

V N° 478

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. 30 del 4 de junio de 1999, por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, establece tarifas en concepto de servicios de zoosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoosanitarios.

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

Nos presentamos ante Vuestra Augusta Corporación 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 apoderada judicial del señor Irving Torres Nieto, ha presentado esta demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin de que Vuestra Honorable Sala declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, ¿Por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de prestación de Servicios Zoosanitarios y de uso

Seguro y eficaz de insumos zoosanitarios¿, publicado en la Gaceta Oficial No. 23, 816 de 11 de junio de 1999.

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

Estima la demandante, que el acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 1, 2, 298 y 690 del Código Fiscal, que establecen lo siguiente:

¿Artículo 1. La Hacienda Nacional la constituye el conjunto de bienes, rentas, impuestos, acciones y servicios pertenecientes al Estado¿.

¿Artículo 2. La Hacienda Nacional se divide:

1. Bienes Nacionales; y
2. Tesoro Nacional¿

¿Artículo 298. Para los efectos de este Libro se entiende por servicios nacionales los que presta directamente el Estado a los particulares y dan lugar a la percepción por parte de éste, de tasas o derechos, de ordinario inferiores al costo de tales servicios.

El producto de estas tasas y derechos ingresarán al Tesoro Nacional¿.

¿Artículo 690. Las rentas nacionales provenientes de tasas y derechos se regulan por las respectivas disposiciones de los Libros I, II y III de este Código, y en su caso por las leyes complementarias¿.

En relación con el artículo 1 del Código Fiscal, la demandante señala que:

¿es palmaria la violación del Acto objeto de esta acción al establecer el concepto de tarifas que no es más que sinónimo de tasas, derechos e impuestos percibidos por el Estado, por la prestación de servicios públicos o nacionales en función de las obligaciones administrativas o gubernamentales que debe realizar. En este caso el Ministerio de Desarrollo Agropecuario presta un servicio público Zoosanitario de uso seguro y eficaz de insumos zoosanitarios, por el cual no está autorizado por Ley para cobrar ningún tipo de renta o derechos por la prestación de los mismos a los particulares¿. (Ver foja 22).

En lo que concierne a la supuesta violación del artículo 2, afirma que: ¿los dineros o ingresos que perciba el Estado por la contraprestación de servicios nacionales, forman parte de la Hacienda Nacional y los mismos bajo ninguna circunstancia pueden desatender su destino, so pretexto trasladarlos de forma directa a satisfacer gastos que surjan de la prestación de un determinado servicio público que preste alguna Institución Estatal¿. (Ver foja 24).

La actora afirma que la transgresión al artículo 298, se produce, ya que: ¿los Libros II y III del Código Fiscal, desarrollan los principios y conceptos de los servicios públicos y nacionales de acuerdo a cada actividad que realiza el Estado, en atención a los servicios que demandan los particulares fija las correspondientes tasas o derechos, y en ninguno de sus Títulos o Capítulos respectivos a la materia, se regula la existencia de esta función pública como una contraprestación por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario¿.(Ver foja 23).

Por último en cuanto a la supuesta conculcación del artículo 690, la demandante señala que:

¿...al establecer una tarifa que no es más que una tasa que deben pagar los particulares por la prestación de los servicios públicos zoosanitarios, sin ajustarse a un marco jurídico que expresamente regula la expedición de Leyes en materia Tributaria que reconocen la existencia legal de las Rentas Nacionales creadas por el Estado ajustándose obviamente, a la Legislación Fiscal y presupuestaria vigente, con lo que abiertamente se observa pugna el Decreto demandado en esta acción¿.(Ver foja 25).

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 procuradora judicial del señor Irving Torres Nieto, afirma que el artículo 15 del Código Civil, ha sido violado en el concepto de violación directa, por que:

¿la potestad reglamentaria del Ejecutivo en la dictación de esta Acto, ha traspasado el marco jurídico que rige el principio de legalidad al cual deben ajustarse las decisiones y actuaciones de los funcionarios públicos, de ello concluimos que el Ejecutivo a través de este instrumento reglamentario, ha incurrido en la violación de la citada norma civil, por cuanto es contrario a lo dispuesto en los Artículos 1, 2, 4, 298, 690 del Código Fiscal, y demás normas de hermenéutica legal, que regulan estos principios y disposiciones fiscales, amén de que atiende atribuciones que

