

Ingeniero
Ariel Barnett H.
Secretario Ejecutivo
Asociación Nacional de Ganaderos
(ANAGAN)
E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

La presente motiva acusar recibo de sus Notas N°.SE-441-05-97, SE-440-05-97, y SE-444-05-97, las cuales nos solicitan respuesta a las siguientes Consultas:

"La ANAGAN cuenta con un ingreso que se genera a través de la 'Cuota Ganadera', la cual está amparada por la Ley 58 de 1 de septiembre de 1978, la cual el ganadero paga a los Municipios y éste debe remitirla a la Contraloría General de la República, que a su vez remite al Banco Nacional para ser transferida finalmente a la ANAGAN...de acuerdo a nuestros registros, nos encontramos con una gran morosidad por parte de algunos municipios...consultamos si, a través de esta disposición legal (Ley 58 de 1978), ANAGAN puede gestionar a través de su Asesor Legal que dichos Municipios cumplan con lo establecido en la misma."

"Se han dado dificultades con productores quienes han tenido que esperar hasta el día siguiente para continuar el traslado de los animales a su destino final, produciendo una gran pérdida económica a nuestros productores ya que los animales pierden peso y se golpean entre ellos...¿Existe alguna disposición legal que prohíba trasladar ganado después de las 6 p.m., en el territorio nacional?"

"En estos momentos el ganado paga un impuesto por degüello de cada animal, lo cual está establecido en la Ley 55 de 10 de julio de 1973 'Por el cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos Municipales'...¿Puede recaer otra disposición de cobro de impuesto adicional, como el Acuerdo N°.101-40-54 de 6 de junio de 1996, emitido por el Consejo Municipal de Colón 'Por medio del cual se grava la venta al por mayor de los productos avícolas, ganado bovino, porcino,

ovino y mariscos, en la cual se incluye la actividad de los proveedores y vendedores?"

En cuanto a su inquietud sobre el cobro moroso de la 'Cuota Ganadera', garantizada por la Ley 58 de 1978, vale señalar que el artículo 3 de la norma señala que "*la Tesorería Municipal remitirá mensualmente las sumas recaudadas en concepto de esta CUOTA GANADERA a la Contraloría General de la República, previa deducción del diez por ciento (10%) que se reconoce al respectivo Municipio para cubrir los costo de este servicio.*"

Resaltamos el papel de la Contraloría en la materia que nos ocupa, pues el artículo primero de su Ley Orgánica, en fiel cumplimiento del artículo 276 de nuestra Constitución Política, declara que su misión es la de "*fiscaltzar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos*"; y el artículo segundo continua recalcando que la "*acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero*".

Por ende, y como función especial de la Contraloría, puede exigir la rendición de cuentas a "*toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos...en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.*" (Artículo 17, Ley Orgánica de la Contraloría). De igual manera, "*podrá sancionar con multa de cincuenta balboas (B/. 50.00) a quinientos balboas (B/. 500.00), según sea la gravedad del caso, al que no rinda oportunamente su cuenta o no exhiba el estado de la misma al momento de requerirlo. En caso de reincidencia, podrá sancionarlo con el doble de la pena anterior y si el hecho ocurre dentro del año siguiente a la fecha en que se impuso la primera sanción, podrá solicitar la suspensión del empleado hasta por el término de un mes*".

Dado que en virtud de la Ley 55 de 1973 y de la Ley 58 de 1978, las Tesorerías Municipales están obligadas a remitir mensualmente las sumas recaudadas en concepto de la 'Cuota Ganadera' a la Contraloría General, previa deducción del 10% por gastos de servicio, es potestad de la Contraloría exigirle a los municipios morosos la rendición de cuentas respectiva, para salvaguardar el 75% del Fondo Especial creado con la supracitada cuota y destinado a la Asociación Nacional de Ganaderos, en este caso.

