

Concepto Formulado por el Licdo. Rodrigo Sánchez Conoan, contra la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, emitida por el Ministerio de Salud.

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia, fundamentados en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el numeral 8, del artículo 348 de esa excerta legal, con el propósito de emitir nuestro criterio en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licdo. Rodrigo Sánchez Conoan contra la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, expedida por el Ministerio de Salud.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. El acto acusado de Inconstitucional:

El demandante demanda como inconstitucional la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, expedida por el Ministerio de Salud "Mediante la cual se establecen las tablas para el Cálculo del Servicio de Inspección Veterinaria, en los Mataderos del país, prestado por ese Ministerio", la cual se encuentra promulgada en la Gaceta Oficial N°23,334 de 18 de julio de 1997.

II. Normas constitucionales que se estiman infringidas y el concepto de la violación expuesto por el demandante:

Considera el demandante, que la Resolución impugnada viola el artículo 48 y el numeral 10, del artículo 153 de la Constitución Nacional, que literalmente dicen:

"Artículo 48: 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".

"Artículo 153: La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos".

A juicio del actor, la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, del Ministerio de Salud, es inconstitucional, porque:

"En la Resolución No. 310 en referencia, en su Artículo Primero, se dispone adoptar 'como norma los cálculos que a continuación se detallan', que luego se incluyen bajo la denominación general de 'CUADRO DE COSTO DE PERSONAL QUE PRESTARÁ SERVICIOS EN CONVENIO DE INSPECCIÓN VETERINARIA MINSA-MATADEROS'. En dicho cuadro se establece la remuneración que debe pagarse al veterinario, técnico e inspector del Ministerio de Salud por los servicios que estos deben brindar en los mataderos del país, servicio que debe ser realizado a través de la División de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria del Ministerio de Salud.

Como los servicios de inspección veterinaria corresponden al Ministerio de Salud por mandato constitucional y legal, instituir mediante resolución del Ministerio que los dueños de los Mataderos deben pagar por la prestación de tales servicios, ello constituye un gravámen (sic) que sólo puede ser establecido por Ley. Por tanto, podría, aseverarse que tal medida infringe los artículos 48 y por extensión el Artículo 153, numeral 10 de la Constitución Política, dado que el primero instituye como garantía de los particulares el derecho a no pagar contribuciones que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita en las leyes, mientras que el segundo hace de competencia de la Asamblea Legislativa (como función legislativa) la de establecer impuestos y contribuciones nacionales. La explicación de estas violaciones derivan del hecho de la falta de competencia del Ministerio de Salud para instituir contribuciones de

carácter fiscal, que no autoriza el Código Sanitario, ni la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, (Decreto de Gabinete No. 1 de 1969) (Cfr. fs. 5).

III. Nuestro Criterio:

En virtud de la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, se establecen tasas o tarifas a los Mataderos del país, en concepto de la Inspección Veterinaria. Esta Resolución se dicta en desarrollo del artículo 114 de la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947 (Código Sanitario) y del Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996 "Por la cual se dictan disposiciones sobre la Inspección Veterinaria en los distintos Mataderos de Sacrificios de Animales que operan en el país e inspecciones de plantas de procesamiento de Productos Cárnicos y se dictan otras disposiciones".

El artículo 114, en concordancia con el artículo 113 de la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947, establece la facultad del Ministerio de Salud para reglamentar los servicios coordinados de Salud Pública, el cual comprenderá aquellos servicios en que la Dirección General de Salud Pública sólo tiene ingerencia parcial administrativa, económica o mixta; contemplándose para tales efectos la posibilidad de una delegación de actividades y de autoridad. Estos servicios coordinados están sujetos a la supervigilancia de la prenombrada Dirección, inclusive le corresponde aprobar, previamente, sus programas de trabajo y sus presupuestos.

