

19 de octubre de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

Interpuesto por el Licdo. Alex González Franco en representación de **Denis Emilio Jaramillo De Gracia**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°001-ADM-DECA-03 de 7 de mayo de 2003, dictada por el **Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de  
la demanda**

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

En virtud del traslado que nos ha conferido esa augusta Sala, de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a dar formal contestación conforme lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, de la Ley 38 de 2000, en los siguientes términos:

**I. Peticiones de la parte demandante.**

El apoderado judicial del demandante, ha solicitado a los Señores Magistrados que integran vuestro Honorable Tribunal de Justicia, que declare nula, por ilegal, la Resolución N°001-ADM-DECA-03 fechada 7 de mayo de 2003, expedida por el Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual se sanciona a su representado con la suma de

B/.100,000.00 por infringir lo estipulado en la Ley 23 de 15 de julio de 1997. (Cf. f. 1 y 2)

Asimismo, ha pedido que declaren nula, por ilegal, la Resolución N°007-ADM-DECA-03 calendada 18 de junio de 2003, emitida por el Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual se confirma el acto impugnado. (Cf. f. 3 a 4)

El procurador judicial del recurrente también ha solicitado que esa alta Sala de Justicia, que declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-001-S-2003 fechada 22 de octubre de 2003, dictada por la Ministra de Desarrollo Agropecuario, que confirma en todas sus partes las resoluciones de primera instancia. (Cf. f. 5 a 6)

Este despacho, solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, que denieguen todas las peticiones impetradas por el representante judicial del demandante; puesto que, no le asiste la razón en sus pretensiones, tal como lo demostraremos en el transcurso del presente escrito.

**II.- Los hechos en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Este hecho es cierto, pues, así se deduce de autos; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Aceptamos que la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria sancionó al señor Denis Jaramillo con multa de B/.100,000.00 por no contar con la correspondiente licencia fitosanitaria, mediante Resolución N°001-ADM-DECA-03 fechada 7 de mayo de

2003; pues, así lo hemos podido corroborar del contenido de las fojas 1 y 2 del expediente judicial.

**Tercero:** Éste, tal como se encuentra redactado constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.

**Cuarto:** Éste, lo contestamos igual que el punto tercero.

**Quinto:** Aceptamos que la parte demandante agotó la vía gubernativa; pues, así se deduce de autos.

**Sexto:** Éste, tal como se encuentra redactado constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.

**Séptimo:** Éste, lo contestamos igual que el punto sexto.

**Octavo:** Ésta, es una apreciación subjetiva del apoderado judicial del demandante; por tanto, se rechaza.

**Noveno:** Ésta, es una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como tal.

**Décimo:** Ésta, es una apreciación subjetiva del apoderado judicial del demandante; por tanto, se rechaza.

**III. Las disposiciones legales que la parte demandante estima infringidas y sus conceptos de violación, son las siguientes:**

A. El apoderado judicial del recurrente estima infringido el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone lo que a seguidas se copia:

**"Artículo 34:** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y

eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

#### **Concepto de la violación.**

"Esto es así pues dicha norma obliga al funcionario Administrativo que emite la Resolución, a actuar en la investigación

#### **'Sin menoscabo del debido proceso legal.**

Y al haberse emitido la Resolución en menoscabo de ese debido proceso, pues no se le dio la oportunidad de descargo, de presentar pruebas, no se le notificó la existencia de este proceso, sino hasta que se emitió la Resolución. Con todas las consideraciones anteriores se emitió una Resolución ilegal a todas luces, pues se realizó en menoscabo de la garantía legal del debido proceso que señala el Artículo 34 de la Ley 38 de 2000." (el resaltado y subraya es de la parte demandante). (Cf. f. 12)

B. El representante judicial de la parte demandante considera infringido el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, el cual expresa lo siguiente:

**"Artículo 36:** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo.

Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."

**Concepto de la violación.**

"Esto tiene su sustento en que debido a que la Resolución impugnada, al emitirse en virtud de un procedimiento contrario al debido proceso que consagra la Constitución y la Ley, desconoce los derechos y garantías que le asisten a mi poderdante, lo que hace que se de la violación directa por omisión del Artículo 36 de la Ley 38 de 2000, pues este Artículo es claro al señalar que no se puede emitir un acto administrativo infringiendo la ley vigente; por tal motivo, la Resolución debe ser declarada **NULA** por **ILEGAL**." (Cf. f. 12)

C. El procurador judicial del actor estima infringido el artículo 86 de la Ley 38 de 2000, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 86:** Acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola. En esta resolución, que es de mero obedecimiento, se enunciarán las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación.