no son materia de su competencia, al ser funciones sanitarias y afines, cuya responsabilidad es única y exclusiva del Ministerio de Salud, coordinadas con el MIDA y Comercio e Industrias, atendiendo el Libro IV, Título I de la Ley No. 66 de 10 de noviembre de 1977, Artículos 182 y 183 del Código Sanitario, Entidad Estatal que conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Comercio e Industria, dictará los Reglamentos para la Importación y Cuarentena de Animales entre otras regulaciones, y las cuales son consideradas una función esencial del Estado, tal y como lo dispone el Artículo 105 de la Constitución Política de la República, desarrollado por el citado compendio sanitario. Siendo esta una función esencial e indelegable del Estado y desarrollada mediante el instrumento legal correspondiente (Código Sanitario), no es considerado como un servicio que de cómo resultado una contraprestación que de origen a un derecho o tasa. (Ver fojas 25 y 26).

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Expuestas las normas legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación expuesto por la demandante, procedemos a emitir nuestro criterio en la presente demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, en los siguientes términos:

El artículo 10 de la Ley No. 23 de 15 de julio de 1997, ¿Por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio; el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y Lista de Compromisos; se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones¿, señala la potestad que posee el Ministerio de Desarrollo Agropecuario para fijar y cobrar las tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que brinda. El texto del artículo que se comenta dice así:

¿Artículo 10. Se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a establecer y cobrar tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que se presten en cumplimiento del presente título.

Las tarifas serán ajustadas de acuerdo con el costo del servicio que se brinde y no en función del valor de la mercancía. Dichas tarifas serán publicadas en la Gaceta Oficial¿.

Por ende, es infundado lo afirmado por la demandante, ya que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario posee amplias facultades para fijar estas tarifas en concepto de Prestación de Servicios Zoosanitarios y de uso Seguro Eficaz de Insumos Zoosanitarios.

La potestad para fijar tasas o contribuciones, debe encontrarse previamente fijada en la ley, y en el caso bajo examen, es la Ley, quien le otorga la facultad al Ministerio de Desarrollo Agropecuario

para establecer las tarifas enunciadas en el Decreto impugnado, cumpliéndose así, el presupuesto constitucional consagrado en el artículo 48, que dice: *¿Nullum Tributum Sine Lege¿*.

Las tarifas señaladas en el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, es un catálogo de precios, el cual se ha fijado en función del tipo de servicio que requiere el usuario, y que se propone obtener de la Dirección Nacional de Salud Animal, en concepto de prestación de servicios zoosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoosanitarios, tales como: Certificados, licencias, certificaciones, inspecciones, supervisión, análisis de laboratorio, registros, sellos, capacitaciones, consultorías, asesoramiento y venta de organismos cuyos ingresos se destinarán al control zoosanitario en la salud Animal (Ver artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 30 de 1999).

Con respecto a la facultad que poseen las instituciones estatales, para cobrar una determinada tasa, Vuestra Honorable Sala Tercera, en Sentencia de 24 de agosto de 1998, dictaminó los siguientes:

¿...las tasas y cánones se establecen en atención a las instalaciones, facilidades y servicios, que la Dirección de Aeronáutica Civil pone a disposición de los usuarios en los aeropuertos nacionales, y, entre ellas figura 'tasa por servicio al pasajero'. Ello demuestra, sin lugar a dudas, que contrario a lo expuesto por el apoderado judicial de la parte actora, sí existe una contraprestación, requisito esencial para la fijación de una tasa, y, en este caso, lo es la prestación de un servicio que beneficia a las aerolíneas que utilizan los aeropuertos nacionales, y en los cuales se proporciona el equipo, personal e instalaciones adecuadas que posibilitan la partida y llegada de vuelos, sin soslayar, como se indica dentro de los considerandos de dicha resolución, que ello se brinda 'dentro de los mejores cánones de seguridad y funcionamiento'. Se desestima, pues, la violación alegada al artículo 3 del Decreto de Gabinete No. 13 de 22 de enero de 1969...(Ver Registro Judicial de octubre de 1998, pág. 417).

Por consiguiente, consideramos que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, posee la previsión legal para expedir el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, por el cual se establece las tarifas en concepto de Prestación de Servicios Zoosanitarios y de uso Seguro y Eficaz de Insumos Zoosanitarios.

