

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMAN la Resolución de 7 de diciembre de 2000, que admitió la demanda contenciosa-administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Manuel Arosemena, en representación de los señores LUIS ONELIO GONZÁLEZ TEJEIRA y JOSÉ LUIS GALLOWEY LOGAN, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No.79 de 10 de agosto de 1999, expedido por el Consejo Municipal de Arraiján.

Notifíquese

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ALMA L. CORTES A. EN REPRESENTACIÓN DE IRVING ARIEL TORRES NIETO, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL EL DECRETO EJECUTIVO NO. 41 DE 23 DE FEBRERO DE 2000, POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO TERCERO Y SE ADICIONAN LOS LITERALES I, J, K Y L AL ARTÍCULO CUARTO DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 26 DE 3 DE MAYO DE 1999, POR EL CUAL EL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO ESTABLECE TARIFAS EN CONCEPTO DE SERVICIOS DE CUARENTA AGROPECUARIA. MAGISTRADO PONENTE: ADAN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DOS (2) DE ABRIL DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La licenciada Alma Cortes, actuando en su condición de apoderada judicial de IRVING ARIEL TORRES NIETO, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad con el propósito de que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000, por el cual se modifica el artículo tercero y se adicionan los literales i, j, k y l al artículo cuarto del Decreto Ejecutivo No. 26 de 3 de mayo de 1999, por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de servicios de cuarentena agropecuaria.

I. FUNDAMENTO DE LA PRESENTE ACCION

La pretensión del demandante encuentra su sustento en los hechos sexto, séptimo, octavo y noveno del libelo de demanda en los que expone lo siguiente:

"SEXTO: Que en materia Fiscal, el concepto de tarifas se aplica a los porcentajes correspondientes a los pagos en concepto de Impuestos sobre la Renta y otros Tributos, no así involucra los servicios que presta el Estado, no integrando como tales los servicios públicos de cuarentena agropecuaria que debe prestar el Gobierno como una función esencial del Estado. En el Diccionario Básico Sopena, se define el concepto tarifas como: "Lista de Precios, Derechos o Impuestos, cuyo Sinónimo es tasa."

SÉPTIMO: Que la imposición de tasas por la prestación de servicios públicos por parte de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, implica una Ilegalidad, incluso incurre flagrantemente el Ejecutivo en la que la jurisprudencia reconoce como un acto de desviación de Poder por parte de este Ente de Gobierno, ya que no tiene facultades legales el Ejecutivo por Conducto del Ministro del Ramo para fijar estos cobros, llamense (sic) tarifas, siendo que es una atribución privativa del Órgano Legislativo mediante el mecanismo jurídico que conlleva la formación y promulgación de Leyes de la República de naturaleza Tributaria entre otras, y no por Decretos u otras ordenanzas fuera de este contexto legal. En este sentido, el Decreto Ejecutivo impugnado, viola de forma directa disposiciones fiscales sobre la implementación de rentas o derechos por parte del Estado, las cuales deben establecerse por Ley en desarrollo o reglamentación de disposiciones Constitucionales.

OCTAVO: Que de acuerdo a lo que establece el artículo 298 del Código Fiscal, sobre los Servicios Nacionales que dan lugar a la percepción de tasas o derechos, directamente por el Estado, no se establecen los servicios de cuarentena agropecuaria como tales servicios que legalmente generen la obligación de los particulares, para cumplir con estas imposiciones fiscales (tasas o derechos).

NOVENO: Que los cobros establecidos en el Acto Administrativo objeto de esta acción, imponen tarifas por la prestación de los servicios públicos que debe brindar la Dirección Ejecutiva de Cuarentena del Ministerio de Desarrollo Agropecuario siendo estos gratuitos, en su condición de que cumplen con una función esencial del Estado de velar con la sanidad pública, indicándose (sic) en el Acto demandado, la modificación del Artículo Tercero del Decreto Ejecutivo No. 26 del 3 de mayo, que impone y agrega nuevas tarifas por la expedición de Licencias y Certificados Fito o Zoonosanitarios, al igual que el cobro por la custodia en otras áreas (sic) de la República.

En materia de Legislación Fiscal se regula todo lo relacionado con las rentas nacionales, provenientes de tasas y derechos, estableciendo el Artículo 690 del Código Fiscal vigente, las disposiciones relativas a la obtención de los ingresos indicados en sus Libros I, II y III del citado compendio y en su caso por Leyes complementarios en materia Fiscal, no siendo el Ministerio de Desarrollo Agropecuario reconocido como parte de las Instituciones Públicas del Estado que generen rentas de esta naturaleza fiscal."

