

13 de Agosto de 1999.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.

Alegato de Conclusión Propuesto por la Licenciada Alma L. Cortés, en representación de Productos Sonaños, S.A., Servicios de Carnes de Panamá, S.A. y Matadero Chiriquí, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, emitido por el Presidente de la República por conducto de la Ministra de Salud.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de externar nuestro Alegato de Conclusión, en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, que se deja enunciado en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

Este proceso se originó con la emisión del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, del Ministerio de Salud, mediante el cual se dictan disposiciones sobre la inspección veterinaria en los distintos Mataderos de sacrificios de animales en el país e inspecciones de plantas de procesamiento de productos cárnicos y se dictan otras disposiciones, publicado en la Gaceta Oficial N°23,125 del miércoles 18 de septiembre de 1996, cuya nulidad demanda la parte actora.

Este Despacho considera que no le asiste el derecho al demandante, porque el Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996 está fundamentado en la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947; específicamente, los artículos 113 y 114 de la Ley N°66 de 1947, regulan lo atinente a los Organismos Coordinados de Salud Pública, que comprenden aquellos servicios en que la Dirección General de Salud Pública sólo tiene injerencia parcial administrativa, económica o mixta; por lo que se contempla la posibilidad de la delegación de actividades y de autoridad.

Un análisis pormenorizado de esos artículos nos permiten observar que nos encontramos ante un Acto Administrativo que desarrolla una Ley, lo que en la doctrina y la legislación, se conoce como Potestad Reglamentaria, figura jurídica ésta consagrada en el artículo 179, numeral 14, de la Constitución Política, que a la letra dice:

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

15 ..."

De acuerdo con el artículo 179, numeral 14, de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, en asocio con el Ministro del Ramo, expedir normas de carácter reglamentario, en desarrollo de disposiciones legales; ello supeditado al texto y al espíritu de la Ley.

La finalidad de esos actos reglamentarios consiste en 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 Organo 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 Organo Ejecutivo es limitada, en virtud de la sumisión absoluta del reglamento a la Ley, en este 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).

Lo cierto es que, a juicio de nuestra Magistratura, el reglamento debe ser definido, a la vez, con un criterio de orden formal, lo que nos lleva a la conclusión que nos encontramos ante un acto administrativo de carácter ejecutorio; desde el punto de vista material, el reglamento se caracteriza por contener disposiciones generales e impersonales, que lo diferencian de los actos administrativos no reglamentarios, cuyas normas no se agotan con su ejecución.

La Corte explica que los reglamentos, por su relación con las leyes, son de tres clases, en nuestro sistema jurídico, y que son: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de leyes, son los que emanan del artículo 179, numeral 14, de la Carta Magna, cuyo texto ya citamos, y cuya misión es asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, por tratarse de una acción realizada por la Administración Pública subordinada a la Ley y con límites propios, que tienen vedado modificar el texto o el espíritu de la ley que están reglamentando.

Asimismo, la segunda clase de reglamentos, son los denominados autónomos, en los que la Administración, directamente, interpreta y desarrolla el Estatuto Fundamental. Se trata de casos en los que el Ejecutivo regula materias que no han sido contempladas en las leyes; sin embargo, no puede tratarse de materias que le están reservadas directamente a la Ley. El Pleno cita como ejemplo del mismo, el Decreto Ejecutivo N°159 de 1941, relativo al ¿tránsito en el territorio de la República de Panamá¿.

Este tipo de actos está consagrado en el artículo 179, numeral 10, de la Constitución Política que dice:

¿Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. ¿

10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución¿

En tercer lugar, se indican los reglamentos de necesidad o de urgencia, los que son emitidos por los gobiernos ¿de jure¿ y que abarcan materias reservadas a la legis. Estos reglamentos son excepcionales y, como su nombre lo indica, tienen su fundamento en la necesidad o urgencia, tendientes a tomar medidas en casos de calamidades o por motivos de interés público, siempre que el Parlamento esté en receso o no esté reunido,

con la prerrogativa de este último Órgano del Estado, de confirmarlos o rechazarlos, posteriormente, por lo que ¿-consecuentemente-¿ se entienden derogados. (Cf. Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 29 de octubre de 1991. R.J. de octubre de 1991).

En cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en esa misma Sentencia, expresó, en esencia, 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. Mientras más detallada sea la ley, menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detalle con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo `la expresión de la potestad reglamentaria ...es inversamente proporcional a la extensión de la Ley¿ (Derecho Administrativo, novena edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág. 38).

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo `está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la administración tiene atribuidas en el concierto público. (Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, ob., cit., pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución, que si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes...¿ (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

El precepto constitucional en estudio, dispone que la reglamentación de toda ley tiene que atenerse a su texto y a su espíritu, so pena de infringir no solamente la ley reglamentada, sino también la propia Constitución. Así Fernando Garrido Falla considera que:

¿... los reglamentos no pueden derogar ni modificar el contenido de leyes formales, decretos leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía¿; `los reglamentos independientes o autónomos no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares¿; `los reglamentos que en ejecución de una Ley anterior y en virtud de autorización expresa pueden limitar derechos a particulares no deben extenderse a materias distintas de la ley de

autorización; no deben regular cuestiones que, por su naturaleza, pertenezcan al campo jurídico privado; y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos. (Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242, citado en la Sentencia del Pleno de la Corte del 29 de octubre de 1991).