El artículo 11 de su Ley Orgánica apunta en el numeral 4 que como atribución general, "*realizará inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentará las denuncias respectivas. Estas investigaciones pueden iniciarse por denuncia o de oficio, cuando la Contraloría lo juzgue oportuno*", por lo que este Despacho le recomienda al Asesor Legal de la ANAGAN solicitar a la Contraloría General de la Nación, inicie las diligencias que mejor estime para que el porcentaje señalado por la Ley 58 de 1978 "*Por la cual se autoriza la Cuota Ganadera*", y cobrado por las Tesorerías Municipales por impuesto de degüello (Capítulo IV, artículo 48 de la Ley

55 de 1973), sea remitido mensualmente a sus arcas y posteriormente al Banco Nacional donde debe reposar la cuenta que maneja este Fondo Especial. De igual manera, es menester recordarle, que así como los Municipios deben rendir cuentas a la Contraloría General de la República por el manejo de fondos públicos que llevan a cabo, la Asociación Nacional de Ganaderos también se encuentra obligada en la misma medida, tal como lo apunta el artículo 17 destacado cuando subraya que *esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.*

Continuando con lo expresado en su siguiente Consulta, acerca del transporte de ganado en horas nocturnas, tenemos a bien señalarle que, efectivamente, existen varias disposiciones legales que regulan la materia. Como ley marco tenemos lo contenido en el Código Administrativo, Libro III, Título III, Parágrafo VI '*Del tráfico de bestias y ganados*', artículos 1603 al 1614, el cual estipula las condiciones y requisitos exigidos a los dueños del ganado por transportare en vehículos de rueda. Sobre la prohibición de trasladar ganado después de las 6 de la tarde, el artículo 1605 observa lo siguiente:

"Artículo 1605: Los que transiten con ganados o bestias en partidas de tres o más cabezas, después de las seis de la tarde y antes de la cinco de la mañana, o embarquen tales animales durante la noche, en el caso de alguna investigación por autoridad competente, deberán declarar la procedencia de esos ganados o bestias, y en el caso de que no lo hicieren o no pudieren declara la honestidad de la operación, se castigarán con la pena de uno a seis meses de confinamiento." (El resaltado es nuestro)

Aunado a esto, el Decreto 15 de 27 de febrero de 1939 "*Por el cual se dictan disposiciones sobre transporte de ganado en vehículos de ruedas*" (GO No.7976 de 2 de marzo de 1939), señala sanciones distintas a las supracitadas. Por lo antiguo de la norma, y dado el interés de la colectividad afectada, hemos transcrito el articulado en completo para futuros estudios y aplicaciones. Vale recalcar que la norma en comento se encuentra vigente, así como el resto de las disposiciones que citaremos seguidamente, sin menoscabo de su antigüedad.

"Artículo 1º: Además de las disposiciones contenidas en el Libro III (Policía), Título III (Policía Material), parágrafo VI (Tráfico de bestias y ganado) del Código Administrativo, sobre tráfico de bestias y ganado, todo dueño o conductor de vehículos de ruedas, para conducir ganado después de las seis de la tarde y antes de las seis de la mañana, deberá llenar previamente los siguiente requisitos:

a) Obtener licencia especial para el transporte, la cual extenderá por triplicado al primera autoridad política del lugar. En este documento se expresará el nombre del dueño del ganado, el número de reses de cada especie que se transporta, el color y todos los ferretes o marcas de cada una. El original y una copia se le entregará al interesado, quien las

presentará, una a la policía nacional en la aduana de Arraiján, donde se archivará y otra al encargado de la Balanza Oficial en la Ciudad de Panamá. El triplicado se archivará en la oficina expedidora. ✓

Parágrafo. Cuando la conducción se haga a otros lugares diferentes de la Ciudad de Panamá, la copia del permiso de transporte se le entregará al Alcalde del Distrito donde se reciba el ganado. ✓

b) Recibir las reses que le entregue el dueño del ganado solamente cuando esté convencido de que son las mismas descritas en la licencia de transporte y antes de las seis de la tarde o después de las 6 de la mañana. ✓

