

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 468

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de julio de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La Lcda. Alma Cortés, en nombre y representación de **Productos Sonaños, S.A.**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne celebrada el 27 de diciembre de 2001, por la **Comisión Nacional de la Carne del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

**Concepto.**

**Honorables Magistrados de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Con fundamento en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000, concurrimos ante el Despacho a su cargo, con la finalidad de externar nuestro criterio en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que se enuncia en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

**I. Lo que se demanda.**

La sociedad demandante solicita a los Honorables Magistrados que es declare nulo, por ilegal, el Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne de 27 de diciembre de 2001 comunicada al Licdo. Mario Martinelli Berrocal, mediante la Nota N°DG-241 de 27 de diciembre de 2001 suscrita por el Dr. Hatuey Castro, Director del Instituto de Mercadeo Agropecuario en funciones de Presidente de la Comisión Nacional de la Carne, en ausencia del titular quien es el Ministro de Desarrollo

Agropecuario, decisión que fue impugnada vía administrativa mediante Recurso de Reconsideración que fue resuelto mediante Resolución N°CNC-02-02 del 25 de enero de 2002.

Esta Procuraduría observa que la sociedad demandante no está asistida por el derecho, razón por la cual solicita a los Honorables Magistrados se sirvan desestimar la pretensión consignada en el libelo de la demanda.

**II. Las normas que se dicen infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan.**

a. El artículo 1 de la Ley 25 de 30 de abril de 1998 que establece el Marco Regulatorio, el cual comprende la clasificación del ganado bovino en pie para el sacrificio, así como la clasificación y tipificación de canales y cortes de la carne.

La norma se dice vulnerada, porque a juicio de la sociedad demandante, el acto acusado desconoce el texto de la Ley 25 de 1998 y procede a decidir la forma y los métodos en que se va a sacrificar al ganado bovino en las plantas de sacrificio.

b. El artículo 3 de la Ley 25 de 1998 que establece las categorías como debe ser clasificado el ganado bovino macho o hembra.

Al plantear el concepto de la violación la sociedad demandante esgrime que no queda a criterio de la Comisión Nacional de la Carne cumplir o no la clasificación de la carne establecida en la norma invocada, de acuerdo con las necesidades del mercado o de los recursos con que cuente el Ente Clasificador.

c. El artículo 6 de la Ley 25 de 1998 que dispone que la clasificación de los bovinos se hará en forma individual en pie o en canal, según lo establecen los artículos 3 y 4 de la Ley.

Como concepto de la violación, se plantea que el Ente Regulador no puede imponer como única alternativa la clasificación en canal.

d. El artículo 18 de la Ley 25 de 1998, que crea la Comisión Nacional de la Carne designada por el Órgano Ejecutivo de las ternas propuestas por cada una de las asociaciones o entidades adscritas al MIDA.

A juicio de la sociedad demandante, el IMA no forma parte de la Comisión Nacional de la Carne y, además, el Dr. Hatuey Castro no es un funcionario subordinado del Ministro del MIDA.

d. El artículo 20, numerales 2 y 5 de la Ley 25 de 1998 que establece las funciones de la Comisión Nacional de la Carne, como vigilar el cumplimiento de la clasificación de carnes bovinas en el país; y establecer otras clasificaciones adicionales en atención a técnicas u otras formas de producción de bovinos.

La sociedad demandante plantea que se ha producido la infracción a la norma invocada, porque Comisión Nacional de la Carne reglamentó parcialmente la Ley 25 de 1998, al limitarse a la clasificación de carnes bovinas para el sacrificio, omitiendo, a su juicio, la clasificación de la carne de ganado en pie, al igual que dictar las normas

necesarias para estandarización de los cortes de la carne bovina.

f. El artículo 103 de la Ley 29 de 1996 que consiste en la atribución de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor para emitir opiniones, reglamentos, actos administrativos y proyectos que se relacionen con las materias objeto de esa Ley.

La sociedad demandante considera que la norma invocada ha sido infringida, porque el Dr. Hatuey Castro, Director del IMA en funciones de Presidente de la Comisión Nacional de la Carne, acogió la opinión emitida por la CLICAC, cuando, en su opinión, dicho organismo no está facultado para absolver ese tipo de consultas, ya que esa institución se debe a los agentes económicos y a los consumidores.

g. El artículo 104 de la Ley 29 de 1996, que contiene las funciones del Director de la CLICAC.

La sociedad recurrente es de la opinión que el Director de la CLICAC no está facultado para "absolver consultas en materia de interpretación de la ley."

h. Los artículos 6 y 52 de la Ley 38 de 2000 que se refieren a la facultad de la Procuraduría de la Administración para absolver consultas a servidores públicos; y, los casos en que se suscita la nulidad absoluta de los actos administrativos.

La demandante plantea que el acto acusado vulnera el debido proceso, por lo que está viciado de nulidad absoluta. Acota, además, que la función asesora es exclusiva de la Procuraduría de la Administración.

i. Finalmente, se dicen infringidos los artículos 9 y 15 del Código Civil que se refieren al sentido claro y al tenor literal de la Ley que debe ser atendido; y los actos administrativos del gobierno que deben estar sometidos a la potestad reglamentaria.

Como concepto, se plantea que el acto acusado desatendió y rebasó el texto de la Ley.

**Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Esta Procuraduría observa que hay varios elementos que no deben desatenderse; veamos:

**Primero:** Nos encontramos ante una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que pretende preservar el texto de la Ley; en este caso, la Ley 25 de 1998.

