



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO**

Panamá, trece (13) de enero de dos mil veinticinco (2025).



VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la firma forense Galindo, Arias y López en representación de la sociedad Compañía Panameña de Aviación, S.A. (COPA Airlines), para que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 4 de 21 de enero de 2022 y el Decreto Ejecutivo N° 5 de 1 de marzo de 2023.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 que actualiza las tarifas por los servicios de tratamientos cuarentenarios y dispone otras medidas, es del siguiente tenor:

**"REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

**DECRETO EJECUTIVO N°136
3 de diciembre de 2021**

**Que actualiza las tarifas por los servicios de tratamientos
cuarentenarios y dispone otras medidas.**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de su facultades constitucionales y legales,**

CONSIDERANDO:

445

Que la Ley N°23 de 15 de julio de 1997, crea dentro del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria que sirve de unidad ejecutora de las Direcciones de Salud Animal y Sanidad Vegetal en materia de cuarentena exterior e interior, y el control interno de la movilización de animales, plantas y sus productos, a efectos de proteger el estado sanitario de los recursos agropecuarios del país, y de velar por la adecuada aplicación y ejecución de las normas fitosanitarias y zoonosanitarias;



Que la excerta legal antes descrita, faculta a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria para ejecutar las actividades de vigilancia y control, en materia fitosanitaria y zoonosanitaria relacionadas con las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías de interés cuarentenario, fortaleciendo constantemente la vigilancia en los puertos, aeropuertos, fronteras, recintos aduaneros, aduanas postales, estaciones cuarentenarias y en cualquier parte del territorio nacional que lo amerite;

Que el Gobierno de la República de Panamá y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), suscribieron un convenio de cooperación para el establecimiento y operación de un servicio nacional e internacional de fumigación de productos y subproductos agropecuarios;

Que la Ley 23 de 1997, faculta al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para establecer las tarifas a cobrar por los servicios que presta la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, mismas que fueron establecidas hace más de dos décadas mediante el Decreto Ejecutivo N°26 de 30 de enero de 2002, por lo que se hace necesario su revisión y actualización;

Que la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, luego de realizar el análisis de las tarifas que se cobran por los servicios de tratamientos cuarentenarios prestados en puertos, aeropuertos y puestos cuarentenarios, ha determinado que se deben ajustar algunos costos y nomenclaturas para poder prestar dichos servicios en cumplimiento de la Ley N°23 de 15 de julio de 1997,

DECRETA:

Artículo 1. Actualizar, las tarifas a cobrar por los servicios que presta la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en concepto de aspersión, fumigación, termo nebulización, incineración, enterramiento, atomización e inmersión a todo artículo de interés sanitario o fitosanitario que ingrese al territorio nacional o que se destine a la exportación, que técnicamente lo requiera.

Artículo 2. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, es la Autoridad Competente para autorizar los tratamientos cuarentenarios, los productos, la dosis, los materiales, el equipo, la infraestructura y los vehículos que se requieran para realizar los mismos,

Artículo 3. Estas tarifas serán cobradas de la siguiente

446

manera:

1. Tratamiento a medios de transporte por fronteras marítimas y terrestres:

Tratamiento cuarentenario por termo nebulización y aspersión a todo vehículo terrestre y marítimo al momento de ingresar al territorio nacional.

...

2. Transporte Aéreo: Tratamiento por atomización o aspersión para todo avión que ingrese al país y aviones con vuelos domésticos.

...

3. Tratamiento por fumigación a mercancías de interés cuarentenario de cargas contenerizadas:

Tratamiento cuarentenario por fumigación a toda carga que utilice como medio de transporte un contenedor.

3.1 Fumigación a mercadería, productos y subproductos agropecuarios de interés cuarentenarios que se encuentren en bultos, estibas, bajo carpas o dentro de contenedores.

...

3.2 Tratamientos cuarentenarios a embalajes de maderas por incumplimiento a la NIMF-15 (cuando se trate de importación)

...

3.3 Tratamiento cuarentenario a embalajes de maderas para exportación y el cumplimiento de la NIMF-15

...

3.4 Granos y sub-productos: Tratamiento cuarentenario por fumigación (bajo carpa, en silos, barcos y bodegas) a todo grano que ingrese al país y cuyo medio de transporte no sea en contenedores.

...

4. Tratamiento para desinfección, aspersión, incineración y fumigación de:

4.1 Plantas: tratamiento cuarentenario por fumigación de acuerdo al tipo de infestación presente.

...

4.2 Animales: Tratamiento cuarentenario por desinfección y aspersión a todo animal que se importe o se exporte.

...

4.3 Pielés: Tratamiento cuarentenario por desinfección o incineración, de acuerdo a la naturaleza y procedencia del producto.

...

5. Tratamientos por enterramiento (fosa)

5.1 Animales: El importador asumirá los gastos del tratamiento cuarentenario por enterramiento (fosa) a toda especie animal que muera con el transporte o que haya que sacrificar por ser portador de una enfermedad exótica.

...

5.2 Mercancías Agropecuarias: Tratamiento cuarentenario por enterramiento a todo producto decomisado de origen agropecuario, siempre que su volumen sea mayor de 250 kilos.

...

6. Tratamiento por incineración

6.1 Basura: Tratamiento por incineración a toda basura que



447

sea generada en los aviones que ingresan al país.

...

6.2 Mercancías agropecuarias: Tratamiento cuarentenario por incineración a todo producto de origen agropecuario, siempre que su volumen no sea mayor a 250 kilos.

...

6.3 Animales: Tratamiento cuarentenario por incineración a toda especie menor que muera en el transporte hacia el país o que tenga que ser sacrificado por ser portador de una enfermedad exótica.

...

7. Tratamientos Especiales¹:

a. Tratamientos químicos con dosis adicionales a las comúnmente establecidas (Bromuro de Metilo a razón de una libra por cada mil pies cúbicos o Fosfamina a razón de un gramo de ingrediente por cada metro cúbico). El costo de las dosis adicionales se le cobrará al usuario de acuerdo al precio del producto utilizado en el mercado, el cual será sumado al costo del tratamiento.

b. En aquellos casos que sea necesario, que el personal encargado de realizar los tratamientos, se tenga que trasladar a un lugar fuera de los límites de su cobertura, se aplicará un cobro adicional de B/.25.00 por cada 50 kilómetros que se tengan que movilizar.

c. En el caso unidades de arrastre (mesa) sin carga más el camión (Cabezal) que transite por fronteras terrestres se pagará por la atomización o termo-nebulización B/.12.00 y por la aspersión B/.8.00.

d. Para los tratamientos con Bromuro de Metilo u otros, para las maderas de exportación, se pagará la suma de B/.130.00 por contenedor de 51 a 100 metros cúbicos.