Fe de errata: En la Gaceta aparece la transcripción del Decreto con cinco artículos cuando en realidad son cuatro, pues del artículo primero saltan al tercero. Procedemos a citarlo tal cual. ✓

Artículo 3º: El empleado encargado de la Balanza Oficial en la Ciudad de Panamá, al recibir el ganado conducido en las condiciones antes expresadas, antes de pesar las reses deberá confrontar los ferretes, marcas y colores de las mismas con lo expresado en las respectivas licencias de transporte que le presente al conductor del vehículo. En el caso de que notare algún cambio, lo anotará y lo comunicará al alcalde de donde proceden los animales.

Artículo 4º: La policía nacional cooperará con el cumplimiento de las anteriores disposiciones, previo examen de las licencias de transporte de ganado.

Artículo 5º: Las infracciones del presente Decreto serán penadas con multa de B/. 5.00 a B/. 20.00 balboas.

Comuníquese y publíquese." (El resaltado es nuestro)

Por otro lado, el Decreto 86 de 22 de noviembre de 1952 "Por el cual se desarrolla el Parágrafo VI, Capítulo II (actualmente Capítulo III), Título III, Libro Tercero del Código Administrativo (Del tráfico de bestias y ganado)", corrige y aumenta el desarrollo iniciado por el Decreto 15 de 1939 de las normas en estudio. En su artículo 14 expresa que "este Decreto reforma el Decreto 15 de 1930 y cualesquiera otras disposiciones contrarias", por lo que suponemos fue una errata en su transcripción, y efectivamente modifica el anterior articulado, sobre todo en lo que a sanciones se refiere, tal cual lo estipula en su artículo 4, cuando apunta que "Ningún vehículo podrá ser cargado con bestias o ganados después de las cinco y media de la tarde ni antes de las seis de la mañana. Al conductor que viole esta disposición, le será suspendida la licencia por la Inspección General de Tránsito por un término no menor de seis meses".

De la aplicación de esta sanción, por parte de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (DNTT), actual ente regulador de la antes llamada Inspección General de Tránsito, tenemos conocimiento que a la fecha se está estudiando la elaboración de un Reglamento Especial de Sanciones para complementar las contenidas en el actual Reglamento de Tránsito, pues existe mucha materia desprotegida, como lo es el transporte de ganado en vehículos de rueda. Este Despacho considera procedente una reunión con el Consejo Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, "organismo integrado por el sector público, privado y asociaciones cívicas quienes actuarán como ente consultor de la DNTT", con el propósito de unificar criterios al respecto e incluir normas claras, efectivas y acordes a la realidad que enfrentan los ganaderos en el transporte de ganado. Mientras tanto, las Leyes analizadas se encuentran vigentes y son de obligatorio cumplimiento.

Finalmente debemos tocar la problemática originada por el Acuerdo 101-40-54 de 6 de junio de 1996, emitido por el Consejo Municipal de Colón "Por medio del cual se grava la venta al por mayor de los productos avícolas, ganado bovino, porcino, ovino y mariscos, en la cual se incluye la actividad de los proveedores y vendedores". Entre las garantías fundamentales consagradas por nuestra Carta Magna, establece el artículo 48 que "Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes". Sin embargo, la nulidad de un acto administrativo, como lo es el Acuerdo emitido por el Consejo Municipal de Colón, sólo puede dictarlo la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 135 de 1943:

"Artículo 22: Podrán demandar la revisión las personas afectadas por el acto, resolución orden o disposición de que se trate; y en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra derecho (actos acusados de ilegalidad, art.203 Constitución Política) -El resaltado es nuestro-

En espera de haber resuelto sus interesantes planteamientos, se despide de Usted con la seguridad de nuestra consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/hf.