitida y comunicada al interesado por medio de la resolución que concede o deniega el beneficio.

**Fundamentos Jurídicos de la Procuraduría de la Administración.**

El artículo 49 de la Ley 30 de 1984, se compone de cuatro párrafos, los cuales procederemos a detallar:

*Artículo 49. Los sindicatos de un delito aduanero podrán solicitar al Administrador de Aduanas que no ejercite la acción penal, pagando a favor del Tesoro Nacional una suma igual al valor de la mercancía susceptible de ser considerada como objeto del delito. Luego podrán retirar la mercancía de la potestad aduanera pagando los derechos correspondientes dentro de los plazos reglamentarios de almacenaje que empezarán a regir desde el momento de la resolución que concede el beneficio. Su concesión procederá si los antecedentes personales del denunciado y la naturaleza y modalidad del delito permiten presumir que no volverá a actuar en forma similar.*

El primer párrafo indica la posibilidad que tiene el sindicato para optar por el beneficio del no ejercicio o renuncia de la acción penal, indicando a su vez, dónde se realizará el depósito de una suma que será igual al valor de la mercancía susceptible de ser considerada como objeto del delito.

De darse la concesión del beneficio, la mercancía que se encuentra en la potestad aduanera, podrá ser retirada pagando los derechos correspondientes dentro de los plazos reglamentarios de almacenaje que empezarán a regir desde el momento de la resolución que concede el beneficio; además se mencionan las condiciones que deberán cumplirse para que proceda su concesión.

*El Administrador notificará al afectado para que se acoja a la renuncia de la acción penal antes de iniciar el procesamiento penal y le otorgará el plazo de diez (10) días para hacerlo; remitirá su resolución concediéndola o denegándola a la Dirección Nacional de Aduanas en consulta. Si hubiere desacuerdo la Dirección fundamentará sus motivos y este resultado será comunicado por resolución al interesado.*

En su segundo párrafo, describe el proceso mediante el cual, el Administrador notifica al afectado para que se acoja a la renuncia de la acción penal antes de iniciar el procesamiento penal, otorgando el plazo de diez días para tal fin. Posteriormente, la resolución que concede o deniega el beneficio es remitida a la Dirección Nacional de Aduanas, donde de haber desacuerdo, la Dirección fundamentará sus motivos y el resultado se comunicará por resolución al interesado.

*No podrá concederse la renuncia de la acción penal a quienes les haya sido otorgada o haya sido condenadas por el delito aduanero durante los tres años anteriores a la nueva denuncia o proceso.*

*La multa depositada tendrá el destino señalado en el artículo 55.*

Para finalizar, sus dos últimos párrafos, respectivamente, establece las razones por las cuales no se concederá el beneficio, y se menciona el destino de la multa depositada, que se describe en el artículo 55 de esta Ley.

Este artículo debe entenderse según el ámbito al que pertenece y a la época de su origen, siendo parte de una Ley que proviene de la existencia de un Sistema Penal distinto, Ley que adicionalmente posee particularidades propias de su naturaleza, desarrollándose su procedimiento Penal Aduanero en el Libro VII del Código Fiscal, y esto en virtud de las facultades jurisdiccionales concedidas por la Ley 16 de 29 de agosto de 1979, la Ley 30 de 1984 y la Ley 41 de 1996 a la Dirección General de Aduanas, hoy Autoridad Nacional de Aduanas.

Al dejar esto claro, desarrollaremos el respectivo análisis de la normativa y su sentido, de acuerdo al artículo 9, del Capítulo III sobre Interpretación y aplicación de la Ley, del Título Preliminar del Código Civil que dice lo 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, para 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.”*

## **El Sindicado**

El citado artículo, inicia con el término los **“sindicados”**, este vocablo es relevante para llegar a conocer el momento en que se realiza la solicitud y las connotaciones que esto implica, y es que dicho término hace referencia a la persona **“Que está acusada de infracción de las leyes penales”**, que infiere el hecho de la existencia de un proceso para que tal condición se cumpla, por lo cual su uso cotidiano es sinónimo de **ser mencionado dentro de un proceso**.

Ante esto, podemos señalar que la Ley 30 de 1984, en su artículo 3 dice lo siguiente sobre las faltas y delitos:

*“Artículo 3. Las infracciones aduaneras o de orden tributario cuya fiscalización o control corresponden a la Aduana, pueden ser constitutivas de faltas o delitos de contrabando o defraudación”*

Siendo que, el artículo y la materia en estudio se desarrolla con relación a una de estas aristas, la de los delitos de contrabando y defraudación aduanera, es oportuno recordar que su procedimiento se rige por lo contenido en el Libro VII del Código Fiscal, sobre Procedimiento Penal Aduanero en el cual se detallan los pasos a seguir desde la investigación, pasando por la indagatoria y llegando a explicar lo concerniente a las instancias y demás.

