

Vista Nº 477

13 de septiembre de 2000.

Proceso Contencioso

Administrativo de

Nulidad.

Concepto

La Lcda. Alma L. Cortes A., en representación de Irving Ariel Torres Nieto, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 22 de 15 de febrero de 1996, por el cual se faculta al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, establecer zonas de seguridad fitozoosanitarias en instalaciones portuarias nacionales, y se reglamentan las operaciones de transbordo y tránsito entre puertos panameños de productos y subproductos agropecuarios.

Honorable Magistrada Presidenta de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto nos presentamos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio jurídico en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior del presente escrito.

Al respecto señalamos que intervenimos en interés de la Ley, de conformidad con lo establecido en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 ¿Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales¿.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. El acto administrativo acusado nulo, por ilegal:

La Licenciada Alma L. Cortes A., en representación de Irving Torres Nieto, ha interpuesto esta demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin de que Vuestra Honorable Sala declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 22 de 15 de febrero de 1996, emitido por el Ministerio de

Desarrollo Agropecuario, por medio del cual se faculta a esa dependencia estatal, para establecer zonas de seguridad fitozoosanitarias en instalaciones portuarias nacionales, y se reglamentan las operaciones de transbordo y tránsito en y entre puertos panameños de productos y subproductos agropecuarios, el fuera publicado en la Gaceta Oficial No. 22, 985 de 4 de mayo de 1996.

II. Disposiciones legales que se consideran infringidas y el concepto de la violación, expuesto por el demandante:

Estima la recurrente que el acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 22 de 15 de febrero de 1996, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. El artículo 182 del Código Sanitario, que dice así:

¿Artículo 182. La Dirección General de Salud Pública determinará las enfermedades animales transmisibles al hombre, sujetas a declaración obligatoria. Igualmente someterá al Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Departamento de Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, los reglamentos para la importación y cuarentena de animales, especialmente de los que puedan padecer tuberculosis, brucelosis, psitacosis, rabia y triquinosis. Ningún animal en que se confirme o sospeche enfermedad transmisible, podrá ser introducido en el país, hasta cuando así lo determine la autoridad sanitaria correspondiente.

Esta reglamentación incluirá, además, lo concerniente a cría, transporte, encierro, beneficio, conservación, elaboración y expendio de animales de consumo humano y subproductos, incluyendo aves, peces, mariscos, etc., y a inspecciones de los mismos y de los sitios y lugares que en forma de la destrucción o entierro de los animales que mueran en sitios públicos; los requisitos que deben llenar las instituciones que se dediquen a la curación de animales; el uso de productos preventivos o terapéuticos y las normas para el aislamiento, desinfección, desparasitación, etc., de animales enfermos de dolencias transmisibles¿

En cuanto al concepto de la violación de esta norma legal, la Lcda. Cortes, afirma lo siguiente:

¿Consideramos que la infracción es directa por comisión, por cuanto el Decreto Ejecutivo No. 22 de 1996 desconoce y por consiguiente incumple la disposición sanitaria antes transcrita, en el sentido de que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario al dictar el Reglamento Sanitario in examine, se subrogó competencias que escapan a las atribuciones asignadas y expresamente determinadas en la Ley que creo este Ente de Gobierno, que son de naturaleza sanitaria, o sea, de la Policía Sanitaria, funciones regentadas por el Código Sanitario que desarrolla y regula las funciones o servicios públicos que presta y debe prestar el Ministerio de Salud¿(Ver fojas 43 y 44).

2. El artículo 15 del Código Civil, que establece lo siguiente:

¿Artículo 15. Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las Leyes¿.

La actora sostiene que el artículo 15 del Código Civil, ha sido violado en el concepto de violación directa, ya que estima que a quien le compete dictar esta reglamentación es al Ministerio de Salud. Además, señala lo siguiente:

¿Incluso, este Acto acusado desarrolla atribuciones ajenas a su competencia funcional y jurídica, por cuanto son funciones sanitarias y afines, cuya responsabilidad es única y exclusiva del Ministerio de Salud atendiendo al Libro IV, Título I de la Ley No. 66 de 10 de noviembre de 1977, Artículos 182, 183, 184, 185, 186, 187 (Código Sanitario), Entidad Estatal responsable de coordinar con el Ministerio de Agricultura y Comercio e Industrias, la dictación de Reglamentos para la Importación y Cuarentena de Animales entre otras regulaciones (ver artículo 182 del Código Sanitario), las cuales son consideradas una función esencial del Estado, en estricto cumplimiento y desarrollo del Artículo 105 de la Constitución Política de la República (Ver foja 45) (Las negrillas son de la demandante).