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante nota DMN -1,380-00, visible a fojas 52 y 53 rebatió las pretensiones del actor señalando que las tarifas establecidas por conducto de la actuación censurada jurídicamente están fundamentadas 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; adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones."

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Fiscal No. 499 de 21 de septiembre de 2000, la Representante del Ministerio Público, después de elaborar un análisis detallado sobre diversos aspectos que giran en torno al Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000, concluyó que este instrumento es legal y en consecuencia solicitó que así lo declaren los miembros de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. IV.

IV. ANÁLISIS DE LA SALA

La presente causa se origina en razón de la expedición, por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), del Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000, el cual literalmente dice:

"ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el Artículo Tercero del Decreto Ejecutivo No. 26 de 3 de mayo de 1999, el cual quedará así:

"Artículo Tercero: La tarifa por la expedición de cada licencia fito zoonosanitaria de exportación, importación, tránsito de animales, o subproductos de origen animal o vegetal y cada expedición de certificado fito o zoonosanitario, será de Cinco Balboas (B/5.00). La solicitud de estas licencias tendrá una tarifa de Un Balboa (B/1.00).

ARTICULO SEGUNDO: Adicionense los literales i), j), k) y l) al Artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 26 de 3 de mayo de 1999, así:

i) Treinta y Cinco Balboas (B/35.00) por custodia de paso Canoa a Chiriqui Grande.

- j) Sesenta Balboas (B/60.00) por custodia de Paso Canoa a Divisa.
- k) Veinte Balboas (B/20.00) por custodia de Paso Canoa a David.
- l) Veinte Balboas (B/20.00) por custodia de Paso Canoa a Puerto Armuelles.

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto Ejecutivo modifica el Artículo Tercero y se adicionan los literales i, j, k y l al Artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 26 de 3 de mayo de 1999.

ARTICULO CUARTO: Este Decreto empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial."

A juicio de la parte actora las medidas contenidas y adoptadas por conducto de la actuación recurrida vulneran del Código Fiscal los artículos 1, 2, 298 y 690 y del Código Civil el artículo 15; normas cuyo tenor literal es el siguiente:

A. Código Fiscal:

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

En opinión del demandante, la transgresión alegada se configura porque el acto impugnado crea un ingreso (tarifa por prestación de servicios públicos) que, de conformidad con la norma transcrita, no forma parte de los ingresos o activos del Estado que componen la Hacienda Nacional.

Esta apreciación, a juicio de quienes suscriben, es errónea; debido a que si bien es cierto, el artículo 1 del Código Fiscal no establece de manera expresa y directa que los dineros que perciba el Estado en concepto del pago de tarifas por la prestación de servicios públicos integran la Hacienda Nacional, ello si es así; lo cual se desprende en virtud de que la norma en comento señala que la Hacienda Nacional está constituida, entre otros rubros, por el conjunto de "rentas" pertenecientes al Estado, vocablo que significa: "Ingreso regular que produce un trabajo, una propiedad u otro derecho, una inversión de capital, dinero o privilegio." (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, pág 134).

Así las cosas, acoplando lo dispuesto en la norma bajo estudio con el significado jurídico de "rentas" (ingreso) se concluye que ésta noción, por su generalidad, abarca todos aquellos dineros recaudados por las arcas estatales mediante un mecanismo distinto al pago de impuestos; siendo entonces en virtud de esta circunstancia de donde se desprende que el dinero que entra al fisco en razón del pago por tarifas de servicios públicos, como ocurre en el caso in examine, también integran la Hacienda Nacional.

En atención a lo explicado, lo procedente es desestimar la transgresión atribuida al artículo 1 del Código Fiscal.

"Artículo 2: La Hacienda Nacional se divide en:
1. Bienes Nacionales; y
2. 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."

El cargo de ilegalidad endilgado a las normas arriba reproducidas, básicamente se sustentan en el mismo argumento, el cual consiste en que la actuación recurrida crea una renta nacional que forma parte del Tesoro Nacional y este tipo de ingresos, por implicar una imposición tributaria, deben surgir ya sea de las disposiciones establecidas en los Libros I, II y III del Código Fiscal o de leyes complementarias, y no por conducto de un Decreto Ejecutivo.

Observa, esta Sala Plena que el Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000 fija un catálogo de precios uniformes que deben ser pagados por el particular al momento de realizar cualquier actividad que involucre la prestación del servicio público de cuarentena. En estricto derecho fiscal, este precio único y uniforme constituye una tasa, vocablo que la doctrina ha definido en los

siguientes términos:

"Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero solo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente."
(BRAVO Arteaga, Juan Rafael. Citado por GÓMEZ Piedrahita, Hernán. Fundamentos de Derecho Administrativo Aduanero. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá. 1984. Pág 47).