Al respecto, es importante tener presente que, para que se realice la delegación de actividades y autoridad, en favor de un servicio coordinado, es necesario que se suscriba un Convenio escrito, en el que se consignen las normas técnicas y administrativas por las que se regirán las partes; así como el origen, forma de inversión y manejo de los fondos. Las disposiciones legales del Código Sanitario que se comentan, literalmente, dicen:

"Artículo 113: Se entienden por servicios coordinados aquellos en que la Dirección General de Salud Pública sólo tiene ingerencia parcial administrativa o económica o mixta. El funcionamiento de estos servicios está sujeto a la supervigilancia de dicha Dirección, que deberá también aprobar previamente sus programas de trabajo y sus presupuestos. La delegación de actividades y autoridad en favor de un servicio coordinado, será siempre materia de convenio escrito, en el cual, aparte de las normas técnicas y administrativas que se estipulen, se expresarán el origen, forma de inversión y manejo de los fondos".

"Artículo 114: Los servicios coordinados que no queden bajo el manejo directo del Departamento Nacional de Salud Pública, deberán presentar una relación escrita mensual de sus actividades técnicas y económicas acompañada de un informe financiero y los comprobantes de las inversiones, que serán cursados a la Contraloría General de la República. Los convenios por servicios coordinados caducarán tácitamente, cuando la parte contribuyente no aportare por dos meses seguidos la cuota de gastos que le corresponda, sin perjuicio de hacer efectivo el pago de la parte proporcional de los compromisos pendientes".

En este sentido, el Órgano Ejecutivo, en ejercicio de la atribución consagrada en el numeral 14, artículo 179 de la Constitución Nacional, y del artículo 114 de la Ley 66 de 1947 ha dictaminado una serie de reglamentaciones con respecto a los Mataderos de sacrificios de animales, sin apartarse del texto, ni el espíritu de la Ley N°66 de 1947, así: en el Decreto Ejecutivo N°41 de 21 de marzo de 1995, "Por el cual se clasifican los mataderos de acuerdo a sus condiciones y capacidad sanitaria, se establecen los requisitos técnicos sanitarios mínimos que deben someterse los distintos tipos de mataderos y se dictan otras disposiciones"; el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, por la cual se dictan disposiciones sobre la Inspección Veterinaria en los distintos mataderos de sacrificios de animales, que operen en el país e

inspecciones de plantas de procesamiento de productos cárnicos y se dictan otras disposiciones; el Decreto Ejecutivo N°62 de 15 de enero de 1957, "Por el cual se reglamenta el Código Sanitario en lo referente a la Inspección y Vigilancia de carnes"; el Decreto Ejecutivo N°368 de 27 de septiembre de 1995, "Por el cual se reglamenta y dictan disposiciones sanitarias sobre la producción, sacrificio, procesamiento e inspección de aves y sus subproductos en el territorio nacional"; el Decreto Ejecutivo N°126 de 2 de julio de 1979, "Por el cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el aspecto sanitario de los vehículos que transportan carne en el territorio nacional" Por su parte, el Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996, preceptúa una serie de definiciones sobre el servicio de inspección veterinaria, así como su organización, horario, codificación de las plantas o mataderos, la acreditación de la inspección veterinaria, y de las sanciones que se impondrán en caso de incumplimiento de las obligaciones preceptuadas en este Decreto.

El Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996, que se utilizó como fundamento jurídico para expedir la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, establece en el literal h, del artículo 1, que la Inspección Veterinaria es "el acto físico que se realiza con la finalidad de verificar el estado sanitario de una planta y de los productos que ella procesa". Igualmente, en dicha reglamentación se establece la obligatoriedad del servicio de Inspección Veterinaria oficial a través de Médicos Veterinarios del Ministerio de Salud o particulares debidamente acreditados para ejercer esa función (artículo 2), así como la obligatoriedad de que cada planta tanto de sacrificio, como de proceso, cuente con un programa de inspección sanitaria (artículo 7). El artículo 13 de este cuerpo legal, en especial, establece lo siguiente:

"Artículo 13: El número de Médicos Veterinarios y auxiliares de Inspección queda sujeto a la contratación que haga (sic) las empresas dedicadas al sacrificio de animales y procedimiento de carnes en atención a las facilidades que tenga la planta y el volumen de sacrificio y procesamiento diario de acuerdo a los parámetros diseñados por el Ministerio de Salud para ese fin". (Las negrillas son nuestras).