Recientes corrientes doctrinales señalan que en la prestación de los servicios públicos, rigen los principios de continuidad, adaptabilidad, neutralidad, igualdad, y la obligación de funcionamiento correcto de los servicios públicos. De estos principios es importante señalar que el principio de igualdad, significa que, en cuanto a cargas y beneficios, todos los usuarios se encuentran en un mismo plan. El servicio público atiende a la satisfacción del interés general, el cual no permanece inmutable, varía con el tiempo; en consecuencia, los servicios públicos deben evolucionar de acuerdo a las exigencias, las cuales imponen, como en el caso bajo estudio, el

cobro de unas determinadas tarifas, fijada en razón de la contraprestación que se pretenda obtener de dicho servicio público.

En relación con el Principio de Igualdad frente al Servicio Público, el Dr. Libardo Rodríguez, en su obra ¿Derecho Administrativo¿, a página. 424 expresa lo siguiente:

¿4. Principio de igualdad frente al servicio público. Es una manifestación particular del principio más general del derecho consistente en la igualdad de todos ante la ley y se traduce en que el servicio público debe tratar a sus usuarios sobre un pie de igualdad, sin discriminaciones. Esta igualdad, que en un principio se considera absoluta, con fundamento en la equidad se ha transformado en una igualdad en la medida en que los usuarios se encuentran en una situación similar frente al servicio, lo cual ha permitido modernamente el establecimiento de tarifas diferenciales en los servicios públicos, de acuerdo con grupos de usuarios que se encuentran en esas situaciones similares o semejantes¿. (RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., 9na. Ed. Santa Fé de Bogotá. Colombia. Pág. 424. 1996).

Por tanto, el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, por el cual se establece tarifas en concepto de prestación de servicios zoosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoosanitarios, no contraviene las disposiciones legales citadas por la demandante, pues, tal como hemos expuesto en líneas precedentes, la facultad para establecer estas tarifas se encuentra contemplada en la Ley No. 23 de 15 de julio de 1997, ¿Por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio; el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos; se adecua la Legislación interna a la Normativa Internacional y se dictan otras disposiciones¿.

Además, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de conformidad con el numeral 11, del artículo 2 de la Ley No. 12 de 25 de enero de 1973, brinda un servicio público, cuya finalidad central es mantener y preservar la sanidad agropecuaria nacional.

Por ende, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario posee la facultad legal para fijar las tarifas que se enuncian en el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999. Estas facultades legales emanan de la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996 ¿Por la cual se dictan medidas de protección fitosanitaria y se adoptan otras disposiciones¿ y de la Ley No. 23 de 15 de julio de 1997, de las cuales, la primera dispone la atribución que tiene el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de dictar las reglamentaciones que sean necesarias a fin de asegurarse la obtención de los dineros que sean necesarios para sufragar los gastos que se generen en concepto de autorizaciones, certificados, licencias, certificaciones, inspecciones, custodias, supervisión, tratamientos, análisis de laboratorio y demás actividades. (ver artículo 1 de la Ley No. 47 de 1996).

Las tasas, como especies de tributos, se encuentran, igualmente, sometidas al principio de que no hay tributo sin ley que lo establezca; por ende, si existen normas, de superior jerarquía, como lo son la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996 y la Ley No. 23 de 15 de julio 1997, que disponen la

creación de tales tarifas; la facultad ejecutiva reglamentaria ejercida a través del Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, no contraviene lo dispuesto en las normas fiscales.

En relación con la administración de las tarifas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de abril de 1992, expresó lo que se copia a continuación:

¿Si bien es cierto que el artículo 204 de la Constitución señala que todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el presupuesto, no es menos cierto que la ley puede prever en casos especiales en que existan poderosas razones de orden público e interés social, la creación de fondos especiales formados por fondos que percibe una institución estatal por servicios prestados a los administrados. Nada impide tampoco a juicio de la Sala, que en estos casos excepcionales la ley autorice a la institución estatal respectiva a que esos fondos, que pueden no estar presupuestados, sean utilizados por la propia institución para sufragar algunos de sus gastos. Si bien la Corte Suprema examinaría en cada caso la justificación de esta medida, no es menos cierto que estos casos, que no deben ser la regla general sino la excepción, pueden darse dentro de nuestro ordenamiento jurídico si la ley así lo prevé. Deben entenderse que en estos casos excepcionales los respectivos fondos pueden ser fiscalizados por la Contraloría General de la República con sujeción a las normas jurídicas especiales que regulen esos fondos...¿(Registro Judicial de abril de 1992, pág. 44-54).