Las tasas son entonces, un tipo de tributo y virtud de esta condición están sometidos al principio *Nullum Tributum Sine Lege*, es decir que no existe tributo sino hay ley previa que lo establezca. En ese sentido, el Pleno de la Corte en sentencia del 16 de enero de 1992 expuso lo siguiente:

"...ya que nadie está obligado a pagar impuestos o contribuciones que no estén legalmente establecidos, y la legalidad en este caso consiste, en que los tributos sólo pueden ser establecidos por ley o debidamente autorizados por una ley." (Registro Judicial, enero de 1992, págs 21-27) (Lo resaltado es del Tribunal

Acoplado este criterio jurisprudencial, al caso bajo estudio se concluye que el presente cargo de ilegalidad tampoco procede; toda vez que el fundamento legal de las tarifas y precios establecidos en el acto impugnado lo constituye el artículo 10 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, cuyo texto dice:

"Artículo 10. Se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a establecer y cobrar tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que se presten en el 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."

La disposición transcrita está insertada en el Título Primero de la Ley 23 de 1997, referente a "Medidas y Facultades en Materia Zoonosanitaria y de Cuarentena Agropecuaria"; siendo este último aspecto el que precisamente desarrolla el Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000, el cual modifica y adiciona el Decreto Ejecutivo No. 26 de 3 de mayo de 1999. En consecuencia, mal puede aducir el recurrente que las tarifas impugnadas carecen de asidero legal, ya que el Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000 lo único que hizo fue fijar el monto a pagar en razón de una carga previamente consagrada en la ley.

"Artículo 298: Para los efectos de este Libro se entienden 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 ingresará al Tesoro Nacional."

A juicio del demandante, el Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000 infringe esta norma en virtud de que la legislación fiscal no reconoce ni confiere al Ministerio de Desarrollo Agropecuario la potestad para percibir tasas o derechos por la prestación del servicio público de cuarentena agropecuaria.

La Corte considera que no le asiste la razón al recurrente; puesto que éste olvida que el Estado, tanto para realizar las funciones que le están atribuidas; como para la consecución de su fines, actúa mediante una diversidad de agencias entre las cuales están los Ministerios, categoría en la cual se enmarca la entidad demandada.

Al amparo de esta premisa se desprende que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por ser una entidad estatal, se encuentra plenamente facultada para cobrar a los particulares determinada suma de dinero en razón de los servicios que presta, que en el caso bajo estudio, se trata de la prestación del servicio público de cuarentena.

Ante esta situación, lo procedente también es desestimar la alegada violación al artículo 298 del Código Fiscal.

B. Código Civil:

"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."

Desde la óptica del recurrente, la infracción a esta norma se produce porque el Ejecutivo al expedir la actuación censurada traspasó los límites de la potestad reglamentaria; lo cual se produce no solamente porque al establecer el cobro de tarifas en contraprestación del servicio público de cuarentena agropecuaria, incurrió en los cargos de ilegalidad reseñados, sino que también porque mediante esta actuación el Ministerio de Desarrollo Agropecuario se inmiscuyó en asuntos que no le competen, sino que el conocimiento de éstos corresponde al Ministerio de Salud y se encuentran regulados en el Código Sanitario.

La supuesta transgresión a ciertas disposiciones del Código Fiscal, es un asunto que ya fue deslindado en líneas anteriores, quedando demostrado que ninguna de éstas se produjo, por lo tanto no volverán a ser tratadas con motivo del presente cargo de ilegalidad.

En cuanto a la afirmación de que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario usurpó la competencia del Ministerio de Salud, esta Superioridad comparte los razonamientos esgrimidos por la Procuradora de la Administración en el sentido de que esta confusión de funciones no opera, toda vez que al ámbito de actuación y protección de estas agencias estatales es diferente.

En torno a esta idea, la Representante del Ministerio Público en su vista fiscal manifestó lo siguiente:

"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." (véase fojas 72-73)

Atendiendo a este planteamiento, no procede el cargo de ilegalidad endilgado al artículo 15 del Código Civil, las disposiciones del Código Fiscal, ni la alegada falta de competencia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL, el Decreto Ejecutivo No. 41 de 23 de febrero de 2000, por el cual se modifica el artículo tercero y se adicionan los literales i, j, k y l al artículo cuarto del Decreto Ejecutivo No. 26 de 3 de mayo de 1999, por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de servicios de cuarenta agropecuaria.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

=====
=====