En esta resolución se ordenará adoptar todas las medidas que, conforme a la ley, resulten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva; lo que incluye la aplicación de las sanciones disciplinarias, la denuncia al Ministerio Público de los hechos que configuren o puedan configurar un delito y otras que ordene la ley."

**Concepto de la violación.**

"Esto se sustenta debido a que la autoridad que emite la Resolución,

antes de emitirla debió iniciar una investigación sobre los hechos y causas que la motivaron; **EMITIENDO UNA RESOLUCIÓN ORDENANDO LA INVESTIGACIÓN;** resolución esta que no existe en el expediente tramitado por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; máxime que la Resolución que ordena la investigación es de mero obediencia tenía que contener una enunciación de las diligencias y pruebas a realizar dentro de la investigación..." (el resaltado y subraya es de la parte demandante) (Cf. f. 13)

D. El apoderado judicial del demandante ha señalado como infringido el artículo 87 de la Ley 38 de 2000, el cual a la letra expresa:

**"Artículo 87:** Copia de la resolución a la que se refiere el artículo anterior deberá hacerse de conocimiento del denunciante o querellante dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de su emisión, por alguno de los medios o formas señalados en este capítulo."

**Concepto de la violación.**

"Esto es así, pues a nuestro poderdante jamás se le notificó de resolución alguna que pusiere de conocimiento de la existencia de un proceso administrativo en su contra ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); de tal manera, que pudiese ejercer sus derechos dentro de dicho proceso; es por ello, que ante la omisión de la puesta en conocimiento de la investigación que se le seguía; se da la violación directa por omisión del Artículo 87 de la Ley 38 de 2000,..." (Cf. f. 13)

E. El procurador judicial de la parte recurrente ha indicado como infringido el artículo 52, ordinal 4, de la Ley 38 de 2000, el cual establece lo que a continuación se escribe:

**“Artículo 52:** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

...

4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;

5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado.”

#### **Concepto de la violación.**

“Esto tiene su sustento, debido a que al omitirse dentro del expediente seguido a nuestro mandante el trámite fundamental que implica la violación del debido proceso legal, hace que al aplicar la ley se sancione a mi poderdante desconociendo su derecho al debido proceso legal; situación que vicia de **NULIDAD ABSOLUTA** el proceso a él seguido...” (Cf. f. 14)

F. El demandante considera infringido el artículo 66, ordinal 3, de la Ley 47 de 9 de julio de 1996, el cual a la letra expresa:

**“Artículo 66:** Las infracciones señaladas en el artículo anterior serán sancionadas con multas fijadas por la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, con base en la siguiente tabla:

1. Para daños leves de	B/.100.00 a B/.1,000.00
2. Para daños moderados de	B/.1,001.00 a B/.10,000.00
3. Para daños graves de	B/.10,001.00 a B/.100,000.00

El procedimiento de aplicación de las anteriores multas será debidamente reglamentado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.”

#### **Concepto de la violación.**

“Esto tiene su sustento, pues al sancionar, el funcionario que emite la Resolución, lo hace aplicando

indebidamente el Ordinal 3 del precitado Artículo 66, cuando en realidad el Ordinal a aplicar debió ser el Ordinal 1; esto se sustenta en el hecho de que al imponer la multa debió existir un daño grave por la importación sin licencia fitosanitaria y al no constar daño grave a la producción agropecuaria se dejó de considerar o valorar la certificación visible a foja 41 del expediente que indica que el arroz decomisado no padecía de ninguna infestación por plagas. Por tal motivo, debió aplicarse en derecho el contenido de lo normado en el Artículo 66 de la Ley 47 del 9 de julio de 1996, Ordinal 1 que señala una multa entre B/.100.00 al B/.1,000.00..." (Cf. f. 14)

#### **IV. Contestación de la demanda por la Procuraduría de la Administración.**

Disentimos del criterio esbozado por el apoderado judicial del demandante, toda vez que al analizar el caso sub júdice, observamos que el señor Denis Jaramillo infringió lo estipulado en el artículo 65, numerales 1 y 4 de la Ley N°47 fechada 9 de julio de 1996, "por la cual se dictan medidas de protección fitosanitarias y se adoptan otras disposiciones", los cuales expresan lo siguiente:

**"Artículo 65.** Se consideran infracciones de esta ley:

1. La movilización e importación de plantas, productos vegetales, e insumos fitosanitarios sujetos a control, sin contar con los requisitos exigidos en esta ley y sus reglamentos;...