En cuanto al aspecto monetario, los artículos 11 y 12 de la Ley No. 23 de 15 de julio de 1997, disponen lo siguiente:

¿Artículo 11. Se crea el Fondo Nacional de Salud Animal para el cumplimiento de los objetivos del presente título, como fondos incorporados, no sujetos al principio de caja única del Estado y que estarán compuestos por:

1. Los ingresos percibidos en concepto de multas, de conformidad con lo establecido en el presente título.
2. Las tarifas cobradas por los servicios prestados por la Dirección Nacional de Salud Animal.
3. Los legados y donaciones de personas naturales o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales, privadas o públicas, a favor de la Dirección Nacional de Salud Animal.
4. Los fondos provenientes de proyectos con financiamiento internacional para ser ejercidos por la Dirección Nacional de Salud Animal.
5. Cualquier otro que determine la Ley.¿

¿Artículo 12. El Fondo Nacional de Salud Animal podrá ser administrado a través de un organismo no gubernamental, nacional o internacional, de seriedad y nombre reconocidos, o por una institución financiera acreditada por la República de Panamá. Los ingresos que se perciban por

este concepto serán utilizados únicamente en la ejecución de los programas de salud animal, aprobados a través de un presupuesto elaborado previamente por la autoridad competente.

Los sistemas y controles financieros, contables y legales, serán establecidos conjuntamente entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el organismo no gubernamental o institución administradora, a efecto de obtener la racionalización de las inversiones presupuestarias del servicio de sanidad, en forma satisfactoria para ambas partes y con el compromiso de efectuar las correspondientes liquidaciones anuales.

Los referidos fondos se ajustarán a las normas de auditoría interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y serán fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Por tanto, los dineros que se perciban en concepto de las tarifas por la prestación de servicios zoonosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoonosanitarios, ingresarán al Fondo Nacional de Salud Animal, y en este sentido, el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, acata esta disposición, de jerarquía superior, cuando establece en el artículo cuarto, lo siguiente:

¿Artículo Cuarto. Las sumas recaudadas en concepto de estos servicios ingresarán al Fondo Nacional de Salud Animal, el cual será utilizado en los servicios que brinda la Dirección Nacional de Salud Nacional de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Los referidos fondos se ajustarán a las normas de auditoría interna del Ministerio y serán fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Por lo expuesto, consideramos que no se produce la alegada violación a los artículos 1, 2, 298 y 690 del Código Fiscal.

En lo que respecta a la supuesta violación del artículo 15 del Código Civil, resultan infundadas las aseveraciones de la actora, ya que 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¿, otorga al Ministerio de Desarrollo Agropecuario la potestad para reglamentar y adoptar todas las medidas que sean indispensables para el control sanitario de los productos agropecuarios, las plantas y animales.

La Ley No. 23 de 15 de julio de 1997, en virtud del artículo 10, dispone la facultad que posee dicha entidad ministerial para establecer y cobrar tarifas en conceptos de servicios zoonosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoonosanitarios, tales como: certificados, licencias, cuarentena de productos, laboratorio de pruebas, entre otros.

Por tanto, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tiene la potestad legal para emitir el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio 1999 y para fijar las tarifas en concepto de servicios zoonosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoonosanitarios.

Igualmente, sobre este tema, es importante acotar que ha sido una preocupación permanente del Estado la conservación y preservación de la sanidad animal y vegetal, a fin de que no se introduzcan productos o subproductos que puedan portar y propagar gérmenes, virus de enfermedades infectocontagiosas, que impliquen perjuicios potenciales a los productos agropecuarios, plantas y animales de nuestro Istmo.

Entre estos antecedentes legislativos, destacamos la Ley No. 2 de 16 de enero de 1956, reglamentada en virtud del Decreto No. 57 de 7 de febrero de 1956. 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¿. También para el año de 1967 se promulgó el Decreto Ley No. 15 de 18 de mayo de ese mismo año, mediante el cual se reglamentan disposiciones relacionadas con las enfermedades infecciosas y contagiosas que afectan a los animales.

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 esta adscrita 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, a nuestro juicio, 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 centra 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 la segunda, procura que los productos y subproductos agropecuarios que pretendan introducirse al país preserven la seguridad agropecuaria nacional.

Por estas razones, estimamos que no se configura la aludida infracción al artículo 15 del Código Civil, ya que contrario a lo expuesto por la demandante, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario posee la competencia legal para emitir la reglamentación sobre la prestación de servicios zoonosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos zoonosanitarios.

Por consiguiente, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declare legal el Decreto Ejecutivo No. 30 de 4 de junio de 1999, 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.