

Panamá, 2 de agosto de 2000.

Su Excelencia

LUIS A. POSSE M.

Ministro de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señor Ministro:

Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna el Código Judicial en los artículos 346, numeral 6; y, 348, numeral 4, de servir de Consejeros Jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, damos contestación con la premura solicitada a la Nota DM-1426-00 fechada 19 de julio de 2000, recibida en este Despacho el día 21 de julio del mismo año, en la que nos solicita opinión respecto a la posibilidad de donar cierta cantidad de "leche regalo", cuya importación al país fue de carácter ilegal según detectó el pasado 25 de septiembre de 1999, la Dirección de Cuarentena Agropecuaria, lo que originó que ésta Dirección debidamente autorizada ordenara su retención para su posterior decomiso.

No obstante, antes de responder en el fondo lo consultado, es necesario indicarle que la asesoría que desarrolla este Despacho, en virtud de las funciones que nos señala el Código Judicial, lleva inherente requisitos que deben observarse. Entre estos, constituye un requisito SINE QUA NON el que, aquellas instituciones que cuenten con departamento o asesores jurídicos, adjunten a la consulta formulada criterio externado por el asesor legal de la institución sobre el tema consultado, que es el caso de la entidad que nos consulta. Observamos que

la solicitud elevada adolece del requisito mencionado. No obstante en esta ocasión, procederemos a contestar, más esperamos que en el futuro se cumpla con los requisitos enunciados.

Para los efectos de ofrecerle una asesoría ajustada a la normativa que regula la materia tratada, pasamos a examinar la legislación correspondiente.

La Ley 12 de 25 de enero de 1973, "por la cual se creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se le señalan sus funciones y facultades",¹ en el artículo 2, numerales 16 y 19, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 2. El Ministerio tendrá las siguientes funciones:

1. ...

16. Producir, distribuir, certificar, regular, importar, transformar, reproducir, alquilar, vender y donar equipos, maquinarias o insumos y en general, realizar todo tipo de acto u operación necesaria, a fin de estimular y expandir la utilización de estos bienes o insumos par un mejor desarrollo y tecnificación del ramo.

17. ...

18. ...

19. Reglamentar, inspeccionar y controlar la introducción de carnes y animales vivos al país, ...".

Como puede observarse, el Ministerio entre sus atribuciones tiene el deber de inspeccionar y controlar la introducción al país de productos animales y vegetales, acción que a partir de 1997 desarrolla a través de la Dirección de Cuarentena Agropecuaria. Sin apartarnos del artículo citado, del contenido del mismos resalta la capacidad de ese Ministerio

¹ Gaceta Oficial No. 17.271 de 26 de enero de 1973.

para donar no solo equipos y maquinarias sino también insumos y en general, según la norma, éste puede realizar todo tipo de acto u operación necesaria a fin de lograr el objetivo para el que fue creado, que es promover y asegurar el mejoramiento de los planes y programas de los sectores rurales aprovechando de manera óptima los recursos disponibles.

Ahora bien, para el mejor desarrollo de las funciones que compete realizar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, fue creada la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, mediante la Ley 23 de 15 de julio de 1997 ², artículo 49.

Esta Dirección Ejecutiva tiene como objetivo servir de unidad ejecutora de las direcciones de salud animal y sanidad vegetal, en materia de cuarentena exterior e interior y de control interno de la movilización de animales, plantas y sus productos. (Cfr. Artículo 50 de la Ley 23/1997).

Una lectura de la Ley 23 in comento, artículos 49 y siguientes nos permite aseverar que efectivamente, la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria está facultada de acuerdo al artículo 51 numeral 10 *ibídem*, para aplicar medidas técnicas como las aplicadas en las 21 sucursales del Supermercado 99, en el Centro de Abastos y Grupo MEF, de la Empresa CANIMAR IMPORT AND EXPORT; es decir, la retención y el decomiso de cierta cantidad de "Leche Regalo". Sin embargo, ciertamente, la norma bajo análisis no faculta a la entidad para donar ningún producto bajo su potestad. Vale aclarar, que desde el momento en que la Dirección de Cuarentena ordenó la retención y posterior decomiso del referido producto, este pasó a estar bajo la custodia de la aludida Dirección y por ende del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Por tratarse en este caso, de un producto perecedero, cuya retención y decomiso se efectuó en septiembre de 1999, por la Dirección de Cuarentena Agropecuaria, entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Agropecuario; y, que no es hasta julio