Sin embargo, esta norma reglamentaria, no contiene las tarifas para el cálculo de Inspección Veterinaria en los Mataderos del país; en consecuencia, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, emite la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, "Mediante la cual se establecen Las Tablas, para el cálculo del servicio de inspección veterinaria en los mataderos del país, prestado por este Ministerio", y por la cual se establecen los cálculos del costo de personal que prestara servicios en el Convenio de Inspección Veterinaria MINSA- Mataderos, entre los cuales se incluyen los gastos, en concepto de los servicios del Médico Veterinario, las aportaciones de Seguro Social, Seguro Educativo, Impuesto Sobre la Renta (según la tabla), Riesgo Profesional, Equipos y Materiales.

En relación a la supuesta inconstitucionalidad de la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, consideramos que la misma no se configura, toda vez que de la interpretación del artículo 114 de la Ley 66 de 1947, a nuestro juicio, se infiere la obligación del propietario del Matadero de cubrir los gastos en los que se incurran para la prestación del servicio de Inspección Veterinaria; por ende, el Ministerio de Salud, en virtud del Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1997, tiene la potestad constitucional y legal de crear las tablas para el cálculo del Servicio de Inspección Veterinaria en los Mataderos del país.

Con respecto a la reglamentación de las leyes, la Sentencia de 5 de mayo de 1993, dice: "Según los principios del Derecho Administrativo y del Constitucional, las leyes formales son aquellas que dicta la Asamblea en ejercicio de su potestad legislativa. Algunas de ellas requieren, para su aplicación o cumplimiento, ser desarrolladas

mediante decretos reglamentarios de ejecución, los que poseen carácter general. Tales instrumentos jurídicos son firmados por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo respectivo. De este modo se cumple la potestad reglamentaria que reside en el Órgano Ejecutivo por virtud del artículo 179, numeral 14 de la Carta Magna". (Las negrillas son de la Sala Tercera).

Los impuestos, tasas y contribuciones especiales, constituyen fuente de ingresos que el Estado percibe para el cumplimiento de sus programas. En el caso sub júdice, el Ministerio de Salud mediante la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997, ha establecido esta Tasa con el propósito de establecer una remuneración fija a los Médicos y Técnicos que participan en la Inspección Veterinaria en los Mataderos del país, servicio que brinda dicho ente ministerial con una finalidad o interés público, el cual está encaminado a garantizar que los procesadores de productos cárnicos estén en óptimas condiciones fitosanitarias.

Respalda nuestro criterio, en el ámbito doctrinal, el jurista Emilio Fernández Vásquez, que define la tasa, como:

"...contribuciones recaudadas a distintos individuos a cambio de una contraprestación especial que consiste en un servicio que el Estado les hace, o también es un gasto provocado por ellos en el ejercicio de una actividad del Estado...

Resumiendo la opinión de distintos autores, la tasa reúne los siguientes caracteres: importa siempre una contraprestación del individuo que ha recibido un servicio o prestación particular del Estado; el servicio prestado por el Estado no es de naturaleza comercial ni industrial; la tasa la percibe el Estado coercitivamente; las tasas son contribuciones para un servicio particular de naturaleza divisible (Nitti); la tasa remunera un servicio prestado por el Estado con un fin de utilidad o interés público. (FERNÁNDEZ V., Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina. págs. 742 y 743)

Por tanto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Nacional, al Ministerio de Salud le corresponde la importante atribución de velar y proteger la salud de la población de la República, así los artículos 113 y 114 de la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1966 y el Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996, le confieren la potestad para establecer la tasa o tarifas mediante la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997.

Por lo expuesto, consideramos que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada, toda vez que la Resolución N°301 de 11 de julio de 1997 emitida por el Ministerio de Salud, no infringe el artículo 48 y el numeral 10, del artículo 153 y ningún otro precepto de nuestra Constitución Política, y así lo solicitamos, respetuosamente, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia sea declarado en su debida oportunidad.