De acuerdo con nuestro Estatuto Fundamental y la Doctrina Administrativista, las leyes formales son aquellas que expide la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su potestad legislativa y, por su concreción y/o complejidad, requieren ser desarrolladas a través de Decretos que, de conformidad con el artículo constitucional invocado, deben ser expedidos por el máximo representante del Órgano Ejecutivo, con la participación del Ministro del Ramo respectivo; Decretos Reglamentarios éstos que son de ejecución y que poseen carácter general. (Cf. Sentencia de 5 de mayo de 1993. Rivera y Rivera, en representación de Wellington Fung Low vs- el Resuelto N°ALP-036-ADM de 4 de septiembre de 1991, por medio del cual se establece el Servicio Internacional de Fumigación (SIF) y se desarrolla la Ley 51 de 2 de diciembre de 1977, que autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para el cobro de tasas en concepto de fumigación e inspección de cuarentena y para la expedición y renovación de permisos de exportación, importación, tránsito o traslado de animales y de productos y subproductos de origen animal o vegetal).

En el proceso que nos ocupa, observamos que el Decreto Ejecutivo impugnado fue expedido por el Presidente de la República y la Ministra de Salud, ciñéndose a lo dispuesto en el artículo 179, numeral 14, de la Carta Magna, el cual viene a desarrollar lo contemplado en los artículos 113 y 114 de la Ley N°66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario.

A juicio de la Procuraduría de la Administración, el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, emitido por el Presidente de la República, junto con la Ministra de Salud, permite que el Ministerio de Salud pueda continuar ejerciendo su atribución de Inspección Sanitaria, pero de una manera más holgada, habida cuenta que los Inspectores Sanitarios deberán garantizar que el producto cárnico cumpla con los requisitos de salubridad que el Código Sanitario exige.

Con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo acusado, el Ministerio de Salud no contaba con el personal necesario para inspeccionar los 59 mataderos existentes, en ese momento, en la República de Panamá.

Ello trajo como consecuencia que el producto cárnico que se ofrecía no cumplía con los requisitos exigidos por las normas de salubridad. Las carnes se depositaban en el suelo y se transportaban al aire libre, expuestas a todo tipo de contaminación.

En los pocos mataderos donde se ofrecía el servicio, el Ministerio de Salud no podía hacer frente a los gastos económicos que significaba el pago de horas extras; de allí que los mismos eran cubiertos por el propietario del matadero.

Esa circunstancia podía implicar falta de objetividad del inspector sanitario, al momento de expedir su visto bueno, en beneficio de la empresa, pero en detrimento de la salud de la población nacional.

De allí que se expidió el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, para que ambas partes: Ministerio de Salud y los propietarios de los Mataderos, a través de un Servicio Coordinado, garantizaran la calidad del producto cárnico.

Téngase en cuenta que el propietario del Matadero debe garantizar la calidad del producto y al Ministerio le corresponde realizar las inspecciones pertinentes, para que ello sea así.

El Sistema Coordinado permite que se contraten los Inspectores Sanitarios necesarios para realizar la labor de inspección en los 13 Mataderos que actualmente brindan el servicio.

El Ministerio de Salud procede a contratar a los Inspectores, para que éstos ejerzan sus atribuciones en los mataderos y, a cambio del servicio, los Matarifes pagan el valor que corresponde por recibir dicho servicio.

De esta forma, el Ministerio de Salud se mantiene ejerciendo su atribución legal de inspeccionar y cuenta con el aporte económico para llevar a cabo dicha asignación.

Por tanto, considera esta Procuraduría que no es necesaria la emisión de una nueva Ley, para que este servicio se pueda prestar a través de un sistema coordinado, porque ya la Ley (Código Sanitario) lo contempla, bastaba con expedir el Decreto Reglamentario, tal como se indica en la excerta legal de la que emana el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996.

Queremos hacer énfasis reiterado, en que el Ministerio de Salud no pierde esa atribución y competencia, pues, al contratar a los Inspectores Sanitarios, mantiene el control sobre las tareas que estos desarrollan en los Mataderos.

Otro aspecto importante es que en el caso sub júdice, evidentemente nos encontramos ante dos Decretos Ejecutivos, uno expedido en 1970 y otro en 1996, para reglamentar el Código Sanitario en lo relativo a la inspección veterinaria en los diversos centros de sacrificios de animales, que operan en el país, y para regular las inspecciones de plantas de procesamiento de productos cárnicos.

Al ser ambos de igual jerarquía, el posterior derogó el primero, para que fuera el texto del segundo el que reglamentara lo antes indicado.

Siendo así, a esta Procuraduría no le es posible entrar a analizar las cuatro primeras disposiciones jurídicas invocadas, porque las mismas pertenecen al Decreto Ejecutivo N°624 de 28 de mayo de 1970, que fue derogado expresamente, por el artículo 32 del Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996.

Recordemos que la derogación de una norma, constituye la cesación de su vigencia jurídica, con efectos hacia el futuro, tal como lo indicó la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia fechada 15 de diciembre de 1992. Añade la Sala que ¿En la derogación, la norma legal o reglamentaria pierde su vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es la declaración de inconstitucionalidad ...¿ (Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción propuesto por el señor Pablo Sosa, a través de sus apoderados especiales, los abogados Carrillo Brux y Asociados, versus, el Órgano Ejecutivo, integrado en este caso por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro).

Por todo lo manifestado, consideramos que el Decreto N°223 de 5 de septiembre de 1996 no es ilegal, por lo que reiteramos nuestra solicitud a los Señores Magistrados para que se desestimen las pretensiones y se confirme su contenido, en la oportunidad procesal correspondiente.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec.

Licda. Martha García H.  
Secretaria General, a.i.