3. El artículo 241 de la Ley No. 29 de 1 de febrero de 1996 ¿Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas¿.

¿Artículo 241. Racionalización de licencias. A partir de la incorporación de la República de Panamá a la Organización Mundial del Comercio, no se requerirán licencias, permisos previos, cuotas, vistos buenos, criterios vinculaciones o cualquier otra forma de autorización para la importación y exportación de bienes, salvo aquéllas acordes con esta Organización, o las que estén reguladas por convenciones internacionales suscritas por la República de Panamá.

El Estado establecerá los nuevos mecanismos jurídicos que sustituirán los controles mencionados, de conformidad con los compromisos internacionales del país¿.

Afirma la demandante, que el Decreto Impugnado viola esta norma legal en el concepto de violación directa por omisión, ya que establece ¿condiciones legales y comerciales de las cuales están exoneradas las naciones que integran la OMC...¿ Además, señala que: ¿...la Autoridad demandada, esta asumiendo y subrogándose acciones comerciales que no está autorizada ni designada por Convenio Internacional alguno que rijan o reglamente estos asuntos de estos bienes, productos y subproductos agropecuarios producidos en el exterior y destinados a otros Países.¿(Ver foja 46).

4. Los numerales 5 y 6 del artículo 5 de la Ley No. 42 de 2 de mayo de 1974, ¿Por la cual el Consejo Nacional de Legislación crea la Autoridad Portuaria Nacional¿.

¿Artículo 5. Para el logro de sus objetivos, la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL, ejecutará las siguientes atribuciones:

...

5. Proveer las facilidades de navegación, maniobra y atraque a las naves que recalán los puertos y en general los servicios que estas requieran para la eficiente transferencia de las cargas y de los suministros usuales en los puertos, y reglamentar estas actividades dentro del recinto portuario.

6. Embarcar, desembarcar, trasladar, almacenar, custodiar y entregar a los consignatarios o sus representantes, las mercancías, productos u otros bienes que se desembarquen o estén destinados a embarcarse.

La AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL requerirá las autorizaciones aduaneras que se necesiten para la entrega o embarque de mercadería...¿

A juicio de la demandante, señala que esta disposición legal es violada por el Decreto Ejecutivo No. 22 de 15 de febrero de 1996, en el concepto de desviación de poder, ya que:

¿...es evidente la intromisión por parte del Órgano Ejecutivo mediante el presente instrumento reglamentario en las atribuciones que por Ley y en materia de operaciones de transbordo y tránsito en los Puertos Panameños de productos y sub-productos, corresponde única y exclusivamente por Ley formal a la Autoridad Marítima Nacional antes Autoridad Portuaria Nacional¿ (Ver foja 47).

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Este Despacho estima que el Decreto No. 22 de 15 de febrero de 1996, ¿Por el cual se faculta al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para establecer Zonas de Seguridad Fitozoosanitarias en Instalaciones Portuarias Nacionales, y se reglamentan las Operaciones de Transbordo y Tránsito en y entre Puertos panameños de Productos y Subproductos Agropecuarios¿, no contraviene las disposiciones legales enunciadas por la demandante, por las razones jurídicas que se expone a continuación:

En efecto, previo al examen del ordenamiento legal vigente, consideramos que el Decreto Ejecutivo impugnado no infringe el artículo 182 del Código Sanitario, toda vez que de conformidad con la Ley No. 12 de 25 de enero de 1973 ¿Por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus funciones y facultades¿, específicamente en el numeral 11, del artículo 2, se señalan las atribuciones que posee esta dependencia ministerial para reglamentar y adoptar todas las medidas que sean indispensables para el control sanitario de los productos agropecuarios, las plantas y animales. El artículo que se comenta literalmente dice así:

¿Artículo 2. El Ministerio tendrá las siguientes funciones:

...

11. Reglamentar y adoptar las medidas de control sanitario con relación a los productos agropecuarios, así como plantas y animales que sean necesarias para una adecuada sanidad agropecuaria y aplicar las sanciones a los infractores de la misma.

De la norma citada se infiere, que a quien le compete establecer las medidas de control fitozoosanitario de los productos y subproductos agropecuarios, es al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, quien a su vez, de acuerdo a la reglamentación vigente posee los mecanismos de control y las autoridades capacitadas para encargarse de dicha labor.