Podemos considerar entonces, que al momento de la redacción de tal cuerpo normativo procesal, el **“inculpado”**<sup>1</sup> que menciona el Capítulo II, del Título II de Procedimiento Aduanero, del Libro VII del Código Fiscal, al hablar de la investigación en Casos de Contrabando y de Defraudación, funciona como equivalente al **“sindicado por el delito aduanero”** del Artículo 49.

De igual modo, si hacemos un estudio de derecho comparado, en Chile encontramos un modelo muy parecido mediante las Ordenanzas de Aduanas en el artículo 233 de la Ley 1612729 de 1965, que establece lo siguiente:

---

<sup>1</sup>Persona que es objeto de una inculpación, y, más específicamente, si tiene o puede tener consecuencias punitivas. Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Universitario*, Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 2004.

*"A petición de los denunciados, el Superintendente de Aduanas, con acuerdo de los dos tercios del total de los miembros de la Junta General, podrá autorizar en casos calificados al Administrador para no ejercitar la acción penal si los denunciados enterasen en arcas fiscales una multa que fije dicha Junta, no inferior al doble del valor de la mercadería.*

*La autorización a que se refiere el inciso anterior será calificada de acuerdo con los antecedentes personales del denunciado, y con la naturaleza, modalidades y móviles determinantes del delito, en cuanto permitan presumir que no volverá a delinquir.*

*No obstante, no podrán acogerse al beneficio establecido en este artículo, las personas que se encuentren procesadas por delitos de fraude y contrabando; las que hayan sido condenadas anteriormente, sin que haya transcurrido un plazo de cinco años desde que cumplieron la sanción impuesta por los delitos expresados; aquéllas en cuyo favor haya sido acordada la renuncia de la acción penal dentro de los tres años anteriores a la nueva denuncia, y las personas responsables de esos mismos delitos cometidos con ocasión de internación ilegal de mercaderías desde las zonas liberadas al resto del país."*

El abogado chileno, especialista en derecho penal y derecho procesal penal, Luis Rodríguez Collao, comenta lo siguiente con relación a las particularidades que tiene esta normativa aduanera:

*"Los delitos de fraude aduanero y contrabando se encuentran sometidos a reglas procesales muy particulares. Ello se aprecia tanto en relación con el órgano llamado a conocer de estas infracciones, como en lo que concierne al procedimiento aplicable.*

*Su juzgamiento comprende dos etapas: la primera se denomina comúnmente **antejuicio** y la segunda, **proceso penal** propiamente tal."*<sup>2</sup>

Tomando en cuenta lo expuesto, podemos llegar a la conclusión que el **sindicado**, dentro de la normativa Penal Aduanera, tanto extranjera como nacional, es la **persona señalada por la posible comisión de un delito** que, en este caso, es el **sujeto de las investigaciones que la Administración Regional de Aduanas sigue por ser autor o partícipe de un delito aduanero**, por lo que aunado a esto, se entiende que la figura del no ejercitar la acción penal, supone etapas previas al proceso penal en la búsqueda del mérito para llevar este a cabo, que de confirmarse, permitiría hacer del conocimiento de la persona, la posibilidad de realizar la solicitud.

Ya aclarada la figura del "**sindicado**" que menciona el artículo en estudio, parece que podríamos hablar del pago de la solicitud, no obstante, tenemos que considerar que la solicitud del beneficio exige que se cumplan condiciones y se dé un estudio del sindicado para emitir la resolución.

---

<sup>2</sup>RODRÍGUEZ COLLAO, L. Renuncia de la acción penal en los delitos aduaneros. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; N° 10. Valparaíso, Chile, 1986. Pág. 107-108.

## Condiciones para conceder el beneficio

Al seguir analizando la estructura del artículo 49, veamos lo que estipula en su segundo párrafo:

*“El Administrador notificará al afectado para que se acoja a la renuncia de la acción penal antes de iniciar el procesamiento penal y le otorgará el plazo de diez (10) días para hacerlo; remitirá su resolución concediéndola o denegándola a la Dirección Nacional de Aduanas en consulta. Si hubiere desacuerdo la Dirección fundamentará sus motivos y este resultado será comunicado por resolución al interesado.”*

Aclarando que el Administrador además de notificar al afectado para que en el plazo de diez días se acoja a la renuncia de la acción penal, este también evaluará si se concede o no el beneficio. Esto evidencia que la solicitud lleva consigo un proceso, que tiene como objetivo el estudio del solicitante para que se le otorgue el beneficio o se le deniegue.

