

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 360

Panamá, 11 de febrero de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 638962021.

El Licenciado Javier Oscar Sánchez Carvajal, actuando en nombre y representación de la sociedad **Combustibles del Barú, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.192-M-2020 de 12 de octubre de 2020, emitida por el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, 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 No. 38 de 31 de julio de 2000, 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:** No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

**Cuarto:** No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

**Décimo:** Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 54-55 del expediente judicial).

**Décimo Primero:** Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 56-57 del expediente judicial).

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

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

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado especial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. De la **Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones especiales:

- **Artículo 34**, que establece los parámetros por los cuales se regirán las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas, indicando la objetividad y el apego al principio de estricta legalidad, además, determina que los servidores públicos deberán actuar bajo los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

- **Artículo 155 (numeral 1)**, que trata sobre la motivación de los actos administrativos, efectuando una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, específicamente aquellos que afecten derechos subjetivos (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución N° 192-M-2020 de 12 de octubre de 2020**, emitida por el Director del **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, por medio de la cual se ordenó multar con la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), a la empresa Combustibles del Barú, S.A. (Estación de Combustible Barú Gastop-Sucursal N°1), por no cumplir con la renovación de la certificación de hidrocarburos (Cfr. fojas 34 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, interpuso recurso de apelación, siendo éste confirmado en todas sus partes, a través de la Resolución N°079-R-2021 de

20 de abril de 2021, notificada el 7 de mayo de 2021, quedando así agotada la vía administrativa (Cfr. 65-66 y 80 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el Licenciado Javier Oscar Sánchez Carvajal acudió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el 5 de julio de 2021, actuando en nombre y representación de la sociedad **Combustibles del Barú, S.A.**, en atención al poder especial otorgado por Ana Mercedes Aizpurúa Michaelis, quien ejerce la facultad de representante legal, para interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, siendo ésta admitida a través de la Providencia de veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) (Cfr. fojas 1-2, 19 y 75 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la entidad demandada violó la norma invocada de manera directa por omisión, pues a su manera de ver, con la emisión del acto acusado se vulneró el ordenamiento jurídico aplicable, y producto de ello, la institución incurrió en una violación al principio de estricta legalidad que debe imperar en todas las actuaciones que realicen los servidores públicos (Cfr. fojas 9-16 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la demandante, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la sociedad Combustibles del Barú, S.A.**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

**En el marco de lo antes indicado, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, se observa que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (entidad demandada), cumplió con el procedimiento respectivo para determinar la sanción impuesta; por ende, el acto impugnado y su confirmatorio fueron emitidos conforme a la ley especial aplicable.**

En este contexto, nos permitiremos citar parte medular de lo expuesto por el **Benemérito Cuerpo de Bomberos**, en su informe de conducta, contenido en la Nota N° DG-OAL-BCBRP-1564-2021 de 6 de diciembre de 2021, en el sentido siguiente:

“...Que la **Certificación de Hidrocarburos ZRB-004-19 de 01 de febrero de 2019** se fija hasta el 08 de julio de 2019, porque **COMBUSTIBLES DEL BARÚ, S.A.**, se presentó a nuestra institución con el original (sic) del Recibo de pago y Original de la Solicitud de Servicio, además de todos los requisitos exigidos para la renovación, **el 01 de febrero de 2019, a pesar de que el pago se hizo el 10 de agosto de 2018**; es (sic) por ello, que para la fecha del 23 de agosto de 2020, fecha en que se realizó formalmente la renovación 2019-2020, **la precitada empresa se mantenía operando sin la Certificación de Hidrocarburos vigente**. Contra lo resultado en dicho acto administrativo, **COMBUSTIBLES DEL BARÚ, S.A.** no presentó recurso ordinario o algún mecanismo reconocido en la legislación vigente que pretendiese su modificación, reconociendo por ministerio de la Ley, su integra validez.

...Que la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de incendio (DINASEPI), Zona Regional Bugaba emite nota **Multa-004-20 ZR BUGABA, fechada 17 de septiembre de 2020**...informando a la empresa **COMBUSTIBLES DEL BARÚ, S.A.**, cuya representante legal...solicitó la inspección para la renovación de su Certificación Anual de la Estación de Servicio y **que durante su tramitación**, la Zona Regional **detectó que dicha empresa se mantenía con fecha de vencimiento el día ocho (8) de julio del año 2019** ...

