

Vista N° 479

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. 54 del 4 de septiembre de 1998, por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, establece tarifas por conceptos de prestaciones de servicios fitosanitarios y de uso de seguro y eficaz de insumos fitosanitarios.

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

Concurrimos ante Vuestra Alta 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 Licenciada Alma L. Cortes A., en representación de Irving Torres Nieto, ha presentado ante la Vuestra Augusta Sala, esta demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin de que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, emitido por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, por el cual se establecen tarifas por conceptos de

prestaciones de servicios fitosanitarios y de uso de seguro y eficaz de insumos fitosanitarios, publicado en la Gaceta Oficial No. 23,628 de 11 de septiembre de 1998.

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

Afirma la demandante, que el acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 1, 2, 298 y 690 del Código Fiscal, que dicen así:

¿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 cuanto al artículo 1, la demandante señala que a través del Decreto impugnado, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario brinda un servicio público ¿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 20).

En lo que respecta al artículo 2, expone que: ¿los dineros o ingresos que percibe 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 de trasladarlos de forma directa a satisfacer gastos que surjan de la prestación de determinado servicio público que preste alguna Institución Estatal¿ (Ver foja 22).

La actora, en lo que se refiere a la violación del artículo 298, señala 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, y 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, regula la existencia de esta función pública como una contraprestación por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario¿.(Ver foja 21).

Finalmente, en cuanto a la infracción al artículo 690, la recurrente sostiene que el Decreto impugnado establece una tarifa que no es más que una tasa que deben pagar los particulares por la prestación de los servicios públicos fitosanitarios y para lo cual no se encuentra facultado. (Cfr. foja 23)

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¿.

A juicio la apoderada judicial del señor Irving Torres, este artículo ha sido violado en el concepto de violación directa, ya que:

¿¿la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo en la dictación de este 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 contraria a lo dispuesto en los Artículos 1, 2, 4, 298, 690 del Código Fiscal y los Artículos 183, 184, 185, 186, 187 del Código Sanitario, Entidad Estatal que conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Comercio e Industrias, dictará los Reglamentos para la Importación y Cuarentena de Animales entre otras regulaciones, y las cuales son consideradas una función esencial del Estado, tal como lo dispone el Artículo 105 de la Constitución Política de la República, desarrollado por el citado compendio sanitario (Ver foja 24).

3. Los artículos 183, 184, 185, 186 y 187 del Código Sanitario, cuyo texto se lee a fojas 24 a 25 del expediente de marras.

Como concepto de la infracción, la demandante, sostiene lo siguiente:

¿Sustentamos esta infracción, al observar que estas funciones sanitarias, dependen de la coordinación del Ministerio de Salud, como Ente nominador, y al cual por Ley se le otorga competencia para presentar o proponer Reglamentos en materia de Salud, y No al Ministerio de Desarrollo Agropecuario¿. (Ver foja 26).

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Efectuada las transcripciones de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación expuesto por la demandante, nos avocamos al examen de la presente demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, en los siguientes términos:

El artículo 1, de la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996, ¿Por la cual se establecen medidas de protección fitosanitaria y se adoptan otras disposiciones¿, define la finalidad de esta regulación legal, tal como se copia a continuación:

¿Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley regulan todas las acciones relativas a la protección vegetal del patrimonio agrícola nacional, con el objetivo primordial de prevenir y controlar, en forma integral, los problemas fitosanitarios y lograr la calidad fitosanitaria de las plantas y productos vegetales en su proceso de producción, clasificación, empaque, almacenamiento y transporte, así como evitar la introducción, establecimiento y diseminación de plagas, plantas y productos vegetales en el territorio de la República de Panamá.

Igualmente, tiene como objetivo establecer el uso adecuado de los insumos fitosanitarios¿.

En atención a estos fines, el Capítulo II ¿Financiamiento¿ de esta Ley, en el artículo 11, establece lo siguiente:

¿Artículo 11. Se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para cobrar una tarifa de acuerdo con el costo de los servicios fitosanitarios que presta, tales como autorizaciones, certificados, licencias, certificaciones, inspecciones, custodias, supervisión, tratamientos, análisis de laboratorio, registros, autorizaciones de operación, sellos, acreditaciones, capacitaciones, consultorías, asesoramiento y venta de organismos, cuyos ingresos se destinarán al control fitosanitario en la agricultura y otros fines.

Las tarifas se ajustarán de acuerdo con las variaciones que presente el índice de precios al consumidor y serán publicadas en la Gaceta Oficial.

Las tarifas nunca se basarán en función ad-valorem de la mercancía a la que se le brinda el servicio, y para su determinación el Ministerio de Desarrollo Agropecuario tomará en consideración su efecto en los costos unitarios del producto y su compatibilidad en el mercado nacional e internacional¿.

La norma legal citada constituye el cimiento legal, utilizado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para emitir el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, ¿Por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas por Conceptos de Prestación de Servicios Fitosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos fitosanitarios¿.

La potestad para fijar tasas o contribuciones, debe encontrarse previamente fijada en la ley, y en el caso bajo estudio, acontece que precisamente 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 establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, representan un catálogo de precios, el cual se ha fijado dependiendo del tipo de servicio que requiera el usuario, y que deberán pagar estos, a fin de obtener la contraprestación del servicio fitosanitario que brinda el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de sus distintas dependencias.

