

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 422

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**Expediente 1307122022.**

El Licenciado **Víctor Baker Revelo**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, *“Por el cual se decreta el margen bruto máximo de comercialización para algunos productos importados tales como alimentos, artículos de aseo personal y de limpieza, en función de la eliminación de los aranceles de importación de dichos productos, y se adoptan otras disposiciones”*, emitido por el **Ministerio de Comercio e Industrias**.

**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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. La pretensión.**

El Licenciado **Víctor Baker Revelo**, el 30 de diciembre de 2022, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad, por ilegal, del **Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022**, emitido por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, *“Por el cual se decreta el margen bruto máximo de comercialización para algunos productos importados tales como alimentos, artículos de aseo personal y de limpieza, en*

*función de la eliminación de los aranceles de importación de dichos productos, y se adoptan otras disposiciones”* (Cfr. fojas 1-6 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023)**, niega la **solicitud de suspensión provisional** solicitada por la demandante (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Providencia de nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, fue admitida la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al **Ministro de Comercio e Industrias**; quien a través de la Nota MICI-DM-N-N°-[117]-2023 de 17 de febrero de 2023, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 16, 18 del expediente judicial).

## **II. Cuestión Previa.**

Al respecto resulta oportuno destacar, que el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, expidió el Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, *“Por el cual se decreta el margen bruto máximo de comercialización para algunos productos importados tales como alimentos, artículos de aseo personal y de limpieza, en función de la eliminación de los aranceles de importación de dichos productos, y se adoptan otras disposiciones”* (Cfr. Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, publicado en la Gaceta Oficial 29588-C).

En razón del acto administrativo antes mencionado, el Licenciado **Víctor Baker Revelo**, actuando en su propio nombre y representación, mediante demanda de nulidad instaurada ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, solicitó que se declara nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**.

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

El Licenciado **Víctor Baker Revelo** manifiesta que el **Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022**, emitido por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones legales, que pasamos a indicar:

**A. El artículo 199, 200 y 201 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007**, que hacen referencia a la regulación de precios que excepcionalmente puede fijar el Órgano Ejecutivo a determinados bienes y servicios, mediante Decreto Ejecutivo, con una duración máxima de seis (6) meses, fijando un precio máximo de venta, utilizando como parámetro el precio internacional más el arancel aplicado o el precio nacional (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

### **IV. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.**

Al explicar los argumentos en que se fundamenta la pretensión, el Licenciado **Víctor Baker Revelo** señala que el Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias, vulnera las disposiciones descritas en el apartado anterior, ya que deja advertir las situaciones de restricción al funcionamiento eficiente del mercado, o las amenazas inminentes contra el consumidor y la libre competencia; así como tampoco establece la temporalidad que exige la norma (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, también señala que, no se establecen las medidas que se requieran para eliminar las imperfecciones del mercado y no se establece un precio máximo de venta, utilizando el parámetro del precio internacional más el arancel aplicado (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

### **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según observa esta Procuraduría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 284 de nuestro texto Constitucional, el Estado para hacer efectiva la

justicia social, puede regular, entre otros, los precios de los artículos de cualquier naturaleza y especialmente los de primera necesidad, a saber:

**“Artículo 284. El Estado intervendrá en toda clase de empresas, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, para hacer efectiva la justicia social a que se refiere la presente Constitución y, en especial, para los siguientes fines:**

**1. Regular por medio de organismos especiales las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primera necesidad.**

2. Exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de los artículos mencionados en el aparte anterior.

3. Coordinar los servicios y la producción de artículos. La Ley definirá los artículos de primera necesidad.” (El resaltado y subrayado es de este Despacho).

Por otra parte, la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, contempla lo referente a la regulación de precios en los artículos 199, 200 y 201, disposiciones que a la letra señalan lo siguiente:

**“Artículo 199. Regulación de precios. Excepcionalmente, el Órgano Ejecutivo formulará y reglamentará las políticas de regulación de precios, y la Autoridad las ejecutará, fijando temporalmente los precios de determinados bienes y servicios, solo en situaciones en que se advierta la existencia de restricciones al funcionamiento eficiente del mercado, o el inicio de una conducta monopolística generalizada, por uno o varios agentes económicos con poder sustancial sobre el mercado pertinente, que constituya una amenaza inminente contra el consumidor y la libre competencia, a fin de lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor.**

Esta regulación solo podrá ser ejercida sobre productos cuyo arancel de importación aplicado exceda el cuarenta por ciento (40%) ad valorem y, por ser esta medida temporal, tendrá que motivarse y fundarse su adopción. En el caso de los hidrocarburos, los productos derivados del petróleo y los artículos de primera necesidad, solo será necesario el debido sustento para su adopción, sin la necesidad de que el arancel aplicado sea mayor del cuarenta por ciento

(40%) ad valórem.” (Cfr. El resaltado es de este Despacho).

**“Artículo 200. Bienes y servicios sujetos. Los bienes y servicios sujetos a la regulación de precios, a que se refiere el artículo anterior, serán determinados mediante decreto expedido por el Órgano Ejecutivo, previa consulta no vinculante a la Autoridad. En el decreto ejecutivo se establecerá que la medida quedará eliminada cuando hubieran desaparecido las causas que motivaron su adopción, según se determine mediante resolución fundada.**

**La regulación tendrá una duración máxima de seis meses**, salvo que se justifique su prórroga por periodos iguales, en tanto persistan las circunstancias originales que motivaron su adopción.

