

A juicio de la Sala, el acto impugnado infringe claramente el numeral 5° del artículo 90 del Código Sanitario, porque transforma el servicio de inspección veterinaria que debe brindar el Estado en un servicio coordinado de salud, en el que, de acuerdo con los artículos 113 y 114 ibidem, el Ministerio de Salud sólo tiene ingerencia parcial administrativa o económica o mixta y en el que los particulares receptores de dicho servicio quedan obligados a pagar parte del costo generado por la prestación del mismo, a través de un convenio escrito que se celebrará mediante el formulario que se aprueba en el Artículo Segundo de la Resolución impugnada. (Ver folios 53 y 54).

La referida infracción al artículo 90 del Código Sanitario se dio, además, porque ni esta norma ni ninguna otra disposición de este cuerpo legal facultan al Ministerio de Salud para obligar a los usuarios del servicio de inspección veterinaria a pagar o a asumir parte de los costos derivados de la prestación del mismo. Si bien el Ministerio de Salud podría cobrar por este servicio, el mecanismo legal para establecer tal cobro, es la fijación de una tasa por medio de una Ley y no obligar a los usuarios a asumir parte de los costos, bajo la premisa de que se está frente a un servicio coordinado de salud, como se hace en la resolución que se acusa de ilegal.

En opinión de la Sala, los cambios que pretende introducir el Ministerio de Salud por medio de la Resolución impugnada, conllevan una modificación sustancial en el modelo de prestación del servicio de inspección veterinaria que hasta ahora venía brindando dicho Ministerio, cambios que debieron adoptarse por medio de una Ley formal expedida por la Asamblea Legislativa y no a través de una simple resolución ministerial, que usualmente se dicta para regular asuntos de menor importancia.

Por los motivos expuestos, la Sala considera que el acto impugnado es ilegal, aunque por motivos distintos a los señalados por el actor.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NULA, POR ILEGAL, la Resolución N° 301 del 11 de julio de 1997, expedida por el Ministerio de Salud.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

JURISDICCIÓN COACTIVA

INCIDENTE DE NULIDAD Y DE PRESCRIPCIÓN INTERPUESTO POR EL LICENCIADO CARLOS MORNHINWEG WILLIAMS, EN REPRESENTACIÓN DE EDGAR G. WALLCOTT CAMPBELL, DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO QUE LE SIGUE LA AUTORIDAD DE LA REGIÓN INTEROCEÁNICA, SECTOR PACÍFICO. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, ONCE (11) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Carlos Mornhinweg Williams, en representación de Edgar George Wallcott Campbell, ha interpuesto incidente de nulidad y de prescripción en el proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la Autoridad de la Región Interoceánica, Sector Pacífico.

El incidentista sustenta la nulidad de la acción de cobro en su contra en la falta de documentación que establezca con exactitud la fecha de desocupación

del inmueble, cuyo arrendamiento le están cobrando, por lo que considera que el título ejecutivo está viciado, pues carece de documentación que lo respalde.

Sobre la excepción de prescripción alegada puntualizó lo siguiente:

"A nuestro representado se le ha instaurado un proceso por cobro coactivo, OCHO AÑOS Y CUATRO MESES después que abandono (sic) la residencia o según la Jefe del Departamento de Recaudación SEIS AÑOS Y OCHO MESES, si tomáramos como cierta la certificación que proporciono (sic), en ambos casos consideramos que prescribió la acción de la Autoridad De La Región Interoceánica, para proceder a gestionar un cobro por Jurisdicción Coactiva, en contra de nuestro representado".

El Juez Ejecutor de la Autoridad de la Región Interoceánica en escrito legible a fojas 9 y 10 solicitó declarar sin fundamento y no viable los incidentes presentados.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración considera que le asiste la razón al excepcionante, ya que la obligación prescribió el 30 de junio de 1996.

En las constancias procesales reposa el auto fechado el 26 de febrero de 1998, mediante el cual el Juez Ejecutor de la Autoridad de la Región Interoceánica libró mandamiento de pago por vía ejecutiva a favor de la institución contra EDGAR GEORGE WALLCOTT CAMPBELL por la cuantía de cinco mil catorce balboas con treinta y un centésimos (B/.5,014.31) en concepto de cánones de arrendamiento dejados de pagar al 31 de junio de 1991, por la vivienda No.313-C, ubicada en la comunidad de Santa Cruz, más los gastos de cobranza, que fueron fijados provisionalmente en la suma de B/.200.00 (fs. 17 del cuadernillo que contiene el proceso ejecutivo).