Artículo 4. Las sumas recaudadas por los servicios prestados por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, ingresarán a un fondo común no sujeto al principio de caja única del Estado, manejado por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, el cual será utilizado para sufragar los gastos que ocasione la prestación del servicio, ajustándose a las normas de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la fiscalización y control de la Contraloría General de la República.

Artículo 5. El Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), en conformidad con el artículo 4 y 5 del convenio de cooperación suscrito con la República de Panamá es la entidad autorizada para ejecutar y administrar a través de su representación en Panamá los servicios de tratamiento y fumigación y las tarifas establecidas en el presente Decreto Ejecutivo, y ambas partes son responsable de revisar y evaluar periódicamente el desarrollo de estas actividades.

Artículo 6. El presente Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo N°26 de 30 enero de 2002.

Artículo 7. Este Decreto Ejecutivo, comenzará a regir a partir del 1 de marzo de 2022².

¹ Aparece tal como fue modificado por el Decreto Ejecutivo N°5 de 1 de marzo de 2023.

² Aparece tal como fue modificado por el Decreto Ejecutivo N°4 de 21 de enero de 2022.



448

...”

II- NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

Señala la accionante, que el Decreto Ejecutivo demandado vulnera los artículos 4, 17 y 52 de la Constitución Política, por las razones que se reseñan a continuación:

1. Incumple de dos maneras el artículo 10 del Acuerdo de Marrakech, como norma de derecho internacional adoptada mediante Ley N°23 de 1997:
 - 1.1. No establece cómo se ajustaron las tasas que fija, aunque estas deben guardar correspondencia con los gastos en que se incurra por la prestación de los servicios que le sirven de sustento y;
 - 1.2. Asigna al Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) la ejecución y administración de las tarifas que establece a pesar de que ello es una competencia privativa del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
2. Incumplir el Acuerdo de Marrakech del modo descrito implica la omisión del deber de las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.
3. La Constitución Política determina que las contribuciones e impuestos deben ser establecidos y cobrados de la forma prescrita en las leyes, lo que, para el caso que nos ocupa, implica tres condiciones incumplidas en relación con las tarifas por los servicios de tratamientos cuarentenarios basadas en los artículos 10 y 51 del Acuerdo de Marrakech:
 - 3.1. Recomendación de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria para su establecimiento;
 - 3.2. Que esta recomendación esté fundada en el costo del servicio que se brinde y;
 - 3.3. Que el cobro lo realice el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

I- OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Vista N°03 de 4 de marzo de 2024 el Procurador General de la Nación

4449

solicitó al Pleno que declare no viable la acción de inconstitucionalidad presentada porque el reproche constitucional está dirigido contra un decreto ejecutivo que está en conflicto con una Ley de la República “por lo que el demandante estaba obligado a utilizar la vía preferente, que no es otra que el contencioso administrativo, para atacar la normativa impugnada...”.



V. FASE DE ALEGATOS

Según lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el negocio en lista y se publicó edicto por el término de tres días para que la demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito, derecho del que solo hizo ejercicio la demandante para reiterar los argumentos que dieron pie a la admisión de la instancia constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia, decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual son oportunas las siguientes consideraciones.

Como es sabido, la guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política, en lo pertinente, establece lo siguiente:

“La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
...”

Del precepto constitucional citado, se desprende que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia es el competente para conocer de este tipo de acción que, en el caso que nos ocupa, está dirigida a examinar la posible inconstitucionalidad del Decreto

450

Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 dictado por el Presidente de la República en asocio del Ministro de Desarrollo Agropecuario.

El acto normativo demandado determina que su propósito es actualizar las tarifas por los servicios de tratamientos cuarentenarios que presta la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario tal como a ello faculta la Ley N°23 de 1997 que aprobó 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, al igual que adecúa el derecho interno a tal normativa internacional.



El primer reparo que se endereza contra el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 dictado por el Presidente de la República en asocio del Ministro de Desarrollo Agropecuario gravita en torno a la alegada violación del artículo 4 de la Carta Magna: "La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional", basada en que el incumplimiento de disposiciones de la Ley N°23 de 1997 equivale a violar el Acuerdo de Marrakech constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, conclusión ésta que resulta errónea porque efectúa un ejercicio de equivalencia normativa en el que se omite considerar que los distintos propósitos que cumplió la mencionada ley, conceden autonomía y diferenciación al Acuerdo internacional en sí mismo aprobado en el artículo 294 y a toda la legislación interna que fue creada y modificada por su virtud que corre de los artículos 1 al 293.

En este estado de cosas, solo en la medida que el contenido parcial o total del decreto demandado se enfrentara con precisas disposiciones del Acuerdo de Marrakech que comprende el Título VIII de la Ley N°23 de 1997, podría examinarse tal discordancia de cara al artículo 4 de la Constitución Política. Como evidentemente no es el caso, se descarta el cargo de infracción.

Sin perjuicio de lo anterior, la demanda sí introduce conceptos de infracción atendibles desde la obligación constitucional de las autoridades de someterse a los

451

designios de la Carta Magna y de la legalidad que ordena que sea el parámetro irreductible e insorteable en materia tributaria.



Así las cosas, la norma atacada es un decreto que, en principio, deriva de la facultad reglamentaria que el artículo 184.14 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República con la participación del Ministro de Estado respectivo, así:

“ARTÍCULO 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

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

...”.

Resulta evidente, tanto porque así aparece en el texto citado, como porque los artículos 17 y 184.1 de la Constitución Política reafirman la misma regla de derecho, que los reglamentos encuentran su límite en la ley que le sirve de fundamento y de cualquier otra que les resulte complementaria. Veamos los dos últimos artículos que han sido señalados:

ARTÍCULO 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, **obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.**

...” (El resaltado es del Pleno).

“ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

...” (El resaltado es del Pleno).

