

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 040

Panamá, 8 de enero de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

La firma de Abogados Broce & Asociados, Abogados, S.P.C, actuando en nombre y representación de **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Auto 040 de 12 de junio de 2017, dictado por el **Administrador Regional de Aduanas Zona Aeroportuarias**, 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 usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nulo, por ilegal, Auto 040 de 12 de junio de 2017, dictado por el **Administrador Regional de Aduanas Zona Aeroportuarias**, mediante la cual se negó la petición presentada por el Licenciado Carlos Antonio Broce Castillo, en su condición de apoderado judicial de **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, respecto a la devolución de la suma de ciento siete mil quinientos balboas (B/. 107,500.00), que le fue retenida el día de su ingreso a territorio panameño el dos (2) de noviembre de 2011 (Cfr. foja 12 a 14 del expediente judicial).

En esa oportunidad, nos opusimos a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que ocupa nuestra atención; ya que al efectuar el análisis de las constancias que reposan

en el expediente, esta Procuraduría observó en la Resolución 910-04-56-CDA de 31 de agosto de 2017, el apartado denominado “ANÁLISIS DE LA PRETENSIÓN DEL RECURRENTE”, mediante el cual se aclaró lo siguiente:

“Para poder analizar la pretensión o lo sustentado por el recurrente, debemos tener presente que la tipificación de los llamados Delitos Penales Aduaneros está dada mediante la Ley 30 del 8 de noviembre de 1984, la cual desarrolla lo ya estipulado por el Código Fiscal, y que el Decreto Ley del 13 de febrero de 2008 que crea la Autoridad Nacional de Aduanas, complementado con otras normas y resoluciones, da la estructura dentro de su organigrama y la facultad a los Administradores Regionales de Aduanas para actuar como juzgados de primera instancia, así como la existencia de esta Comisión de Apelaciones Aduaneras, que ejerce las funciones inherentes del Tribunal de Apelaciones Aduaneras, hasta la creación del mismo.

Lo expuesto es de suma importancia, toda vez que es producto de las facultades que las normas enunciadas otorgan a los funcionarios competentes de la Autoridad Nacional de Aduanas, así como a su órgano de instrucción y el de Prevención y Fiscalización, a fin de ejercer el control y solicitar el cumplimiento de las obligaciones a intermediarios de la actividad aduanera, a particulares y en este caso que nos ocupa específicamente es llenar correctamente el formulario de ‘DECLARACIÓN JURADA DEL VIAJERO’, ya que tal como consta a foja 3 del expediente, el señor Alexis Edilberto Alfaro Leones, estableció en dicho formulario que no llevaba dinero en efectivo o documentos negociables por más de B/.10,000.00 o su equivalente.

En este sentido tenemos que ser respetuosos del criterio vertido por el Tribunal Superior de Primer Distrito Judicial de Panamá, quienes consideran que la Autoridad Nacional de Aduanas carece de competencia para tratar la conducta ejecutada por ALFARO LEONES, la cual a su juicio corresponde a la Jurisdicción de los Jueces Municipales por encontrarse regulada en el artículo 375-A como delito contra la Fe Pública con la adopción de la Ley 30 de 16 de junio de 2010, norma que a su entender subroga la conducta endilgada en este expediente al señor Alfaro Leones, como delito de Defraudación Aduanera.

Es de suma importancia a fin de tener una visión completa de los hechos, transcribir algunas normas del Código Judicial vigentes al momento del hecho que nos ocupa, en uso de la facultad que da el artículo 1329 del Código Fiscal de aplicar supletoriamente, normas relacionadas con la entrega de bienes:

‘1976. Las cosas retenidas que no estuviesen sujetas a comiso, restitución, secuestro o embargo, serán devueltas a quienes se le ocuparon. Cuando hay controversia respecto a la propiedad de las cosas, se dispondrá que los interesados concurren en la vía civil. Si la controversia se suscitase respecto a la restitución, el

juez penal, dispondrá, que los interesados concurran a la vía incidental.’

De manera complementaria tenemos que el artículo 2069 del Código Judicial establece la fórmula jurídica para acreditar propiedad y preexistencia de bienes, en los delitos contra el Patrimonio:

‘2069. En los delitos contra el patrimonio, el instructor por todos los medios probatorios deberá hacer constar:

...