4. El incumplimiento de las medidas fitosanitarias."

En efecto, apreciamos que el día 28 de abril de 2003, a la altura de la comunidad de Cuervito, distrito de Barú, provincia de Chiriquí se detectó un vehículo marca

internacional color blanco, con placa N°525405 y con un furgón rojo placa N°976303 con 733 quintales de arroz pilado y pulido, sin la correspondiente licencia fitozoosanitaria de importación, expedida por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Durante la etapa de investigación se determinó que, el embarque de arroz decomisado procedía del almacén "El Rodeo", ubicado en Costa Rica, con destino a la provincia de Veraguas.

Lo anterior nos demuestra que, la sanción pecuniaria impuesta por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario al señor Denis Jaramillo, la cual asciende a la suma de B/.100,000.00 está ajustada a derecho, ya que el recurrente no contaba con la aludida licencia fitozoosanitaria, que indicara que el arroz procedente de Costa Rica estaba libre de plaga, y así poder entrar a Panamá sin ningún tipo de restricción sanitaria.

Por otra parte, observamos que el propietario de la mercancía, al momento de ser interrogado, aceptó ser el único responsable de introducir ilegalmente el embarque de arroz, procedente de Costa Rica; por lo tanto, a nuestro juicio, el demandante incurrió en una grave irresponsabilidad al introducir este producto alimenticio sin ningún tipo de documentación.

Este hecho nos resulta a todas luces inapropiado, puesto que el señor Denis Jaramillo con su actuación irresponsable, pudo ocasionar un perjuicio notoriamente grave a la salud

panameña; máxime, si el producto que introducía al territorio panameño carecía de las evaluaciones sanitarias correspondientes, pues, en la eventualidad que hubiese tenido algún tipo de plaga, ésta podía afectar a la gran población consumidora de arroz e inclusive, al productor nacional de arroz, debido a la contaminación del producto nacional.

De suerte que, nos resulta ilógico que el demandante alegue que el estudio bacteriológico practicado a los 733 quintales de arroz, evidenció que el mismo se encontraba libre de plaga; de manera que, se encontraba eximido de responsabilidad.

Respecto a la supuesta violación del debido proceso legal, opinamos que, éste fue cumplido a cabalidad por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario; porque, si bien, las investigaciones fueron realizadas por la Dirección General de Aduanas, no podemos obviar que en los recintos aduaneros también existen oficinas de Cuarentena Agropecuaria, por ende, éstas se encuentran obligadas a trabajar en estrecha colaboración.

En consecuencia, resultaría inadecuado para el erario estatal que cada una de las instituciones adelantara una investigación por separado; por consiguiente, somos del criterio que, las pruebas recabadas durante la etapa de investigación que adelantó la Dirección General de Aduanas, constituían plena prueba para la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, cuando evaluó las piezas procesales para adoptar la medida sancionatoria.

Por otra parte, evidenciamos que el señor Denis Jaramillo De Gracia, aceptó su responsabilidad ante la Dirección General de Aduanas; de manera que, la administración pública (Dirección General de Aduanas y Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria) debía imponerle una sanción inmediata, tal como ocurrió en el presente caso.

En otro orden, apreciamos que al emitirse la Resolución N°001-ADM-DECA-03 fechada 7 de mayo de 2003, el demandante interpuso en tiempo oportuno los recursos que a bien tenía, los cuales fueron debidamente respondidos por las autoridades correspondientes del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; por lo tanto, estimamos que, al recurrente se le respetó su derecho a defensa.

Para concluir, consideramos que el Ministro de Desarrollo Agropecuario se ajustó a los parámetros legales establecidos en las leyes y reglamentos, cuando le impuso la sanción pecuniaria al actor; pues, es un hecho innegable que al momento de introducir los 733 quintales de arroz procedente de Costa Rica, carecía de la licencia fitozoosanitaria de importación, infringiendo lo dispuesto en la Ley 23 de 15 de julio de 1997 y la Ley 47 de 9 de julio de 1996.

En virtud de lo expuesto, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que conforman esa augusta Corporación de Justicia, que denieguen las pretensiones del apoderado judicial del señor Denis Jaramillo De Gracia; toda vez que, no le asiste la razón en las mismas,

tal como se ha dejado evidenciado en el transcurso de este escrito.

**Pruebas:** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias autenticadas.

Aportamos copia autenticada, del expediente administrativo.

**Derecho:** Negamos el invocado, por el demandante.

**Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General