Es así como, una eventual contradicción al principio constitucional de sujeción del reglamento a la ley, ocasiona su inconstitucionalidad, ya que, como lo sostuvo el Pleno en sentencia de 28 de mayo de 2014 en la Entrada N°192-11: “Se entiende que la potestad reglamentaria está encaminada a que se respete la jerarquía de las normas. En este caso, por tratarse de un decreto ejecutivo, el mismo debe respetar el contenido y tenor de lo que disponía la ley sobre la materia a reglamentar”.

452

En ejercicio de su rol constitucional de reglamentar las leyes que lo requieran, el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, se constituyen por virtud de los artículos 17 y 184.1 de la Carta Magna en garantes de la exacta observancia de las leyes, primordialmente, por parte de ellos mismos (verbos cumplir y obedecer).



Subyace al concepto de República que define a Panamá como Estado, el carácter eficaz del poder controlador y restrictivo de la Ley sobre las competencias funcionales de los operadores de gobierno respecto qué pueden realizar y cómo lo han de efectuar, algo que podrá ser más o menos flexible según la voluntad del órgano de la soberanía popular que es la Asamblea Nacional.

Es por eso que este proceso versa sobre el grado de respeto a las limitaciones legales impuestas al Órgano Ejecutivo en materia de tasas que tendrían que ser definidas y cobradas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tal como expresamente se estableció en los siguientes artículos de la Ley 23 de 15 de julio de 1997:

“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”. (El resaltado es del Pleno).

“Artículo 51. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria tendrá las siguientes funciones:

...

12. Recomendar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario las tarifas a cobrar por los servicios que preste la Dirección.

...”. (El resaltado es del Pleno).

A propósito de la facultad reglamentaria en materia de tasas a cargo del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, esta Máxima Corporación de Justicia señaló en la sentencia de 21 de octubre de 1994³ lo siguiente:

³ Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley N°51 de 2 de diciembre de 1977 por la cual se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para establecer el cobro de unos servicios. Registro Judicial. Octubre 1994. Páginas 137-144.

463

"Dentro de la clasificación tradicional de los tributos, aceptada por la doctrina dominante, se distinguen: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. En el caso específico de las tasas, se ha dicho que éstas no son más que las remuneraciones que deben pagar los particulares por la prestación de un servicio por parte del Estado. Constituyen el precio pagado por el usuario de un servicio público no industrial en contraprestación de las prestaciones o ventajas que él recibe de ese servicio y generalmente no cubre el monto total del mismo (RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1992. págs. 122-123).



...
Las tasas son, pues, especies de tributos. Por tal razón, se encuentran igualmente sometidas al principio *Nullum Tributum Sine Lege*, es decir, no hay tributo sino hay ley previa que lo establezca.

...
Consecuentemente con los planteamientos anteriores, la Corte estima que, con fundamento en la autorización dada por el Órgano Legislativo a través de una ley formal, así como en la potestad reglamentaria que el texto constitucional atribuye al Órgano Ejecutivo, es jurídicamente posible que en el ejercicio de dicha potestad reglamentaria el Ejecutivo establezca o modifique la cuantía de una tasa, pero sujeto, desde luego, a los límites, parámetros o condiciones establecidas en la propia ley. Debe entenderse, contrario a lo afirmado por el actor, que no se trata de una potestad discrecional, puesto que de acuerdo al aludido numeral 14 del artículo 179 constitucional, el Ejecutivo debe reglamentar las leyes "sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu"... Sobre este particular, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en el fallo de 27 de enero de 1993, manifestando en la parte pertinente lo siguiente:

"Siendo las tasas un importe que se cobra como correspondencia de una prestación suministrada por el Estado, sería totalmente contraproducente tener que someter a la aprobación de la Asamblea Legislativa la creación o modificación de una tasa, cuando las exigencias que impone el tráfico de relaciones diarias en que se ve envuelto el Estado requieren de mecanismos que le den pronta respuesta, de manera que la Administración no se vea entorpecida en su normal funcionamiento y que no se violen garantías constitucionales de los asociados. Por ello, para salvaguardar que tales contribuciones no infrinjan tales garantías, y para evitar que se modifiquen o creen tasas y tarifas al libre albedrío de las entidades facultadas, lo cual pudiera ir no sólo en contra de los intereses de la sociedad a la cual el Estado presta sus servicios, sino contra los propios intereses de este último, las normas que establecen estos tipos de reservas exigen que se presenten ciertas condiciones o que no se cumplan otras para que la Administración pueda establecer o modificar una tasa. De ahí que por ejemplo el citado artículo 3 del Decreto de Gabinete N° 13 establezca que las tasas y tarifas serán fijadas y revisadas en todo momento de manera que en todo tiempo provean fondos suficientes para el funcionamiento y

454

operación de la Dirección de Aeronáutica Civil. "(Registro Judicial, enero de 1993, Pleno, pág. 230).

En base a todo lo expuesto, **la Corte desea reiterar** el criterio sostenido en ocasiones anteriores, dejando por sentado, **que la facultad del Ejecutivo en el establecimiento y modificación de la cuantía de las tasas**, como una consecuencia de su potestad reglamentaria, **está condicionada no sólo a una expresa autorización contenida en una norma legal, sino también, a las limitaciones impuestas en la misma**". (El resaltado es del Pleno).



Esta doctrina constitucional que, como es sabido, forma parte del bloque de la constitucionalidad al que el Pleno debe respeto por causa de la seguridad jurídica que sus fallos deben proveer⁴, no ha cambiado. El fallo en que quedó consignada también fue expresamente referido en la Sentencia de 15 de julio de 2022 dictada con ocasión de la Entrada 612-2019 en que se declararon inconstitucionales ciertos apartados del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 que establecían tasas en favor del Ministerio de Trabajo.

La regla de derecho que se desprende de la interpretación sistemática que el Pleno realizó del principio de legalidad tributaria y su relación con la facultad reglamentaria que la Carta Magna atribuye al Órgano Ejecutivo (hoy se trata de los artículos 52, 159.10 y 184.14) consiste en que la constitucionalidad de una tasa por parte de este depende tanto de la autorización previa que en ese sentido le haya dado la Asamblea Nacional mediante la ley, como del grado irrestricto de sujeción que evidencie los límites, parámetros, condiciones y/o reservas establecidos en ella.