....Que ante esta Falta Reglamentaria, de la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de incendio (DINASEPI), remite la **Nota N° DINASEPI-DN-MULTA-190-2020 de fecha 07 de octubre de 2020 a la Dirección General para su consideración**, a lo que el Coronel Adbiel Américo Solís Pérez, en su calidad de Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, **ordena que se le (sic) sancione con la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00)** a la empresa **COMBUSTIBLES DEL BARÚ, S.A.**

...Que atendiendo a dicha remisoría, se expide el acto administrativo sancionador a través de la **Resolución N° 192-M-2020 fechada 12 de octubre de 2020**,...por no cumplir con la renovación de la **Certificación de Hidrocarburos ZRB-004-19 de fecha 01 de febrero de 2019**;...” (Cfr. fojas 79-80 del expediente judicial) (Lo resaltado es de este Despacho).

Visto lo anterior, esta Procuraduría se pronunciará respecto a las normas invocadas como infringidas por la accionante y el concepto de violación de las mismas, quien en primer lugar, estima que con la emisión del acto acusado de ilegal, la entidad demandada vulneró el principio de estricta legalidad contenido en el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, indicando que el monto de la multa correspondiente a veinticinco mil balboas (B/. 25,000.00), no fue aplicado con sustento en ninguna medida o dosificación, sino por la discrecionalidad de la institución demanda, situación que considera contraria a la esencia de los parámetros de legalidad exigidos a los servidores públicos (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por otra parte, quien demanda, argumenta que el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá** violó de manera directa por omisión el contenido del artículo 155 (numeral 1) de la Ley No. 38 de 2000, pues a su juicio, el acto impugnado adolece de una motivación lógica y racional, tanto a nivel fáctico como jurídico, advirtiendo además, que la decisión objeto de controversia no especifica la falta cometida, ni prevalece tipificación alguna para comprender la proporción de la sanción impuesta (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En este orden de ideas, **debemos indicar que no le asiste la razón a la actora** en el razonamiento expuesto respecto a las disposiciones invocadas, pues en realidad, esta legislación regula con toda claridad **la potestad sancionadora**, de la institución demanda, a fin de hacer cumplir la responsabilidad otorgada y garantizar el acatamiento de cada uno de los parámetros determinados para la prevención de riesgos o calamidades, salvaguardando así las vidas y los bienes de las personas que residan en el territorio nacional.

Con relación con lo indicado, nos permitimos citar algunas disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico aplicable de la entidad demanda, a fin de explicar lo referente a la sanción impuesta a la empresa **Combustibles del Barú, S.A.**, de conformidad con la facultad que ostenta la institución, veamos:

- Artículo 16 (numerales 26 y 33) de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, que crea el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, publicado en la Gaceta Oficial No. No. 26490-A de 29 de junio de 2010:

“Artículo 16. El **Director General** tendrá las siguientes funciones:

...

**26. Imponer las multas** de conformidad con los límites establecidos en el reglamento general respectivo.

...

**33. Imponer las sanciones** por las infracciones a la presente Ley y a su reglamento general.” (Lo resaltado es de este Despacho).

- Artículo 191 del Decreto Ejecutivo No.113 de 23 de febrero de 2011, que aprueba el Reglamento General de la entidad contenido en la Resolución N°003-10 de 24 de noviembre de 2010, publicado en la Gaceta Oficial No. 26731-A de 24 de febrero de 2011:

“Artículo 191. El Director General de la institución **estará facultado, para proponer** las tasas por los servicios que presta la Dirección de Seguridad Prevención e Investigación de Incendios, **así como las multas** y sanciones pecuniarias por violación a los reglamentos y a las disposiciones que se dicten en materias relacionadas, **las que deberán ser aprobadas por el patronato** y serán revisadas en el tiempo que establezcan las leyes y los reglamentos” (Lo resaltado es de este Despacho).