El 27 de febrero de 1998, por Auto No. 106-98, corregido por el Auto No. 149-98 de 6 de marzo de 1998, el Juez Ejecutor de la institución decretó formal secuestro sobre un automóvil y la cuota parte de dos fincas propiedad del ejecutado (fs. 18, 19 y 26).

Sirvió como título ejecutivo la certificación de morosidad emitida por el Departamento de Recaudación, visible a foja 5 del mismo expediente.

Consta en autos que el apelante, George Wallcott, celebró con el Ministerio de Vivienda el Contrato No. 961, el 7 de noviembre de 1984, para el arrendamiento de la vivienda identificada con el número 313-C, localizada en el Sector de Santa Cruz, cuyo término de duración se fijó en tres años. En dicho contrato se pactó un canon de arrendamiento mensual de B/.126.70 (fs. 46 a 50).

A fojas 66 y 67 figura copia del contrato de arrendamiento No. 99976, fechado el 10 de octubre de 1989, aportado como prueba, suscrito por el excepcionante ante el Ministerio de Vivienda, por el cual el señor Walcott se constituía en arrendatario de la vivienda F-49, ubicada en Altos del Chase, Corregimiento de Betania.

Con vista en este documento, el Juez Ejecutor de la Institución solicitó al Departamento de Recaudación revisar y corregir la certificación de morosidad del señor Walcott (ver Memorandum DAL-JE-ARI-426-98, foja 64).

Atendiendo a esta solicitud, el Departamento de Recaudación expidió una nueva certificación de deuda por la suma de B/.2,480.31, en concepto de cánones de arrendamiento adeudados por el señor Walcott, por la ocupación de la vivienda 313-C, ubicada en la Comunidad de Santa Cruz, hasta el 31 de octubre de 1989 (fs. 77).

Corresponde a la Sala en este estado de la controversia, definir el carácter de la obligación en disputa.

En primer lugar, sobre la nulidad invocada, se puede comprobar del

expediente que contiene el proceso ejecutivo, que el incidentista efectivamente celebró contrato con el Ministerio de la Vivienda para el arrendamiento del inmueble 313-C, ubicado en el sector de Santa Cruz, el 7 de noviembre de 1984 (fs. 46 a 50).

Este documento es precisamente el que sirve de base para la certificación de deuda expedida por el Departamento de Recaudación que obra a foja 5 ídem.

Por tanto, sí existe la documentación que acredita la existencia de la obligación. Muy diferente, es lo que sucede en este caso, que la autoridad ejecutante no tiene certeza del momento exacto del cese de esa misma obligación. Y, tal como se puede constatar de la actuación de la Autoridad de la Región Interoceánica, ante la falta de documentación que acreditara el término en que se finiquitó la obligación y con las pruebas aportadas por el ejecutado, la institución ejecutora procedió a corregir el alcance hecho al señor Walcott. Con base en este último alcance corregido la Sala, en el recurso de apelación presentado por Edgar Wallcott, dentro del mismo proceso por cobro coactivo que le sigue la Autoridad de la Región Interoceánica, ordenó la corrección del auto que libra mandamiento de pago por la suma indicada en la certificación corregida, es decir por B/.2,480.31. (Res. de 15 de octubre de 1998, Mag. Mirtza Franceschi de Aguilera).

Con base en los puntos expuestos, no procede declarar la nulidad de la acción de la Autoridad de la Región Interoceánica contra el señor Edgar George Walcott.

Corresponde ahora definir si la obligación está prescrita, tal como alega el ejecutado.

Para poder precisar qué término de prescripción es aplicable a la obligación que nos ocupa se requiere saber si deviene de un contrato de origen administrativo o meramente civil.