Para el Pleno, aún hoy, no existe más discrecionalidad en la determinación de tasas a cargo del Órgano Ejecutivo, que la que le haya permitido el Órgano Legislativo, ya que los tributos, cualidad de la que participan las tasas, son producto de lo que nuestro homólogo en la República de Colombia⁵ ha denominado "discusión democrática", puesto se basan en el aforismo "*nullum tributum sine lege*" que

⁴ Es un criterio de interpretación constitucional conocido como estabilidad doctrinaria o "*stare decisis*" tal como señaló el Pleno en Sentencia de 7 de julio de 2023 en la Entrada N°37673-2022.

⁵ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-891/12.

455

“Históricamente... surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio "no taxation without representation", el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático". Agrega que "En este sentido... tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado".



De allí que esta Máxima Corporación de Justicia encuentre que hay lugar a conceder la pretensión de la accionante por evidenciarse infracciones manifiestas al artículo 52 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 184.14 y sin perjuicio de la violación a los artículos 17 y 18 *lex cit* ya que el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 fija las tarifas -entiéndase tasas- por los servicios que debe prestar la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria al igual que su forma de cobranza en franco disocio de los tres criterios "legalmente establecidos" para hacerlo parte de los artículos 10 y 51.12 de la Ley 23 de 1997: 1) Que hayan sido recomendadas por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria; 2) Que se funden en el costo de cada servicio y; 3) Que sean cobradas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

La norma primordial en torno a cuya violación gravita esta sentencia es el artículo 52 de la Constitución Política cuya cita deviene oportuna:

"ARTÍCULO 52. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes".

La disposición citada, consagra el principio de legalidad o reserva de ley tributaria, según el cual, los administrados no están en la obligación de pagar tributos que no estuvieren "legalmente establecidos", algo que ofrece cobertura a dos posibilidades: 1) Impuestos que el Órgano Legislativo determina de manera directa, es decir, a

456

través de leyes que crean impuestos⁶ con todos sus elementos de hecho imponible, sistema o base para determinarlo, sujetos obligados, fecha de pago, exenciones y órgano habilitado para cobrarlo; y

2) Tasas y contribuciones por servicios que prestan entidades públicas⁷ cuyo monto y forma de pago delega explícitamente al Órgano Ejecutivo para que la reglamente supeditado o no a determinadas condiciones o criterios.

Para mayor claridad conceptual acerca de los tributos resulta pertinente citar lo que al respecto señalan los autores Juan Martín Queralt y Carmelo Lozano Serrano en su obra Curso de Derecho Financiero y Tributario:



“El tributo constituye un género, cuyas especies son el impuesto, la tasa y la contribución especial. La diferencia entre estas tres figuras radica en el hecho cuya realización genera el nacimiento de la obligación de contribuir –el hecho imponible-.

En la tasa nos encontramos ante un hecho consistente en una actividad administrativa de la que deriva un beneficio o ventaja especial para una determinada persona, *uti singuli*, o en una actividad administrativa que afecta especialmente a un administrado.

Piénsese en la tasa percibida por un Ayuntamiento, en concepto de Licencia de obras, devengada por la autorización municipal para construir.

En otros casos –contribuciones especiales- nos encontramos también ante determinadas actividades administrativas que producen un beneficio especial a determinadas personas.

Piénsese, por ejemplo, en la instalación de una red de alumbrado público. En tal caso, además de atender al interés general o común de la población en que se instala dicha red de alumbrado, se está proporcionando un beneficio directo y más intenso a los propietarios de inmuebles sobre los que se proyecta el alumbrado, razón por la cual son llamados a contribuir de forma que financien parcialmente los gastos por la referida instalación.

Por último, en el caso del impuesto nos encontramos ante una obligación de pago nacida con independencia de toda actividad administrativa. El impuesto se paga porque se pone de relieve una determinada capacidad económica, sin que la obligación impositiva se conecte causalmente con actividad administrativa alguna.

...

De cuanto antecede puede extraerse una clara conclusión: el impuesto constituye la categoría tributaria por antonomasia. Se

⁶ Un buen ejemplo es la Ley 45 de 14 de noviembre de 1995, reformada mediante Ley 114 de 18 de noviembre de 2019, que crea el impuesto selectivo al consumo de bebidas azucaradas, vinos, cervezas, licores y productos derivados del tabaco.

⁷ O privadas bajo régimen de concesión.

457

paga porque se ha realizado un hecho que es indicativo de capacidad económica, sin que tal hecho necesite ponerse en relación con ninguna actividad administrativa. En el caso de la tasa y de la contribución especial la presencia del principio de capacidad económica aparece más diluida. Sin perjuicio de que volvamos sobre ello con mayor detenimiento, sí debemos notar que de la apuntada conclusión –que es incuestionable– no debe inferirse la imposibilidad de subsumir la tasa y la contribución especial en el más amplio ámbito de la categoría del tributo⁸.



A partir de una perspectiva integral del derecho a la legalidad tributaria, las tasas, siempre sometidas al principio más elemental de su creación por medio de ley, pueden ser más o menos discrecionales también en función de lo que determine la legislación. Así, a manera de ejemplo, el artículo 136 de la ley que crea el Servicio Nacional de Migración contiene una delegación tributaria amplia, mientras que los artículos 7 y 39 de la Ley que Reorganiza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales la prescribe de forma más restringida:

Decreto Ley 3 de 2008

Artículo 136. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, podrá fijar las tasas y derechos por los servicios que presta el Servicio Nacional de Migración.

Ley 77 de 2001

Artículo 7. La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

...
10 Fijar las tarifas, tasas, rentas u otros cargos por servicios de agua potable y alcantarillado sanitario prestados por el IDAAN, propuestos por el Director Ejecutivo, sujetos a la aprobación del Ente Regulador de los Servicios Públicos.
...".

"Artículo 39. Las tasas y tarifas establecidas conforme a las disposiciones legales que regulan la materia, serán fijadas de manera tal que, en todo momento, provean fondos suficientes para: 1. Pagar el costo del funcionamiento, la rehabilitación, la ampliación y la modernización de los sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario bajo su jurisdicción, incluyendo las reservas necesarias para tales fines. 2. Amortizar el capital y el pago de los intereses sobre los bonos de renta emitidos, préstamos o empréstitos contratados. 3. Proveer un fondo de contingencia, para casos fortuitos, de fuerza mayor o extraordinarios, con el fin de hacerle frente a los compromisos de esta entidad".

