

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1184

Panamá, 13 de julio de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

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 usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No. 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el apoderado judicial de la sociedad Termini Financing Group, S.A., respecto a la decisión contenida en la Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, que ordenó 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. (Cfr. foja 28 del expediente judicial).**

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión del apoderado judicial de la accionante, la medida adoptada por la entidad demandada violó 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).

Señaló además el abogado de la accionante, que fue 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 observó 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).

Por nuestra parte, **reiteramos que nos oponemos a los argumentos expresados por el apoderado judicial de la accionante**, toda vez que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, 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 encontraba 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 pudo apreciar claramente que, la **Autoridad Nacional de Aduanas, se encontraba 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).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 379 de catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las que se encuentran visibles a fojas 11, 16-17, 12-15, 18, 27-28 y 29-30; además, fue admitida la prueba de informe tendiente a oficiar a la entidad demandada que remita la copia autenticada del Contrato A2-2015-12 de 11 de diciembre de 2012 (Cfr. fojas 57 a 59 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, siendo así nuestro firme criterio que en base a lo que consta en autos, dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones de la accionante** (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, si bien ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, además de una prueba de informe; **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que la Resolución 412 de 02 de julio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado 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 fuera emitido el acto acusado de ilegal.**

De ahí que, en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria de la demandante no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a **cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.**

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha

enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.


..." (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables**, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta a cabalidad mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, 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 consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monterregro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General