En las excepciones de prescripción interpuestas por Cecilia Ana Sterling de Rodríguez dentro del juicio ejecutivo por cobro coactivo seguido por el Banco de Desarrollo Agropecuario, la Sala se pronunció sobre una situación similar a la que nos ocupa. En dicho fallo se dijo lo siguiente:

"Para resolver si se ha producido la prescripción parcial de la obligación que alega el recurrente, es necesario definir la naturaleza de los contratos de arrendamiento de los cuales se deriva esta obligación. Un sector de la doctrina considera que la diferencia entre entre los contratos administrativos y los contratos civiles debe buscarse en el 'régimen jurídico de los distintos vínculos contractuales, afirmando que los contratos administrativos se caracterizan por la existencia de cláusulas exorbitantes en relación con el derecho común o subordinación jurídica del particular a la administración, poniendo como ejemplo de ellas a la cláusula de caducidad'. Sostiene Allan R. Brewer-Carías, citado por Miguel González Rodríguez en su obra La Contratación Administrativa en Colombia -Doctrina y Jurisprudencia, que las llamadas cláusulas exorbitantes 'no son cláusulas en el sentido de que no son estipulaciones contractuales, sino que, en realidad, son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la administración ..., relacionadas con la posibilidad de adoptar decisiones unilaterales relativas a dirección, interpretación, incumplimiento, sanción, modificación unilateral y extinción ..., y provienen de los poderes propios de acción unilateral de la administración como gestora del interés público; por ello, por lo general, no necesitan estar pactadas expresamente, y se toman por medio de actos administrativos que gozan tanto del privilegio de la ejecutividad como de la ejecutoriedad, sin perjuicio de que sobre ellos se ejerza un control de legalidad por el juez administrativo'. (Cfr. GONZALEZ RODRIGUEZ, Miguel, La Contratación Administrativa en Colombia -Doctrina y Jurisprudencia, 1a. ed., Librería Jurídicas Wilches, Colombia, 1990, pp. 8,12 y 13)".

El contrato que nos ocupa fue suscrito el 7 de noviembre de 1984, por el Ministerio de la Vivienda, en su condición de administrador de las viviendas en las áreas revertidas, y el señor Edgar George Walcott, en su calidad de arrendatario, para el arrendamiento de la vivienda No. 313-C, ubicada en el Sector de Santa Cruz, por el término de 3 años, a razón de B/.126.70 mensuales.

Concluye la sentencia antes vista en los términos que a continuación transcribimos:

"Por todo lo expuesto, a juicio de la Sala, el contrato en estudio es un contrato administrativo en el cual el Estado se reserva la facultad de resolverlo administrativamente. Y si esto es así, no le asiste razón al excepcionante cuando indica que el término de prescripción aplicable al presente negocio es el establecido en el artículo 1704 del Código Civil ya que tratándose de un contrato administrativo o de concesión administrativa la obligación que se cobra es un crédito que no tiene plazo de prescripción fijado en ley especial, y que prescribe a los 15 años, conforme al artículo 1073, ordinal 2 del Código Fiscal."

Según el criterio expuesto en este fallo, se debe aclarar en primer lugar cuál es la naturaleza de este contrato, para establecer las normas que le son aplicables. La sentencia antes vista hace clara diferencia entre los contratos administrativos y los contratos civiles. Así, demarca la característica de los contratos administrativos, principalmente en la existencia de cláusulas exorbitantes del Derecho Común.

"Son cláusulas derogatorias del derecho común, inadmisibles en los contratos privados, porque rompen el principio esencial de la igualdad de los contratantes y de la libertad contractual que prima en la contratación civil.

En otros términos, son cláusulas inusuales en el derecho privado, o que incluidas en un contrato de derecho común resultarían 'ilícitas', por exceder el ámbito de la libertad contractual y contrariar el orden público. Estas estipulaciones tienen por objeto crear en las partes derechos y obligaciones extraños, por su naturaleza, a los cuadros de las leyes civiles o comerciales.

En virtud de estas cláusulas, la Administración puede ejercer sobre su contratista un control de alcance excepcional, modificar unilateralmente las condiciones del contrato, dar directivas a la otra parte, declarar extinguido el contrato por sí y ante sí, imponer sanciones contractuales, etcétera" (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Edic. Ciudad Argentina, Buenos Aires 1997, págs. 334).