8. La preexistencia y propiedad de las cosas sustraídas para lo cual, y a falta de otras clases de pruebas se tendrá como prueba la decisión jurada del interesado, de su consorte, hijos, hermanos o quienes le prestan servicios personales.’

Lo anterior es de importancia toda vez que como consta en el expediente, en la sentencia del Juzgado Municipal de lo Penal y dentro del análisis del Auto impugnado, **al momento de su indagatoria y en otras actuaciones de defensa, el señor ALFARO LEONES, negó la propiedad del dinero solicitado posteriormente en calidad de propietario. A su vez llegó a mencionar que dicho dinero se le dio a una persona, a fin de que fuera entregado en este país e incluso estableció cual era la empresa propietaria.** Por lo tanto, si bien es cierto, actualmente el dinero no se encuentra en comiso, toda vez que el Primer Tribunal Superior de Justicia ha manifestado que la Autoridad Nacional de Aduanas no es competente para conocer del caso penalmente, no ha establecido ilegalidad en las diligencias practicadas en el presente proceso por funcionarios de Aduanas, como primer interviniente, acción que permitió la sanción penal por delito de Falsedad. Por tanto la Autoridad de Aduanas sigue siendo garante del dinero el cual de ser entregado debe hacerse a quien acredite legalmente su propiedad.

Por tanto, al no aparecer la persona natural o jurídica, que acredite la propiedad legal de dicho dinero en base a lo planteado anteriormente, creemos que la Administración Regional de Aduanas Zona Portuaria, ha procedido correctamente al negar la solicitud de devolución basándose en un principio por quien ahora a través de su apoderado judicial reclama la propiedad del mismo, cuando en su momento manifestó que era de una empresa, tal como consta a fojas 20 y 21 del expediente.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 17 - 19 del expediente judicial).

Sobre el particular, tenemos a bien señalar que las actuaciones de la **Administración Regional de Aduanas, Zona Aeroportuarias**, se llevaron a cabo conforme a Derecho, ello es así, en primer lugar, porque, la solicitud de la devolución del

dinero, que según manifiesta el recurrente le pertenece es una petición administrativa que debe ser tramitada como tal.

En ese sentido, es oportuno reiterar el contenido de los artículos 4, 9, 15, y 35 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008 “Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero”, veamos:

“Artículo 4: Sujeto pasivo de la regulación.

Están obligados al cumplimiento del presente Decreto Ley quienes importen o exporten en cualquiera de sus modalidades bienes al territorio nacional, ya sean consignantes, consignatarios, propietarios, destinatarios, remitentes, agentes corredores de aduana, transportistas, operadores de transporte multimodal, servidores públicos de aduana o cualquier otro que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenamiento y manejo de bienes que sean objeto de tráfico internacional, incluyendo a los viajeros.”

“Artículo 9...

Las personas, los vehículos, las unidades de transporte, las mercancías y el dinero en efectivo que ingresen o salgan 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 que, con relación a estos elementos, se encuentren vigentes. Asimismo, las personas que crucen la frontera aduanera, con mercancías o sin ellas, o las que conduzcan vehículos a través de ella, estarán sujetas a las disposiciones del régimen jurídico aduanero.”

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 35. Obligación del personal aduanero.

El personal aduanero está obligado a conocer y aplicar la legislación referente a la actividad aduanera. En el desempeño de sus cargos, los servidores públicos aduaneros serán personalmente responsables, ante La Autoridad, por las sumas que deje de percibir por acciones u omisiones dolosas o por culpa grave o por negligencia, sin perjuicio de las responsabilidades de carácter administrativo y penal en que incurran con ocasión del servicio que prestan.”

Hasta este punto, no cabe duda que ante las actuaciones de **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, respecto a la introducción de dinero al territorio panameño sin la debida declaración, **correspondía a los funcionarios de la entidad demandada, llevar a cabo los controles de rigor, respecto a los valores introducidos al país de manera ilegal.**

Ahora bien, en cuanto a la declaración de los valores, a saber, la suma de ciento siete mil quinientos balboas (B/. 107,500.00), ingresados al territorio panameño el 2 de noviembre de 2011, por Alexis Edilberto Alfaro Leones, sin la debida declaración, tenemos a bien advertir los siguientes artículos del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008:

“Artículo 111. Declaración de mercancías.