⁸ QUERALT, Juan M. y LOZANO, Carmelo. Curso de Derecho Financiero y Tributario. 1990. Páginas 120-121.

458

En el caso que ocupa la atención del Pleno, las tarifas que el legislador delega precisar al ejecutivo sobre los servicios que debe prestar la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria participan de la especie más restringida; tal como se aprecia en los textos ya citados de la Ley 23 de 1997, a una serie de presupuestos y condiciones que deben ser entendidos como derivación del principio democrático de representación popular que define la forma de Estado que adopta la República de Panamá.



Entre los primeros, tenemos la iniciativa para su determinación, que no aparece directamente delegada en el Ministro de Desarrollo Agropecuario sino a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria en función de la recomendación previa (de allí que sea un presupuesto), algo que tendría que haberse definido, para su debida eficacia jurídica a través del único modo en que lo pueden hacer las autoridades del ámbito del poder público que nos ocupa, esto es, un acto administrativo que, por definición, debe adoptar una forma escrita de conformidad con los artículos 69 y 201.1 de la Ley 38 de 2000:

“Artículo 69. Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley. ...”

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia... objeto...finalidad...causa...motivación...procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite”.

Es así como, para entender cumplido el primer criterio de legalidad que es exigencia derivada del recto entendimiento del artículo 52 de la Carta Magna, tendría que ser

459

constatable el acto administrativo escrito en que el Director de Cuarentena Agropecuaria recomendó al Ministro de Desarrollo Agropecuario las tarifas a cobrar por los servicios que presta esa Dirección, algo que el Pleno procuró confirmar a través de la solicitud de informe consultable a foja 279 del expediente formado con ocasión de la presente demanda y que fue atendido por la Secretaría General del Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante nota SG-196-2024 de 24 de mayo de 2024 con la que no se remite alguna actuación escrita de la Dirección aludida, sino: copia del Decreto Ejecutivo demandado y de dos de sus modificaciones junto a documentos de entidades fuera del marco del derecho público: Georgia Tech Panama Logistics Innovation & Research Center y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria.



La recomendación de la específica autoridad que el legislador determinó como génesis necesaria del procedimiento hacia la fijación por Decreto Ejecutivo de las tarifas por los servicios que presta la Dirección de Cuarentena Agropecuaria, constituye una circunstancia omitida en relación con el acto normativo de escala reglamentaria demandado, lo que es, desde la doctrina constitucional relativa al principio de legalidad tributaria, contrario a la Carta Magna.

Por otro lado, la recomendación, ausente como resultó acreditado, tendría que haber documentado directa o indirectamente, es decir, en su propio texto o por referencia a otros insumos complementarios, el análisis de "costos" en que se habría fundado cada tarifa por los servicios que presta la Dirección de Cuarentena Agropecuaria, según lo requiere la legislación como condición derivada de la Constitución Política.

Y esa referencia a los costos se entiende como "...las erogaciones y los cargos asociados clara y directamente con...la prestación de los servicios de los cuales el

460

ente económico genera sus ingresos⁹, es decir, lo que cuesta en términos monetarios prestarlo. Involucran una serie de elementos como¹⁰:

- Materiales o insumos directos: Son elementos físicos de consumo que se utilizan en la prestación de los servicios y se caracterizan por ser tangibles y de cuantía significativa;
- Mano de obra directa: son los salarios y prestaciones sociales legales y extralegales, como contraprestación por el esfuerzo físico o mental, pagados a los trabajadores que tienen una relación directa con la prestación de los servicios. De este concepto se excluyen los supervisores, vigilantes y todo el personal administrativo.
- Costos Indirectos: son los demás costos necesarios para completar el proceso del servicio como materiales e insumos indirectos, mano de obra indirecta, depreciaciones de los equipos, mantenimiento y reparaciones, entre otros.



Que las tarifas que concretan una tasa se funden en el costo de cada servicio prestado guarda estricta correspondencia con su naturaleza pública que es, en general, meramente compensatoria con base en la perspectiva social que le inspira, no crematístico, como cabe esperar de las actividades u obras que se proveen en el ámbito privado.

Y esta diferencia en el análisis de costos no es menor porque, por ejemplo, no es lo mismo determinarlo en función del salario que se debe pagar bajo un régimen de derecho administrativo a los funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, que hacerlo en virtud del marco jurídico de contratación privada que suministra el derecho laboral y los incontables factores que en el mercado de

⁹ SINISTERRA VALENCIA, GONZÁLO. Contabilidad de Costos. Ecoe ediciones. Colombia. 2007. Página 8.

¹⁰ JOAQUIN CUERVO TAFUR y JAIR ALBEIRO OSORIO AGUDELO. Costeo basado en actividades-ABC. Ecoe ediciones. Colombia. 2008. Páginas 12-13.

461

intercambios libres entre personas determinan el precio de la mano de obra que se precisa.

Nótese que cada servicio de los que aquí interesan y por los que la Ley 23 de 1997 habilita establecer y cobrar tarifas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, debe ser específicamente realizado por personal de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, respecto a cuya provisión señala el artículo 54:



“Artículo 54. Para el expedito y oportuno cumplimiento de sus objetivos, la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria contará con el personal necesario, en todo el territorio nacional, el cual seguirá las directrices técnicas y administrativas impartidas por el director ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria”.

Ningún apartado de la Ley 23 de 1997 faculta al Ministro de Desarrollo Agropecuario o al Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria para delegar o tercerizar en personas u organismos de la naturaleza que sea alguno de los servicios que detalla el artículo 51 en las 13 funciones que el mismo le atribuye, veamos:

“Artículo 51. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria tendrá las siguientes funciones:

1. **Fomentar, organizar, vigilar, coordinar y ejecutar** las actividades en materia de salud animal y sanidad vegetal, relacionadas con la importación y exportación de animales, vegetales, sus productos y subproductos, equipo utilizado con anterioridad en producción animal o agrícola, agroquímicos, productos biológicos o biotecnológicos para uso veterinario, o que procedan o hayan sido elaborados con materia prima de origen animal, así como productos químicos y alimenticios para uso y consumo animal o para uso agrícola, incluyendo los embalajes, envases y/o recipientes, equipaje y pertenencias de pasajeros, así como paquetes postales.
2. **Realizar, coordinar, dirigir y evaluar** las actividades relacionadas con la inspección, vigilancia y control en materia de cuarentena agropecuaria, en terminales aéreos, puertos marítimos, puestos fronterizos y en puestos de control interno, cumpliendo con los procedimientos descritos en el presente título.
3. **Aplicar y revisar** el cumplimiento de las normas referentes a movilización de animales, vegetales y productos agropecuarios en el territorio nacional, por razones fitosanitarias y zoonitarias.
4. **Aplicar** las normas y requisitos específicos establecidos por ley, para la importación y exportación de animales y