El contrato objeto de la obligación que se debate no contiene cláusulas exorbitantes del derecho privado. Sin embargo, se trata de un inmueble en área revertida, lo que se desprende del texto del contrato cuando señala que el "MINISTRO DE VIVIENDA, en nombre y representación del Ministerio de Vivienda, en su condición ADMINISTRADOR de las unidades de vivienda revertidas, producto del Tratado TORRIJOS-CARTER, debidamente autorizado para este acto, por medio de Acuerdo suscrito con la Autoridad del Canal de Panamá ..." (el subrayado es de la Sala).

La sentencia antes vista cita al señor Procurador de la Administración en un pronunciamiento emitido con relación al carácter de las viviendas revertidas, veamos:

"El señor Procurador de la Administración, al absolver una consulta que le hizo mediante nota No. DAL -7200-115-93, de 6 de abril de 1993, la Jefa de Asesoría Legal del Area Canalera del Ministerio de Vivienda expresa su opinión en torno a los contratos de arrendamiento celebrados por el Estado con un particular y señala que los contratos de arrendamiento son por su naturaleza de derecho

privado, sin embargo los contratos de arrendamiento de vivienda revertidas no tienen ese carácter sino el de contratos administrativos porque el Estado persigue un fin público, contiene una serie de cláusulas exorbitantes al derecho privado y se trata del aprovechamiento de bienes de dominio público'. (Consulta absuelta por el Procurador de la Administración, mediante la Nota No. C-84 de 28 de abril de 1993, en cumplimiento de la atribución que le otorga el ordinal 4 del artículo 348 del Código Judicial)".

Por su parte, el insigne doctor Dulio Arroyo Camacho en su obra Contratos Civiles, Tomo I, al referirse a los contratos de arrendamientos excluidos de manera absoluta de la Ley 93 de 1973, aclara que los arrendamientos de inmuebles revertidos de la antigua Zona del Canal de Panamá, quedan sujetos a la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993 (G. O. N° 22.233 de 1° de marzo de 1993), reformada por la Ley N° 7 de 7 de marzo de 1995 (G. O. N° 22.738 de 9 de marzo de 1995). La Ley N° 5 de 1993 es la ley mediante la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica y se adoptan medidas sobre los bienes revertidos y la Ley N° 7 de 1995 contiene sus modificaciones.

La Ley N° 19 de 29 de septiembre de 1983, reformativa de la Ley N° 17 de 1979 y derogatoria de la Ley N° 66 de 1978, vigente a la fecha en que se suscribió el contrato, declara de dominio público los bienes que reviertan a la República de Panamá como consecuencia del Tratado Torrijos Carter.

Los bienes de dominio público constituyen "parte del patrimonio de las entidades públicas que, ya por estar dejado a la disposición del público, ya por estar afectado a un servicio público para el cual ha sido específicamente adaptado por su naturaleza o por algún arreglo particular, está sometida a un régimen jurídico y contencioso de derecho administrativo." (Diccionario Jurídico, 2nda ed., Edit. Temis, Bogotá 1990, pág. 157)

Los bienes de dominio público quedan sujetos a las disposiciones del Código Fiscal.

El Código Fiscal en su artículo 1073, numeral 2, establece que los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen por prescripción de quince años, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo.

Como las leyes que regulan la materia de las viviendas revertidas no estipulan otro término de prescripción, debe aplicársele la prescripción amparada en esta disposición del Código Fiscal. Así pues, desde la fecha en que el señor Wallcott desocupó el inmueble en mención no han transcurrido los quince años que dispone esta norma para que pueda declararse prescrita la obligación que mantiene con la Autoridad de la Región Interoceánica.

En mérito a lo expuesto, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA NO PROBADOS EL INCIDENTE DE NULIDAD Y LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN interpuestas por el licenciado Carlos Mornhinweg Williams, en representación de Edgar George Wallcott Campbell, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la Autoridad de la Región Interoceánica, Sector Pacífico.
Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JORGE FÁBREGA P. (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
JANINA SMALL
Secretaria

=====

INCIDENTE DE LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR INTERPUESTO POR LA FIRMA ILLUECA Y ASOCIADOS EN REPRESENTACIÓN DE RAMON CONSTANTINO SIEIRO MURGAS DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO QUE LA CORPORACION AZUCARERA LA VICTORIA LE SIGUE. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, CATORCE (14) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).