- Resolución No. 010-12 de 21 de diciembre de 2012, por la cual el Patronato de la institución demanda aprueba la tarifa de los servicios que presta, publicada en la Gaceta Oficial No. 27213-A de 28 de enero de 2013

“**Primero: Aprobar la Tarifa por servicios** que brinda el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, la cual se adjunta a esta Resolución:

INSPECCIÓN DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLE	
16.00	
16.10	Inspección a tanques estacionarios de uso privado B/. 200.00
16.20	Inspección a estaciones de combustible B/. 300.00
16.30	Inspección por adición de tanque para abastecimiento de combustible B/. 250.00
16.41	Inspección a plantas de almacenamiento de combustible menor de 200,000 galones (757 M3) de combustible B/. 1,000.00
16.42	Inspección a plantas de almacenamiento de combustible mayor de 200,000 galones (757 M3) de combustible B/. 2,000.00
....	
MULTAS	
23.00	
23.10	La infracción al cumplimiento de presente tarifa se sancionará con multas de: B/. 50.00 a B/. 50,000.00

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

Tal como se corrobora en las normas transcritas, la ley especial determina con toda claridad la potestad sancionatoria del **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, otorgada al Director General de la referida entidad, permitiéndole no solo aplicar la multa o sanción, según el caso, sino además proponer el monto de las mismas previo a la aprobación del patronato, de manera que la decisión contenida en la Resolución N°192-M-2020 de 12 de octubre de 2020, fue emitida conforme a derecho por la autoridad faltada para ello, dentro del margen determinado en las tarifas de servicios de la institución.

Ahora bien, para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, resulta pertinente referirnos al contenido del Decreto de Gabinete No. 36 de 17 de septiembre de 2003, por el cual se establece la política nacional de hidrocarburos en la República de Panamá y se toman otras medidas, publicado en Gaceta Oficial No. 24,892 de 22 de septiembre de 2003,

específicamente en lo concerniente a la intervención del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, en atención al objeto de la controversia bajo análisis, veamos:

“**Artículo 6. Requisitos Comunes.** Serán requisitos comunes para solicitar la celebración de un Contrato y/o **el otorgamiento de un Permiso** establecido en el Presente Decreto de Gabinete, los que se mencionan a continuación:

...  
3) La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

...  
c) **Certificación de la Oficina de Seguridad para la Prevención de Incendios del Cuerpo de Bomberos de Panamá**, que compruebe que las instalaciones a usar cumplen con los requisitos técnicos y de seguridad para el Contrato o Permiso solicitado, **para recibir, almacenar, despachar**, refinar, transformar, manufacturar, mezclar, purificar, envasar, bombear, trasegar, transportar y **vender** o distribuir **petróleo crudo, semiprocesado, y/o productos derivados de petróleo**. Además, la certificación deberá especificar claramente cada tanque inspeccionado, indicando su numeración o identificación, tipo de tanques, si están sobre tierra o soterrados, dimensiones, capacidad nominal, capacidad de trabajo, si están sobre tierra, si cuentan con norias de retención en caso de derrames y las condiciones de operación y seguridad para almacenar el producto específico. De contar con cargadores de camiones, se deberá certificar la cantidad y las condiciones de operación y seguridad. **Esta certificación deberá presentarse anualmente.** En aquellos casos en que el usuario construya nuevas estructuras o modifique las existentes, también deberá presentar la certificación antes mencionada...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

En este contexto, queda claro que la situación jurídica planteada por el accionante no es correcta, pues la entidad actuó en debida forma al ordenar la sanción de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), al comprobar el incumplimiento de la empresa **Combustibles del Barú, S.A.**, quien solicitó la inspección respectiva en un periodo posterior a la fecha de vencimiento.

En ese sentido, contrario a lo expuesto por el apoderado especial de la actora, la última **Certificación de Hidrocarburos** no fue la ZRB-022-18, sino aquella bajo la numeración **ZRB-004-19 de 1 de febrero de 2019**, con sustento en la inspección SHCP-003-01-19 L.Z./J.S./G.F. de 17 de enero de 2019, cuya fecha de vencimiento correspondía al 8 de julio de 2019 (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

No obstante, pese a la fecha de vencimiento de la última certificación emitida, lo cierto es que las solicitudes presentadas por la empresa **Combustibles del Barú, S.A.**, para la correspondiente renovación, fueron recibidas con posterioridad, incluso aportando recibos de pago del año anterior, tal como bien señala la entidad en su informe de conducta (Cfr. foja 79 del expediente judicial).