En este sentido, es importante destacar que mediante la Ley No. 2 de 16 de enero de 1956, se creó el Departamento de Sanidad Animal en el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, en virtud del cual se le asignó a este Departamento, las siguientes funciones:

¿e) Establecer medidas preventivas para impedir la entrada al país de enfermedades infecto-contagiosas, tales como la AFTOSA, ERISPELA PORCINA Y RABIA, regulando con fines exclusivamente sanitario, la importación, exportación y traslado de animales de cualquier especie.

f) Establecer medidas para la investigación, control y erradicación de cualquiera enfermedad animal, inclusive las trasmisibles al hombre y viceversa...¿

Esta Ley es reglamentada mediante el Decreto No. 57 de 7 de febrero de 1956, en el cual el artículo 12, sobre la importación de productos y entrada de virus, organismos patógenos, parásitos, etc., establece lo siguiente:

¿Artículo 12. No se permitirá la entrada al país de virus, organismos patógenos, parásitos o productos biológicos para uso veterinario, a menos que exista un permiso especial del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias y siempre que se haya cumplido con los requisitos generales sobre importación que establece los (sic) disposiciones legales¿.

Posteriormente, mediante el Decreto Ley Número 20 de 1 de septiembre de 1966, ¿Por el cual se crea el Servicio de Sanidad Vegetal en el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias y se dictan medidas de protección Fitosanitaria, para proteger a la agricultura de las plagas y enfermedades que pudieran existir dentro o fuera del país¿, se le asignó al Órgano Ejecutivo, para que a través del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, se dicten los acuerdos más convenientes para proteger la Agricultura.

Por su parte, el Decreto Ley No. 15 de 18 de mayo de 1967 ¿Por el cual se reglamentan disposiciones relacionadas con las enfermedades infecciosas y contagiosas que afectan a los animales¿, dispone en el artículo 1, lo siguiente:

¿Artículo 1. No se podrá importar a Panamá ningún animal, ni producto o sub-producto de origen animal, ni productos biológicos para uso veterinario, ni cualquier producto potencialmente capaz

de portar gérmenes o virus de enfermedades infecciosas o contagiosas, a menos que previamente se haya obtenido el correspondiente permiso de Importación del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias a través de su Departamento correspondiente. Exígense iguales requisitos para la exportación de los productos mencionados en el presente artículo.

Las legislaciones anotadas demuestran la preocupación del Estado en la conservación y preservación de la sanidad animal y vegetal, a fin de que no se propaguen, ni se introduzca productos o subproductos que puedan portar gérmenes, virus de enfermedades infecciosas o contagiosas, que impliquen perjuicios a los productos agropecuarios, plantas y animales de nuestro país.

Actualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11, del artículo 2 de la Ley No. 12 de 25 de enero de 1973, Orgánica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a dicha entidad ministerial le corresponde esta función, por lo que resulta infundada la apreciación de la demandante, en el sentido de estimar que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario se subrogó competencias que presta y debe prestar el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud, de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes, tiene la responsabilidad de velar por la salud de toda la población, por lo que se debe garantizar a cada individuo-persona, el derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud. En tanto, que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, posee entre sus atribuciones, reglamentar y adoptar las medidas de control sanitario en relación con los productos agropecuarios; por lo que encamina sus esfuerzos en mantener dichos productos exentos de enfermedades potencialmente infecciosas o contagiosas, que puedan ocasionar daños a los productos agropecuarios, plantas y animales de nuestro país. En consecuencia, los objetivos del Ministerio de Salud y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, son distintos, aunque no excluyentes, ya que el primero, preserva y conserva la salud humana, y el segundo, procura que los productos y subproductos agropecuarios, que pretendan introducirse al país, preserven la seguridad agropecuaria nacional.

Por tanto, consideramos que lo dispuesto en el artículo 182 y siguientes del Código Sanitario, el cual data de 1947, ha sido subrogado por estas regulaciones legales que establecen directrices especiales en materia de sanidad animal y vegetal en nuestro país, y de las cuales nos hemos referido en las líneas precedentes.

Por lo expuesto, estimamos que no se produce la alegada infracción al artículo 182 del Código Sanitario, y por consiguiente, tampoco se configura la supuesta violación al artículo 15 del Código Civil, ya que consideramos que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario posee amplias facultades para expedir el Decreto Ejecutivo No. 22 del 15 de febrero de 1996, mediante el cual se establecen zonas de seguridad fitozoosanitarias en instalaciones portuarias nacionales y se reglamentan las operaciones de transbordo y tránsito en y entre puertos panameños de productos y subproductos agropecuarios.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 241 de la Ley No. 29 de 1996, disentimos del criterio externado por la demandante, ya que incluso, la misma norma que se cita como supuestamente infringida, señala que las licencias, permisos previos, vistos buenos y otros, no

serán necesarios: ¿salvo aquéllas acordes con esta Organización, o las que estén reguladas por convenciones internacionales suscritas por la República de Panamá. El Estado establecerá los nuevos mecanismos jurídicos que sustituirán los controles mencionados, de conformidad con los compromisos internacionales del país¿.