Junto con la regulación, el Órgano Ejecutivo adoptará las medidas que se requieran para eliminar las imperfecciones del mercado.

Los agentes económicos que produzcan o comercialicen bienes o servicios cuyos precios sean objeto de regulación según los artículos precedentes no incurrir en prácticas monopolísticas por este hecho.” (Cfr. El resaltado es de este Despacho).

**Artículo 201. Fijación de precios. La regulación de precios de los bienes y servicios se realizará mediante la fijación de un precio máximo de venta, utilizando como parámetro el precio internacional más el arancel aplicado o el precio nacional, el que sea más bajo de los dos. A este último precio se le agregará un margen de utilidad global razonable, de acuerdo con las características comerciales del producto y el mercado nacional.**

En condiciones normales, la fijación del precio se realizará al nivel de mayorista, pero podrá fijarse al nivel de minorista si las condiciones del mercado así lo requieren. (Cfr. El resaltado es de este Despacho).

En ese contexto, tal cual se refleja en el Informe de Conducta remitido por el **Ministerio de Comercio e Industria** a la Sala Tercera, debido de la coyuntura inflacionista presentada a nivel mundial, la cual se generó entre otras cosas por el conflicto en Ucrania, dieron como resultado el aumento en los costos de algunos productos como el combustible, los fertilizante y alimentos. Esto aunado al hecho que durante el año 2022, los precios en la República de Panamá estuvieron por

encima de la tendencia histórica de crecer por debajo del 2% anual (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Los hechos antes enunciados, derivaron en malestares en la población panameña que produjeron protestas por parte de diversos grupos organizados que exigían al Gobierno de turno, la adopción de medidas para la contención de la escala de los precios, que afectaban sus condiciones de vida (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, como resultado de las mesas de dialogo instauradas para la discusión de la problemática, y luego de lo consensos alcanzados surge la medida adoptada por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, a través del Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, mediante el cual se decreta un margen bruto máximo de comercialización para algunos productos importados tales como alimentos, artículos de aseo personal y de limpieza, en función de la eliminación de los aranceles de importación de dichos productos.

Adicional a lo anterior, para el análisis de la presente causa debemos tener presente que el Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, está estrechamente relacionado con el Decreto de Gabinete 18 de 25 de julio de 2022, a través del cual el Consejo de Gabinete, de conformidad con el numeral 7 del artículo 200 de la Constitución Política, modifica las fracciones del arancel nacional de importación de algunos productos básicos de consumo, con el objetivo principal de garantizar el abastecimiento y acceso a la población de ciertos insumos de primera necesidad, en alivio al impacto económico negativo, producto de elementos externos (Cfr. Decreto de Gabinete 18 de 25 de julio de 2022, Gaceta Oficial 29585-A).

Sobre la base de lo antes enunciado, resulta oportuno indicar que en el considerando del Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, se indica lo siguiente:

**“Que debido a la coyuntura que atraviesa el mundo y el país, y en búsqueda de la paz social, la equidad y el beneficio de su población, se establece una lista consensuada de productos importados, a los que se les redujo el arancel de importación a 0%, y para asegurar el traslado de esta reducción al precio final a los consumidores, se requiere decretar el margen bruto máximo de comercialización, para que los consumidores los puedan adquirir a un precio razonable, en condiciones que se asegure el suministro de los mismos” (El resaltado y subrayado es de este Despacho).**

En razón de lo antes citado, esta Procuraduría de la Administración puede observar que la naturaleza de la medida adoptada está ciertamente orientada en la facultad constitucional otorgada al Estado de poder intervenir para hacer efectiva la justicia social, a través de la regulación por medio de organismos especiales, de las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primera necesidad.

Por otra parte, tal cual como se desprende del considerando del Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, **el beneficio otorgado a la población a través de dicho instrumento, se establece sobre una lista consensuada de productos importados, a los que se les redujo el arancel de importación a un cero por ciento (0%), y dicha medida se implementó para asegurar el traslado de esta reducción arancelaria al precio final que se ofrece a los consumidores a nivel nacional; claramente, en concordancia con la condiciones establecidas en el artículo 199 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, para la implementación de medidas excepcionales de regulación por parte del Órgano Ejecutivo.**

Aunado a lo antes expuesto, en el artículo 5 del resuelto del precitado Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, se establece que *“Este Decreto*

*Ejecutivo entrará en vigencia dos días a partir de su promulgación, con una duración de seis meses prorrogables”, lo cual a simple vista se ajusta a lo normado en el artículo 200 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, respecto a la condición perentoria por la cual deben adoptarse dichas medidas de regulación de precios por parte del Órgano Ejecutivo.*


Visto lo anterior, podemos concluir que la medida de regulación de precios para ciertos productos de necesidad básica, adoptada a través del Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, como garantía de justicia social, por parte del Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Comercio e industrias**, se ajusta a las facultades constitucionales y legales otorgados a dicho órgano del Estado Panameño.

En atención a las consideraciones anotadas, esta Procuraduría de la Administración, actuando en interés de la ley, solicita respetuosamente al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, el Decreto Ejecutivo 16 de 26 de julio de 2022, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Comercio e industrias**.

**VI. Pruebas.** Se aceptan las que cumplan con los requisitos de Ley.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**