462

- vegetales, así como de productos y subproductos de origen animal y vegetal.
5. **Divulgar y exigir** el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de cuarentena agropecuaria sobre sanidad vegetal y salud animal.
 6. **Coordinar**, con las diferentes dependencias del Estado, la ejecución de las medidas cuarentenarias dictadas por las direcciones nacionales de salud animal y sanidad vegetal.
 7. **Expedir** licencias fitosanitarias y zoonosanitarias de importación y para mercancías en tránsito.
 8. **Colocar** sellos de seguridad, custodia física y ordenar tratamientos cuarentenarios a embarques en movilización, tránsito o transbordo, cuando representen un riesgo para la salud de los animales y vegetales.
 9. **Inspeccionar** y, cuando sea necesario, ordenar la limpieza, desinsectación y desinfección de todo vehículo aéreo, marítimo o terrestre que ingrese al país, por cualquiera de los puertos, aeropuertos o fronteras, del territorio nacional.
 10. **Aplicar** las medidas técnicas, tales como muestreo, análisis de laboratorio, retención, tratamiento, aislamiento, cuarentena postentrada, rechazo, devolución al país de origen, reexportación, decomiso, destrucción y liberalización al ambiente, según lo establecido en las leyes vigentes en la materia. En los casos en que sea necesaria la aplicación de alguna de las medidas técnicas mencionadas, los gastos correrán por cuenta del importador o propietario.
 11. **Atender** las denuncias que se presenten, imponer sanciones y resolver recursos administrativos, en los términos de este título.
 12. **Recomendar** al Ministerio de Desarrollo Agropecuario las tarifas a cobrar por los servicios que preste la Dirección.
 13. **Reorganizar y/o establecer** áreas cuarentenarias, según necesidades sanitarias del país.
 14. Realizar las demás funciones que le asigne el despacho superior". (El resaltado es del Pleno).



Queda claro, que en el ejercicio de ese margen de apreciación legislativa que el constituyente fijó en la Asamblea Nacional, fueron determinados los servicios que serían prestados por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, pero también que sería esta y no otro organismo el que los prestaría, algo con lo que entra en franca contradicción el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 que, pese a afirmar en su artículo 1 que actualiza las tarifas a cobrar "por los servicios que presta la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria", también prescribe en el artículo 5 que de ello se encargaría el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria quien, además, administra las tarifas.

463

Según la Ley 24 de 16 de agosto de 1994 por la cual se aprobó el Convenio para la Constitución del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (fs.233-241), se trata de un organismo con personalidad jurídica del que forman parte México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, "cuyo objetivo es apoyar a los esfuerzos de los estados miembros, para lograr el desarrollo de sus planes de Salud Animal y Sanidad Vegetal, y el fortalecimiento de sus sistemas cuarentenarios". El Artículo 3 del Convenio detalla sus funciones, así:



1. Determinar, después de efectuar los estudios técnicos necesarios, cuáles enfermedades y plagas de carácter fitozoosanitario significan un peligro real o potencial de importancia económica regional.
2. Promover la adopción de políticas comunes de Salud Animal, Sanidad Vegetal y Cuarentena de la Región y las acciones que se emprendan con fines de prevención, control y/o erradicación agropecuarias de importancia e interés regional.
3. Promover la armonización de legislación en materia de Sanidad y Cuarentena Agropecuaria.
4. Asesorar y evaluar el funcionamiento de los Servicios de Salud Animal, Sanidad Vegetal y Cuarentenarios de los Estados Miembros que lo soliciten.
5. Mantener informados a los Estados miembros de los logros y experiencias en materia fitozoosanitaria.
6. Promover la divulgación entre los Estados miembros de los logros y experiencias en materia fitozoosanitaria.
7. Promover la concertación de convenios o acuerdos con otros Organismos o Agencias internacionales de cooperación técnica y de financiamiento para el desarrollo de proyectos de interés regional.
8. Establecer mecanismos de contratación o de coordinación con instituciones de investigación en apoyo a sus programas.
9. Coordinar acciones con otros países y organismos afines dentro y fuera de la Región.
10. Promover y realizar acciones de Transferencia de Tecnología".

No se trata, por lo tanto, de un organismo ejecutor o administrador de servicios públicos, sino, a lo sumo, de investigación, promoción y asesoría coadyuvantes en el contexto regional de la sanidad agropecuaria. No obstante, el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República de Panamá representado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Organismo Internacional de Sanidad Agropecuaria al que alude el tercer considerando del acto normativo demandado

464

refiere en sus artículos 5, 6 y 7 que este determina las tarifas, las actualiza, las colecta y las administra.

Precisamente por estas circunstancias, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 136 de 3 de diciembre de 2021, objeto de esta demanda, hace constar que:

“Artículo 5. El Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), en conformidad con el artículo 4 y 5 del convenio de cooperación suscrito con la República de Panamá es la entidad autorizada para ejecutar y administrar a través de su representación en Panamá los servicios de tratamiento y fumigación y las tarifas establecidas en el presente Decreto Ejecutivo, y ambas partes son responsable de revisar y evaluar periódicamente el desarrollo de estas actividades”.



La transmisión de competencias que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario realiza en el artículo 5 en favor del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, para que funja como “la entidad autorizada para ejecutar y administrar a través de su representación en Panamá los servicios de tratamiento y fumigación y **las tarifas establecidas**” por los servicios que debe prestar la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, implica dos cosas: 1) La negación de la validez de la tercera condición legal, según ha sido desarrollado, para el cobro de las tarifas mencionadas, tal es, que se trate de una actividad solamente a cargo del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y; 2) El ejercicio de una competencia delegante de la que carece en materia tributaria.

Lo primero abona a lo que hasta ahora se ha argumentado en torno a la infracción al artículo 52 de la Constitución Política, mientras que lo segundo, coloca el acento en la vulneración del artículo 17¹¹, pero, sobre todo, del 18 contenido del principio de legalidad de la función pública.