El estudio del sindicado, está compuesto por las condiciones que se encuentran tanto al final del primer párrafo, señalando que:

*“Su concesión procederá si los antecedentes personales del denunciado y la naturaleza y modalidad del delito permiten presumir que no volverá a actuar en forma similar”*

Como en el párrafo tercero, mencionando quienes no podrán ser beneficiados:

*“No podrá concederse la renuncia de la acción penal a quienes les haya sido otorgada o haya sido condenadas por el delito aduanero durante los tres años anteriores a la nueva denuncia o proceso.”*

Teniendo en consideración estos supuestos, es claro que la simple solicitud no requiere el pago, sino la real concesión de la misma al cumplir con los requisitos que exige para tales efectos, de tal forma que la efectividad del pago de la solicitud depende de la aptitud para poder acceder al beneficio del no “ejercicio de la acción penal”, expresión que también procederemos a desarrollar.

## No ejercicio de la Acción Penal

Si bien, entendemos la *acción penal* como *“La que se ejercita para establecer la responsabilidad criminal y, en su caso, la civil, ocasionada por la comisión de un delito o falta”*<sup>3</sup>, en dicha normativa aduanera se confunde con el seguimiento del proceso en sí, siendo que dentro de la esfera Penal Aduanera, las investigaciones e indagatoria se consideran como algo previo al procesamiento penal aduanero por supuestos delitos.

---

<sup>3</sup>CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. Diccionario Universitario, Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág.32.

Nuevamente, podemos citar al autor Collao, quien define la **renuncia de la acción penal** de la norma chilena aduanera, de esta forma:

*“Acto administrativo en virtud del cual la autoridad aduanera se inhibe de recabar la intervención del órgano jurisdiccional, en contra de una persona respecto de la cual en una etapa de investigación previa, se ha declarado que existe mérito para ser procesada por delito de fraude aduanero o contrabando.”<sup>4</sup>*

Es evidente que el **“ejercicio de la acción penal”** se refiere, en esta situación particular a continuar, luego de las investigaciones e indagatorias, con el procesamiento penal y dejando al alcance del investigado e indagado, la solicitud del beneficio que le permite pagar una suma igual al valor de la mercancía.

A esto se refiere el autor Luis Rodríguez Collao, quien en su obra aclara que

*“Pues bien, si la renuncia de la acción penal no obstaculiza la configuración del delito y el surgimiento de responsabilidad penal, sólo cabe concebir aquella institución como una causal de extinción de responsabilidad criminal.”<sup>5</sup>*

Aunque sabemos con mayor claridad lo que persigue esta, podemos notar una bifurcación sobre la naturaleza de tal acto de renuncia de la acción penal o no ejercicio de la acción penal. Aclaremos, que lo citado en párrafos anteriores como definición, es a modo ilustrativo sobre las etapas del proceso penal aduanero en sí, y no a certificar que dicho acto de renuncia de la acción penal posea la misma naturaleza en Panamá, sin embargo, tal planteamiento nos ayudará a entender la diferencia de su naturaleza en nuestra normativa y lo que resulta de ello con relación al pago de la solicitud del no ejercicio de la acción penal.

### **Diferencia de la naturaleza del Acto, ¿administrativo o jurisdiccional?**

Como hemos visto, en el Derecho chileno existe una norma similar a la nuestra, pero en esta el pago de la multa sí se hace necesario al momento solicitar el beneficio, esto es posible debido a que en su normativa, dicha potestad se considera como un acto de índole administrativa, tal como vimos en la definición de la renuncia de la acción penal, que impide que se substancie el proceso criminal por el delito que se atribuye al inculcado.

En nuestro derecho, tales actos se consideran propios de las facultades jurisdiccionales concedidas a la Autoridad Nacional de Aduanas, como bien lo menciona la jurisprudencia sobre esta materia, de la cual citaremos a continuación la opinión del Tribunal de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 28 de septiembre de 2004, con relación a la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, Interpuesta por el Licenciado Carlos Carrillo, actuando en nombre y representación de Edgar Israel Missrie Azrak:

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, L. Renuncia de la acción penal en los delitos aduaneros. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; N° 10. Valparaíso, Chile, 1986. Pág. 109.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, L. Renuncia de la acción penal en los delitos aduaneros. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; N° 10. Valparaíso, Chile, 1986. Pág. 114.