En relación con la facultad que poseen las entidades estatales para cobrar una determinada tasa, resulta ilustrativa la Sentencia de 24 de agosto de 1998, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que en lo medular expresa:

¿...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).

Contrario a lo expuesto por el demandante, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario posee la facultad legal para expedir 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, consignadas en el artículo 1 de la Ley No. 47 de 1996. Por consiguiente, las tarifas previstas en el Decreto Ejecutivo Nº54 de 1998, se encuentran legalmente establecidas.

Actualmente se concibe 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 importa destacar el de igualdad, el cual significa que en cuanto a cargas y beneficios todos los usuarios se encuentran en un mismo plan. El servicio público atiende al 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 subjúdice, 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).

En consecuencia, el Decreto Ejecutivo impugnado, en virtud del cual se establece unas tarifas en concepto de prestación de servicios fitosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos fitosanitarios, no contraviene el texto de las normas legales citadas por la demandante, ya que, tal como hemos expuesto en líneas precedentes, la facultad de fijar estas tarifas se encuentra contemplada en una previsión legal, tal como lo es la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996. Además, tales tarifas se han fijado, en atención a las facultades otorgadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en el numeral 11, del artículo 2 de la Ley No. 12 de 25 de enero de 1973, y por el cual esta institución ministerial brinda un servicio público, cuya finalidad se centra en mantener y preservar la sanidad agropecuaria nacional.

Por tanto, estimamos que no se produce la alegada infracción a los artículos 1, 2, 298 y 690 del Código Fiscal, toda vez que 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 existe una norma, de superior jerarquía, como la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996, que dispone la creación de tales tarifas, la facultad ejecutiva reglamentaria ejercida a través del Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, no contraviene lo dispuesto en las normas fiscales.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que el artículo 9 de la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996, crea la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal como la autoridad competente para ejecutar las políticas de sanidad vegetal en el territorio nacional e igualmente, en el artículo 12 lex cit., se contempla que la administración de dichos fondos se consignará en el Fondo Especial de Protección Fitosanitaria (FEPROF) de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal. Estos artículos disponen lo siguiente:

¿Artículo 9. Créase en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, bajo el mando de un funcionario idóneo y en dependencia directa del Despacho Superior.

Esta Dirección se constituye en la autoridad competente con la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentaciones, así como ejecutar las políticas de sanidad vegetal en el territorio de la República, para coadyuvar en la protección del ambiente y la salud.

¿Artículo 12. Para cumplir con los objetivos de esta Ley, la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal dispondrá de un Fondo Especial de Protección Fitosanitaria (FEPROF), constituido por:

1. Los ingresos de la Dirección recibidos en concepto de permisos, registros, tasas por servicios y derechos.

2. Los ingresos provenientes de multas, decomisos y demás, como consecuencia de la infracción de esta Ley y sus reglamentos.

Bajo esta directriz, el Decreto Ejecutivo impugnado establece que dichos ingresos se destinarán al control fitosanitario en la agricultura (Ver primer Considerando) y en el artículo décimo se dispone que el destino de dichas sumas ingresarán al FEPROF. Esta disposición legal dice así:

¿Artículo Décimo. Las sumas recaudadas en concepto de estos servicios ingresarán al Fondo Especial de Protección Fitosanitaria (FEPROF), el cual será utilizado en los servicios que brinda la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal 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.

En consecuencia, el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, no representa el desconocimiento de las normas legales vigentes sobre la materia, ya que por el contrario existe una previsión legal que autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para que se dé el establecimiento de tarifas por conceptos de prestación de servicios fitosanitarios y de uso seguro y eficaz de insumos fitosanitarios, las cuales serán depositados en el Fondo Especial de Protección Fitosanitaria (FEPROF), y serán fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Sobre el particular, es importante citar la Sentencia de 8 de abril de 1992, emitida por Vuestra Honorable Sala tercera, que en lo medular expresa:

¿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).

Por las razones anotadas estimamos que no se producen las violaciones endilgadas 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, y a los artículos 183, 184, 185, 186 y 187 del Código Sanitario, no compartimos los argumentos de la apoderada judicial del señor Irving Torres Nieto, ya que existen dos leyes que fundamentan dicho ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo: 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¿, y la Ley No. 47 de 9 de julio de 1996, ¿Por la cual se dictan medidas de protección fitosanitaria y se adoptan otras disposiciones¿.

Estas normas legales, por un lado, establecen la facultad que posee el Ministerio de Desarrollo Agropecuario para reglamentar y adoptar todas las medidas que sean indispensables para el control sanitario de los productos agropecuarios, las plantas y animales; y por el otro, la potestad que posee dicha entidad ministerial para fijar las tarifas de acuerdo con el costo de los servicios fitosanitarios que brinda.

Por tanto, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tiene la potestad legal para emitir el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, y por ende, para fijar las tarifas por la prestación de los servicios fitosanitarios y de uso seguro y eficaz de los insumos fitosanitarios.

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 evitar que se propaguen, o se introduzca productos o subproductos que puedan portar gérmenes, virus de enfermedades infectocontagiosas, que impliquen perjuicios 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. Mientras 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 las razones anotadas, estimamos que no se configura la aludida infracción al artículo 15 del Código Civil, y por ende, el Decreto Ejecutivo impugnado no conculca los artículos 183 a 187 del Código Sanitario, ya que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario posee la competencia legal para emitir la reglamentación impugnada.

Por consiguiente, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declare legal, el Decreto Ejecutivo No. 54 de 4 de septiembre de 1998, 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.