En un estado constitucional de derecho como el que nos rige, los gobernantes o las autoridades, cualquiera sea su escala o jerarquía, no pueden tener facultades

¹¹ **Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para ... cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

... ”

465

ilimitadas, ya que lo que esencialmente caracteriza esta forma de Estado es la existencia de límites al ejercicio de la autoridad pública que vienen dados tanto por la Constitución Política, como por la ley, que es, en teoría, la forma en que se manifiesta corrientemente el pueblo como fuente del poder público.



Ninguna ley facultó al Presidente de la República en asocio con el Ministro de Desarrollo Agropecuario para encargar la recaudación y administración de las tarifas vinculadas a los servicios que debe prestar la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria a un tercero en general o al Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, en particular. Dicha atribución tampoco viene dada directamente por la Constitución Política, al punto en que cuando el Pleno tuvo ocasión de analizar la tercerización del cobro de tributos, como en la Sentencia de 4 de diciembre de 2015 en la Entrada N°936-14.¹² afirmó que:

- 1) La clara voluntad del constituyente panameño impide la adopción en nuestro medio de la figura de la tercerización del cobro de tributos.
- 2) La sola posibilidad que un tercero asuma la función constitucionalmente reservada en el artículo 184.15 de la Carta Magna al Jefe del Ejecutivo en asocio con el Ministro del Ramo, implica una inadmisibles renuncia a esta función inherente al Estado, ente que, además, cuenta con el andamiaje administrativo, técnico y legal necesario para cumplirla.

En síntesis, como el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 supone la exteriorización jurídica de unas competencias de incidencia tributaria que no han sido autorizadas por la Constitución Política y la Ley a los responsables de su emisión, incurre en la violación tanto del artículo 18, por extralimitación, como del artículo 184.5, por dejación y 184.14, por comisión, dado que si algo hay inherente en el espíritu de las leyes de contenido tributario, es la concentración de las capacidades sobre su fijación, recaudación y administración en agentes del Estado.

¹² Esta Sentencia declaró inconstitucional la potestad que el Decreto de Gabinete N°109 de 7 de mayo de 1970 reconocía a la Dirección General de Ingresos para contratar gestores de cobro.

if60

Resulta oportuno señalar que la inconstitucionalidad que esta sentencia declarará seguidamente, no tiene la idoneidad para generar un vacío jurídico en la materia que regulaba el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021, ya que su nulidad constitucional ocasiona la reviviscencia del Decreto Ejecutivo N°26 de 30 de enero de 2002 al que derogó y reemplazó.



En la reciente Sentencia de 17 de junio de 2024 dictada en la Entrada N°1729009-2023¹³, el Pleno mantuvo la doctrina constitucional sobre la reviviscencia de la ley que ha sido derogada por aquella que se declara inconstitucional, la cual tiene su génesis más clara en el fallo de 11 de agosto de 2014 distinguido con la Entrada N°377-13 según el cual: cuando una ley es derogada por otra y la vigencia de la nueva ley cesa por ser incompatible con la norma constitucional, ello acarrea el resurgimiento o reviviscencia de la ley anterior. Textualmente se afirma como sustento de esto que:

“Una declaratoria de inconstitucionalidad sobre una norma que derogaba otras que no hubiesen sido calificadas de inconstitucionales, que no pudiese tener la capacidad de restablecer la vigencia de las normas que la ley inconstitucional derogó, convertiría a la demanda de inconstitucionalidad en un mecanismo de control constitucional ineficaz, vulnerándose la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma, labor constitucionalmente otorgada al Pleno de la Corte Suprema de Justicia”.

Tales argumentos son tan aplicables a ley que se declare inconstitucional como a un decreto ejecutivo sobre el que recae el mismo tipo de decisión en tanto actos normativos sometidos al control de constitucionalidad y las consecuencias que derivan de ello.

Debe quedar claro, por último, que tal como lo señaló el Pleno en la sentencia de 15 de junio de 2021 en la Entrada 612-19: lo que define a la República de Panamá

¹³ Que declaró inconstitucional la Ley N°20 de 2006 que había derogado la Ley N°44 de 1999 sobre los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

467

como Estado republicano, democrático y representativo es que "...la ley es el límite constitucional por antonomasia del poder público que ejerce el ejecutivo¹⁴.

Así las cosas, esta Corporación de Justicia concluye que el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 es inconstitucional debido a que vulnera los artículos 17, 18, 52, 184.5 y 184.14 de la Carta Magna y así será declarado.



PARTE RESOLUTIVA

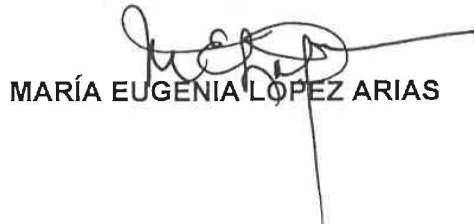
Por los razonamientos vertidos, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 "Que actualiza las tarifas por los servicios de tratamientos cuarentenarios y dispone otras medidas", con lo cual, recupera vigencia el Decreto Ejecutivo N°26 de 30 de enero de 2002, "Por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de servicios de cuarentena agropecuaria", modificado por el Decreto Ejecutivo N° 4 de 21 de enero de 2022 y el Decreto Ejecutivo N° 5 de 1 de marzo de 2023.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá y artículos 2554, 2559 y 2563 al 2573 del Código Judicial.

Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial.


MARIBEL CORNEJO BATISTA


ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO


MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

¹⁴ Las leyes se deben a la Constitución y los actos de autoridad –reglamentarios o no-, a las leyes. Así, respetando los límites legales, las autoridades hacen lo propio con la Constitución.

Salvador Dominguez Barrios
SALVADOR DOMINGUEZ BARRIOS

Carlos Alberto Vasquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



Olmedo Arrocha Osorio
OLMEDO ARROCHA OSORIO

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME

María Cristina Chen Stanziola
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Miriam Cheng Rosas
MIRIAM CHENG ROSAS

CON SALVAMENTO
DE VOTO

Yanixsa Y. Yuen C.
YANÍXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 27 días del mes de ENERO
de 20 25 a las 10:00 de la Mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

[Handwritten signature]

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 12 de febrero de 2025

Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Lidia Yanixsa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ENTRADA No.14677-2024

MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense Galindo, Arias y López, en nombre y representación de **COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S.A. (COPA AIRLINES)** para que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021.