**Segundo:** El análisis que le corresponderá a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia será verificar si el acto acusado se expidió vulnerando o no el texto de la Ley; básicamente por rebasar el texto y el espíritu de la Ley, al reglamentarla.

Esta Procuraduría observa que la Ley 25 de 30 de abril de 1998 establece el Marco Regulatorio para la clasificación del ganado bovino en pie para el sacrificio, así como la clasificación y tipificación de canales y cortes de la carne. De dichos parámetros, el acto reglamentario se dedicó **a reglamentar lo relativo a la clasificación del ganado bovino en canales.**

Si ello es así, la Comisión Nacional de la Carne estaba plenamente facultada para expedir la reglamentación in examine.

Por consiguiente, la Comisión Nacional de la Carne no estaba definiendo una nueva metodología o forma para la clasificación de la carne, como lo asevera la demandante, por lo que no se vulneran los artículos 1 y 6 de la Ley 25 de 30 de abril de 1998.

En ese orden de ideas, el acto administrativo acusado tampoco vulnera el artículo 3 de la Ley 25 de 1998, al no entrar a reglamentar la clasificación del ganado bovino a pie, en atención a su género: hembra y macho.

El contenido del Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne celebrada el 27 de diciembre de 2001 no vulnera el artículo 20, numerales 2 y 5 de la Ley 25 de 1998, porque el mismo en modo alguno limita o impide que la Comisión Nacional de la Carne cumpla con su misión de vigilar el cumplimiento de la clasificación de carnes bovinas en el país.

Recordemos que la misión de un reglamento es desarrollar los preceptos de la Ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución y dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacerlo pueda el Órgano Ejecutivo modificar en ningún aspecto la ley así reglamentada.

Destacados autores como BIELSA nos dicen que la potestad reglamentaria consiste: "por una parte, en ordenar los principios de la ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, cuando ello es necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación de aquella; y por otra, en precisar,

aclarar e interpretar -a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la ley, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que hace en circulares e instrucciones." (Derecho Administrativo, Tomo I, página 306). Cabe observar que la potestad reglamentaria que ejerce el Órgano Ejecutivo es limitada, en virtud de la sumisión absoluta del reglamento a la Ley.

En ese sentido GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ nos dicen que el reglamento "no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde está es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido." (Tratado de Derecho Administrativo I, quinta Edición, pág. 196)

A juicio de esta Procuraduría, la Comisión Nacional de la Carne no ha rebasado el texto ni el espíritu de la Ley 25 de 1998, simplemente se ha limitado a reglamentar sólo un aspecto de la clasificación de la carne ciñéndose a los parámetros que la Ley le establece, por lo que consideramos que no se ha vulnerado el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, ni los artículos 9 y 15 del Código Civil, porque no se han rebasado los límites de la potestad reglamentaria, los cuales fueron definidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 29 de octubre de 1991, al indicar lo siguiente:

"La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio

constitucional de 'la reserva de la ley' como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley.

...La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria." (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

Otra de las formas como la sociedad demandante pretende que se declare la nulidad del Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne celebrada el 27 de diciembre de 2001 es impugnando al Dr. Hatuey Castro, Director del IMA, quien actuó como Presidente de la Comisión, al no estar facultado (según la recurrente) por la Ley 25 de 1998 para ello.

Esta Procuraduría difiere de dicha posición, porque el artículo 18 de la Ley 25 de 1998 es claro al señalar que la Comisión Nacional de la Carne está conformada **por el Ministro del MIDA o por quien él determine.**

En nuestra opinión, la designación del Director del Instituto de Mercadeo Agropecuario **no es ilegal, pero tampoco es descabellada, toda vez que el IMA, por razón de sus**



**funciones, tiene ingerencia directa en materia de comercialización del rubro cárnico.**

El tercer argumento de la sociedad recurrente para que se declare la nulidad del Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne celebrada el 27 de diciembre de 2001 es desacreditar la intervención de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor; tesis que no compartimos, porque precisamente el artículo 103 de la Ley 29 de 1996 es claro al disponer que la Comisión está facultada para emitir opiniones sobre leyes, reglamentos, actos administrativos y proyectos que se relacionen con las materias objeto de esa Ley, lo que a nuestro juicio, sí guardan relación directa con la clasificación de la carne, porque ése es uno de los elementos considerados por los proveedores para publicitar su producto y por los consumidores para adquirirlos.

Además, el artículo 104 de la Ley 29 de 1996 claramente establece que dicha atribución de la CLICAC será ejercida por su Director General.

No es cierto que la Procuraduría de la Administración tenga "el monopolio de la consejería a los servidores públicos", porque existen leyes especiales que establecen esa competencia de manera privativa para ciertas instituciones, dependiendo de la materia que se trate; verbi gracia, las opiniones de la Dirección General de Ingresos en materia tributaria; por tanto, consideramos que el Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión

Nacional de la Carne celebrada el 27 de diciembre de 2001 no ha vulnerado el artículo 6 de la Ley 38 de 2000.

Por todo lo expuesto, reiteramos a los Honorables Magistrados nuestra solicitud para que se desestime la pretensión consignada en el libelo de la demanda y, en su lugar, se declare legal el Acta de la Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne celebrada el 27 de diciembre de 2001.

**Pruebas:** Aceptamos las pruebas documentales aducidas junto con la demanda por cumplir con los requisitos exigidos por el Código Judicial.

**Derecho:** Negamos el invocado por la sociedad demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/5/mcs

Mgter. Manuel A. Bernal H.  
Secretario General, a. i.