Sobre el particular, es importante señalar que la República de Panamá, en virtud de la Ley No. 23 de 15 de julio de 1997, aprobó el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio; Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y Lista de Compromisos, y por consiguiente, debe adecuar la legislación interna a la Normativa Internacional.

Esta Ley representa el conjunto normativo que regula y aplica medidas para la prevención, el diagnóstico, la investigación, el control y la erradicación de las enfermedades y/o plagas animales (ver artículo 1), y en la misma se establece la facultad que posee el Ministerio de Desarrollo Agropecuario para establecer el conjunto de medidas zoonosanitarias, para expedir las licencias zoonosanitarias de importación y las licencias zoonosanitaria para mercancía en tránsito y establecer, igualmente, zona de seguridad zoonosanitaria (Ver artículo 4).

En consecuencia, consideramos que el Decreto Ejecutivo impugnado no contraría el texto legal del artículo 241 de la Ley No. 29 de 1996, toda vez que esta disposición legal dispone la remisión a otros textos legales, y bajo este supuesto, es que se debe aplicar el contenido de la Ley No. 23 de 1997, por la cual se aprueba el Convenio de Marrakech.

Aunado a lo anterior, el artículo 238 de la Ley No. 29 de 1 de febrero de 1996, establece las regulaciones, trámites, registros y controles adoptados para la protección de la salud animal o vegetal, y el cumplimiento de los estándares de calidad necesarios para el acceso al mercado nacional de un mismo género de productos elaborados en el país o en el exterior, son los mismos, independientemente del origen de los productos. Igualmente, se señala que en materia de productos de consumo humano o que afectan la salud humana, se harán cumplir las normas industriales, técnicas y de salud adoptadas por ley.

Por lo expuesto, consideramos que el Decreto Ejecutivo No. 22 de 15 de febrero de 1996, no contraviene el artículo 241 de la Ley No. 29 de 1996.

Finalmente, en relación con la supuesta infracción de los numerales 5 y 6 del artículo 5 de la Ley No. 42 de 2 de mayo de 1974, no compartimos los argumentos de la apoderada judicial del señor Irving Torres Nieto, toda vez que el artículo 3 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, ¿Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones¿, se establece, de manera prístina, que las atribuciones de esta institución están encaminadas al sector marítimo; por lo que estas funciones no deben confundirse con las importantes potestades enunciadas en la Ley No. 12 de 1973, en virtud del cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ha instaurado controles y medidas de los productos agropecuarios, animales y plantas que pretenda ingresar al país, y como el caso subjúdice, que únicamente se limitan al transbordo y al tránsito por los puertos panameños.

El artículo 3, del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, del cual se ha hecho mención en el párrafo anterior, dice así:

¿Artículo 3. La Autoridad tiene como objetivos principales:

1. Administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas que están relacionados, de manera directa, indirecta o conexa, con el funcionamiento y desarrollo del Sector Marítimo.
2. Coordinar sus actividades con la Autoridad del Canal de Panamá, la Autoridad de la Región Interoceánica, el Instituto Panameño de Turismo, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, y con cualquier otra institución y autoridad vinculada al Sector Marítimo, existente o que se establezca en el futuro, para promover el desarrollo socioeconómico del país.
3. Fungir como la autoridad marítima suprema de la República de Panamá, para ejercer los derechos y dar cumplimiento a las responsabilidades del Estado Panameño dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 y demás leyes y reglamentaciones vigentes¿

Por consiguiente, consideramos que el Decreto Ejecutivo no interfiere con las atribuciones que posee la Autoridad Marítima de Panamá en el sector marítimo, en la navegación de los ríos, mares, aguas lacustres y fluviales de la República de Panamá y en la administración de los puertos que le están adscritos; toda vez que, el establecimiento de controles fitozoosanitarios le corresponde, por mandato legal, ¿al Ministerio de Desarrollo Agropecuario¿; por tanto que esta institución debe asegurarse que, en el manejo de los productos y subproductos agropecuarios producidos en el exterior, cuyo destino sean otras ciudades, se observen altos estándares de seguridad sanitaria vegetal y animal; con el único y supremo propósito de garantizar y preservar la sanidad agropecuaria nacional.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declare legal, el Decreto Ejecutivo No. 22 de 15 de febrero de 1996, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Lcda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/8/bdec.

Lcdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General