Con la declaración de mercancías se expresa, libre y voluntariamente el régimen aduanero al cual se someten las mercancías y se aceptan las obligaciones que éste impone. La declaración de mercancías se entenderá efectuada bajo la gravedad del juramento...”

“Artículo 112. Obligación de declarar.

Las personas están obligadas a declarar toda la mercancía que se importe, transite, deposite, ingrese a zona franca o exporte del territorio nacional, debiendo cumplir en todos los casos con las regulaciones tributarias o no tributarias exigidas.”

Al respecto, es importante resaltar que Alexis Edilberto Alfaro Leones, en su calidad de tripulante de cabina de una aerolínea, con nueve (9) años de servicio, se constituye en uno de los sujetos pasivos de la regulación aduanera, por lo que estaba obligado a declarar la totalidad del dinero que estaba ingresando al país, lo que no ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención.

En ese mismo contexto, podemos señalar que de la lectura del testimonio vertido por **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, se desprende lo que nos permitimos transcribir para una mejor apreciación de los hechos:

“Señor instructor, un cobro de un mensajero de SASA CORPORATION que hizo una escala en Guatemala me entrega el dinero y posteriormente yo me regreso a Panamá. Por la premura del tiempo dicho mensajero tenía otros compromisos en otro país de Centro América y me entrega el dinero a mi ya que yo venía en un vuelo directo a Panamá.

...

Señor instructor. Si. Una vez estando en Panamá pensé que la empresa presentaría toda la explicación y procedencia del dinero.”
(Cfr. fojas 20 y 21 del expediente administrativo).

En el marco de lo antes expuesto y de las constancias que reposan en el expediente, queda claro que la **Administración Regional de Aduanas, Zona Aeroportuaria**, actuó conforme a Derecho, y otorgó todos los plazos procesales, a fin que **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, hiciera uso de su derecho, y en el caso de ser el propietario del dinero no declarado, así lo probará en la fase correspondiente, no obstante, esto no sucedió en el caso bajo examen.

Dicho lo anterior, se infiere de las piezas procesales analizadas, que no le asiste razón al demandante en cuanto a su solicitud para que se declare nulo, por ilegal, el Auto 040 de 12 de junio de 2017, dictado por el **Administrador Regional de Aduanas Zona Aeroportuarias**, toda vez que, contrario a lo que propone, el recurrente, no se ha infringido el artículo 1976 del Código Judicial, sino que es precisamente éste el que advierte que *“Cuando hay controversia respecto a la propiedad de las cosas, se dispondrá que los interesados concurren en la vía civil”*, lo que se desprende con meridiana claridad del testimonio de **Alexis Edilberto Alfaro Leones**, cuando señala que el dinero le pertenece a la empresa **SASA Corporation**, ubicada en la provincia de Colón y que él esperaba que dicha empresa explicara la procedencia del dinero no declarado.

Finalmente, es importante aclarar que el demandante **no ha acreditado la propiedad del dinero que mantiene la entidad demandada, de conformidad con su obligación y responsabilidad ante la introducción de dinero al país si la debida y**

obligatoria declaración; por consiguiente, se deben desestimar los cargos de infracción sobre el artículo 375-A del Código Penal, y el artículo 1976 del Código Judicial, toda vez que no tienen asidero jurídico.

Actividad Probatoria.

En el Auto de Pruebas 235 de 2 de agosto de 2018, se admitieron, entre otras, pruebas documentales como: La copia autenticada del acto impugnado, a saber, Auto 040 de 12 de junio de 2017; la copia autenticada del acto que decidió el recurso de reconsideración, con el cual se agotó la vía gubernativa, entre otras, pruebas documentales (Cfr. fojas 1-2, 12-14, 15-19 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por la actora, **no respaldan los argumentos propuestos por ésta.**

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la**

Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que ‘*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*’. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; **ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguna de las pruebas aportadas al proceso por la recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por la actora.**

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** Auto 040 de 12 de junio de 2017, dictado por el **Administrador Regional de Aduanas Zona Aeroportuarias**.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 777-17