De manera que se evidencia una falta de diligencia por parte de quien hoy demanda al solicitar las renovaciones correspondientes, máxime, cuando la inspección que realiza la Oficina de Seguridad para la Prevención de Incendios del Cuerpo de los Bomberos de Panamá, constituye uno de los requisitos indispensables que las empresas deben aportar junto a su solicitud ante el ente rector de hidrocarburos, de conformidad con el artículo 6 (numeral 3) del Decreto de Gabinete No. 63 de 17 de septiembre de 2003, cuyo texto hemos citado en líneas previas.

Es por ello, que la entidad demanda concluye que falta de diligencia por parte de **Combustibles del Barú, S.A.** resulta evidente, pues continuó operando a sabiendas que no contaba con la certificación respectiva, solicitada posterior a su vencimiento, sin cumplir a cabalidad con los parámetros necesarios para el procedimiento de renovación.

En consecuencia, queda claro que el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, al analizar las irregularidades cometidas por la empresa, ejerce la discrecionalidad que la ley le confiere para ejecutar la potestad sancionatoria del Estado, cumpliendo en debida forma con el procedimiento administrativo.

De esta manera podemos destacar, que quien pone en conocimiento del incumplimiento es precisamente el Jefe Regional de la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios, al Director Nacional de la referida área técnico, y éste a su vez, recomienda al Director Nacional aplicar las sanciones correspondientes, siendo tales medidas elevadas al Director General de la entidad, quien por ley, tiene la facultad para aplicar multas desde el valor de quinientos balboas (B/.500.00), hasta los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).

En definitiva, es la empresa quien tiene la responsabilidad de cumplir a cabalidad con todos los parámetros, medidas y certificaciones a fin de demostrar la competencia para brindar el servicio,



mismo que en el caso que nos ocupa, resulta de gran importancia, ya que de no contar con los controles necesarios se podría ocasionar una gran afectación tanto a las personas como a los bienes que puedan verse afectados.

**Siendo así, los argumentos y cargos de legalidad expuestos por quien demanda, no están llamados a prosperar, en vista que la sanción fue aplicada por autoridad competente, y el monto exigido, se encuentra dentro del margen de proporcionalidad permitido por la ley.**

Al respecto, consideramos importante referirnos al criterio de la Sala Tercera, respecto a la potestad sancionadora del Estado, tomando como referencia una parte medular de la Sentencia de veintidós (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017), veamos:

“Por otro lado, **la potestad sancionadora del Estado**, es una manifestación ius puniendi general del Estado, que le otorga legitimidad, **capacidad o facultad para castigar o sancionar**.

...  
Como se advierte el derecho a sancionar atribuido principalmente al poder judicial (penal) también tiene sus matices en **el ámbito administrativo**.

La potestad sancionadora de la Administración, **es la facultad o competencia de las autoridades administrativas**, desarrollada en aplicación del ‘ius puniendi’, **para fiscalizar** los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrita a ella, y **para imponer medidas restrictivas** de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe.

Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental **cuyo objetivo es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector**.

Esta **potestad está sujeta al principio de legalidad**, por lo que es atribuida **a determinados órganos del Estado por medio de ley**, con la finalidad de **imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones...** (Lo resaltado es de este Despacho).

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, pues el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, de manera precisa llevó a cabo la inspección solicitada cumpliendo con todo el procedimiento dispuesto en la ley, ya que luego de efectuar una minuciosa verificación de las fechas de las certificaciones de hidrocarburos, así

como los recibos de pago realizados por la empresa, se pudo concluir que en efecto prevalecía una evidente desatención y negligencia por parte de **Combustibles del Barú, S.A.** al continuar operando con una certificación vencida, por lo que solicitamos a los Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera de lo contencioso administrativo, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

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 N°192-M-2020 de 12 de octubre de 2020, emitida por el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, ni su acto confirmatorios; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

#### IV. Pruebas.

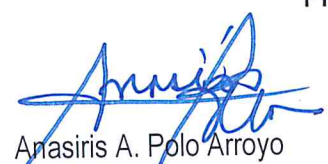
4.1. Se objetan las documentaciones aportadas por la actora, visibles a fojas 24, 25-27, 28, 29-30, 31, 32-33, 38, 39, 40, 41 y 43, pues al ser aportadas en copia simple, incumplen el contenido del artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de la inspección realizada por el Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios del Benemérito Cuerpo de los Bomberos de la República de Panamá, misma que sustenta la sanción que corresponde al análisis de este proceso.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
Secretaría General. Encargada.