*“De conformidad con lo dispuesto en el citado artículo, el beneficio del no ejercicio de la acción penal es solicitado por los sindicatos en un delito aduanero, que cumplan las condiciones establecidas, lo que supone que para que se les dé la condición de sindicatos, se está ante la presencia de las investigaciones que la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, sigue contra de las personas en mención, por supuestas irregularidades fiscales aduanera, en virtud de las facultades jurisdiccionales concedidas por la Ley 16 de 29 de agosto de 1979, la Ley 30 de 1984 y la Ley 41 de 1996, para la realización del proceso penal aduanero y que finaliza anticipadamente con la imposición de una multa que debe ser depositada en el Tesoro Nacional.*

*Por consiguiente, no se trata de un acto administrativo, sino un acto jurisdiccional, dictado por una autoridad administrativa, dentro de un proceso penal aduanero, en ejercicio de facultades jurisdiccionales especiales concedidas por la ley para emitir actos jurisdiccionales en este tipo de proceso, por lo que las normas en que se sustenta el oponente de la apelación, no le son aplicables a este tipo de actos.”<sup>6</sup>*

Por esto, a diferencia de la solicitud señalada en el Derecho Aduanero de Chile, donde es posible el pago de la multa al momento de solicitar el beneficio de la renuncia de la acción penal, lo mismo nos es imposible de aplicar, ya que en nuestro proceso Penal Aduanero, esta multa se entiende como una **pena pecuniaria**, tal como se puede apreciar en el artículo 51 de la Ley 30 de 1984 al decir:

*“Artículo 51. La responsabilidad por los actos constitutivos de contrabando o defraudación aduanera prescriben en el plazo de tres años de consumado el delito.*

*La responsabilidad por el pago de las multas aplicadas, prescribirá en las penas pecuniarias a los tres años contados desde el día en que la resolución quedó ejecutoriada.*

*...”*

Si buscamos una definición de pena pecuniaria encontramos que es **la que afecta el patrimonio del condenado: multa o confiscación**<sup>7</sup>, y para que exista aquel condenado a multa debe existir una condena, que se entiende como **la decisión judicial represiva que individualiza una pena contra el autor de una infracción o delito**<sup>8</sup>, esta decisión es la resolución en la cual se fija la multa que debe pagar el solicitante cuando se accede al beneficio del no ejercicio de la acción penal.

---

<sup>6</sup> Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, Interpuesta por el Licenciado Carlos Carrillo, actuando en nombre y representación de Edgar Israel Missrie Azrak, para que la Resolución N°AR-OR-04-005 del 6 de enero de 2004, dictada por la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, sea declarado nulo por ilegal; al igual que sus actos confirmatorios y se hagan otras declaraciones. Ponente: Hipólito Gill Suazo. Panamá, veintiocho (28) de septiembre de dos mil cuatro (2004)

<sup>7</sup> CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. Diccionario Universitario, Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 262.

<sup>8</sup> CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. Diccionario Universitario, Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 212.

## Pago de la Solicitud

*"Artículo 49. Los sindicatos de un delito aduanero podrán solicitar al Administrador de Aduanas que no ejercite la acción penal, pagando a favor del Tesoro Nacional una suma igual al valor de la mercancía susceptible de ser considerada como objeto del delito.*

Finalmente, el artículo 49 en su primer párrafo emplea la expresión **"podrá"**, sin embargo, luego de observar detalladamente todos los componentes que forman parte de la solicitud en mención y su concesión, podemos decir que tal expresión no es un condicionante pago-solicitud, sino la mera "posibilidad" de poder solicitar al Administrador de Aduanas que no ejercite la acción penal.

Por lo ya mencionado, con meridiana claridad se aprecia que luego de darse las investigaciones e indagatoria, si se encuentra mérito para que el sindicato sea procesado, el Administrador notifica al afectado para que se acoja a la renuncia de la acción penal y otorga el plazo de diez días para ello, el sindicato solicita el no ejercicio de la acción penal al Administrador de Aduanas, quien remite la resolución donde comunica que la concede o no, y finalmente si se concede, se da el pago a favor del Tesoro Nacional.

En otras palabras, el pago debe realizarse después de emitida y comunicada la resolución que concede el beneficio; esto a razón de que la naturaleza del acto de no ejercicio o renuncia de la acción penal es jurisdiccional y la suma a pagar se establece como una **multa** tal como lo dice el último párrafo del artículo 49, que considerándose una pena pecuniaria para la normativa Penal Aduanera, requiere de la resolución que fije la multa y la concesión del beneficio, además tal concesión del mismo dependerá del análisis y proceso póstumo a la solicitud, contemplando los factores que señala el artículo en cuanto a antecedentes, naturaleza y modalidad; que de concederse efectivamente, el beneficio al solicitante, se daría el depósito de la suma fijada.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/ljgm



*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)\**