² Gaceta Oficial No. 23.340 de 26 de julio de 1997.

de 2000 que se realiza la consulta a este Despacho, con la finalidad de que se analice la posibilidad de donar el producto a instituciones de beneficencia, hemos considerado conveniente no sólo revisar el Código Fiscal, la Ley 31 de 8 de noviembre de 1984 ³, artículos 6 y 7 que modifica los artículos 26 y 27 del Código Fiscal; y, la Ley 56 de 1995 de Contratación Pública; sino, también consultar al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de investigar y conocer el tratamiento estatal que a este tipo de operación se le ha dado tradicionalmente, conforme la legislación fiscal que rija.

En este sentido, podemos indicarle sin lugar a dudas que lo relativo a las donaciones que se efectúen en bienes pertenecientes al Estado deben realizarse conforme lo señalado en el artículo 102, referente a las Donaciones, inserto en el Capítulo XVI, "De La Adquisición y Disposición de Bienes", de la Ley 56 de 1995 ⁴, que regula la contratación pública en Panamá y además dicta otras disposiciones, este artículo que mencionamos es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 102. Donaciones.

Sólo se podrán enajenar bienes público, a título de donación, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, a favor de otras entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro para, en este último caso, llevar a cabo, en dichos bienes, actividades de comprobado interés general o social. Si la donación excede de ciento cincuenta mil balboas (B/.150.000.00), se requerirá el concepto favorable del Consejo de Gabinete."

Tal como se desprende del precepto copiado, en materia de donaciones de bienes públicos se aplica lo dispuesto en esta

³ Gaceta Oficial No.20.189 de 21 de noviembre de 1984.

⁴ Gaceta Oficial No. 22.939 de 28 de diciembre de 1995.

norma. Así, se elevará solicitud al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que ésta institución gubernamental dicte las instrucciones que se seguirán al respecto y posteriormente, proceder a la donación. Es decir, que aún cuando la Ley del Ministerio de Desarrollo Agropecuario pudiera recoger de modo general la facultad de éste para efectuar donaciones de equipos y maquinarias, tal como expresa el artículo 2 numeral 16 antes comentado, debe entenderse que de acuerdo al Código Fiscal, la administración de los bienes nacionales le corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro (Economía y Finanzas). (Cfr. Artículos 3 y 8 del Código Fiscal). De allí entonces, que para efectuarse la donación de la "leche regalo" de acuerdo a la Ley, debe elevarse la solicitud a este Ministerio y acatar las indicaciones que en este sentido de él emanen.

A nuestro juicio, esta solicitud debe hacerse prontamente, tomando en cuenta que aún cuando el producto según nos ha expresado, no tiene problemas sanitarios, lo cierto es que han pasado más de diez (10) meses de su retención y decomiso. Ello, atendiendo el hecho que como bien nos expone desean aprovechar este producto en la población de extrema pobreza, por lo que es un deber de solidaridad humana asegurarse que el producto no esté vencido y vaya a ocasionar enfermedades gastrointestinales en la población que lo consume, u otras consecuencias desafortunadas.

En resumen, como quiera que el producto objeto de este análisis fue decomisado por una entidad estatal debidamente facultada para aplicar las medidas adoptadas, a partir de este momento deja de ser un bien particular para convertirse en un bien del Estado, en custodia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario pero bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Tesoro (Economía y Finanzas). (Cfr. Artículo 8 del Código Fiscal).

En consecuencia, lo viable es iniciar de inmediato los trámites en esta institución para la consecución oportuna del propósito deseado, que en todo caso es, donar el producto decomisado en buen estado, a instituciones de beneficencia para así favorecer a sectores de pobreza extrema.

De este modo espero haber ofrecido satisfactoriamente la asesoría solicitada, atentamente,

Atentamente } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

LICDA ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/cch.