SALVAMENTO DE VOTO

MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Con todo respeto, manifiesto mi desacuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.136 de 3 de diciembre de 2021, por las consideraciones que a continuación puntualizamos.



Por razones académicas, deseo iniciar señalando que no comparto que se decrete la reviviscencia de un Decreto Ejecutivo, como lo ordena sentencia, pues al declarar que es inconstitucional el Decreto Ejecutivo N°136 de 3 de diciembre de 2021 "Que actualiza las tarifas por los servicios de tratamientos cuarentenarios y dispone otras medidas", concluye que por la sola declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo, recupera vigencia el Decreto Ejecutivo N°26 de 30 de enero de 2002, "por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de servicios de cuarentena agropecuaria, modificado por el Decreto Ejecutivo N°4 de 21 de enero de 2022 y el Decreto Ejecutivo N°5 de 1 de marzo de 2023, postura que no comparto, pues en varias obras, artículos y voto razonado, he señalado que en materia constitucional, no es posible la reviviscencia de la ley, debido a que el diseño de justicia constitucional panameño no lo permite. (Véase voto razonado entrada 129009-2023).

Esta reviviscencia se encuentra reservada por el artículo 37 del Código Civil para la ley, no para un Decreto Ejecutivo. Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral se ha referido al tema:

Sentencia de 17 de septiembre de 2015.

"Sin embargo, tal como hemos advertido en fallos anteriores, las disposiciones del Código Sanitario, relacionadas con la Carrera Sanitaria y el Escalafón Sanitario quedaron derogadas por la ley 15 de 1984, y a tenor de lo que prevé el artículo 37 del Código Civil, su vigencia no se reactivó por la sola mención efectuada por la ley 33 de 1990 (Cfr.

Sentencia de 22 de marzo de 2004 y 17 de julio de 2006). De acuerdo a la regla de interpretación del artículo 37 del Código Civil, a pesar de que la Ley No. 33 de 1990 derogó la Ley No. 15 de 1984, el Título Segundo del Código Sanitario no recobró por ese hecho su vigencia, pues el principio de hermenéutica legal recogido en el Código Civil claramente señala que la ley no recobra su vigencia por las meras referencias a ella hecha en otra.

En efecto, el artículo 37 del Código Civil expresa que una ley derogada no revivirá por las solas referencias que de ello se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. De esta manera, una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia. En este último caso, se ha dicho que es indispensable que se promulgue la ley que recobra vigencia junto con la que la pone en vigor.

Entonces, para que el Título Segundo del Código Sanitario recobrar su vigencia, era necesario no sólo que la Ley No. 33 de 1990, estableciera de modo expreso que se restablecía su fuerza, sino que juntamente con ella debían promulgarse el texto de las normas del Código Sanitario derogadas.”

Soy de la convicción de que en nuestro país, la reviviscencia de la ley es posible en el plano de legalidad, más no, en el plano constitucional. En cuanto a las razones constitucionales, por las que a mi juicio en Panamá, no opera el fenómeno de la reviviscencia de una ley, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad por la cual se derogó, es debido a que en nuestro ordenamiento jurídico, los efectos de las sentencias constitucionales corren hacia futuro, no pudiendo surtir sus efectos hacia el pasado; ni tampoco modular sus efectos.

La reviviscencia de una ley, **es un fenómeno excepcional** que tiende a la protección del ordenamiento jurídico y en especial, a la Supremacía de la Constitución. Se encuentra consagrada en el artículo 37 del Código Civil de Panamá, en el siguiente sentido:

“Una ley derogada no revivirá por sí solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en la que aparezca reproducida en una nueva ley, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria, establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso, será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor”.

De lo dispuesto en el artículo 37, se establece claramente que son dos los supuestos de reviviscencia de la ley, en el plano de legalidad:

1. La disposición derogada debe ser reproducida en una nueva ley o
2. Mediante una ley posterior a la derogatoria, que establezca de modo expreso que esta recobra su vigencia.

La reviviscencia de una ley a propósito de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, depende de los efectos procesales de la declaratoria de inconstitucionalidad en los diseños constitucionales de cada país. Así por ejemplo, la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley que a su vez, derogó otra, no debe entenderse que trae automáticamente la reviviscencia de la ley anterior, puesto que en el diseño constitucional panameño, no existe la posibilidad de modulación de los efectos de las sentencias, produciendo, salvo ciertas excepciones particulares, como en el caso de que se afecten derechos subjetivos, efectos solo hacia el futuro, así que la declaratoria de inconstitucionalidad, no puede viajar en el tiempo y revivir a la ley anterior. (Véase artículo 2573 del Código Judicial).

En el caso de los diseños constitucionales que así lo dispongan, si la declaratoria de inconstitucionalidad surte efectos hacia el pasado, como regla general, entonces si se produce, en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad, la reviviscencia de la ley. En todo caso, aun cuando las sentencias constitucionales puedan surtir efectos hacia el pasado, las Altas Cortes han establecido una serie de condiciones y requisitos para que esta opere y que no se afecte la seguridad jurídica de los países, armonizándolo con la supremacía de la Constitución.

La Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C-286/14, a propósito de este fenómeno resumió las posturas asumidas por esa Corporación de Justicia y las condiciones que deben ser analizadas en el caso concreto para declarar la reviviscencia o no. Cabe destacar que en Colombia, desde la



Constitución de 1991, los jueces pueden modular los efectos de las sentencias constitucionales que emitan:

(I) La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por mandatos que fueron declarados inexecutable hace parte del ordenamiento jurídico nacional, desde mucho antes de la Constitución de 1991, como parte de la discusión por los efectos jurídicos de las sentencias hacia el pasado -ex tunc- o hacia el futuro -ex nunc- y la salvaguarda de la seguridad jurídica.

(II) La reviviscencia de normas se ha presentado igualmente como solución a los problemas que plantea el vacío jurídico creado por la derogación de normas que regulan, sobretodo de manera integral, una determinada materia, conllevando igualmente problemas de seguridad jurídica.

(III) En los primeros pronunciamientos se asumió la postura de una reviviscencia automática de las normas derogadas por las declaratorias de inexecutable de aquellas que las reemplazaron, pero con posterioridad, se fijaron algunas condiciones para que se aplicara esta figura jurídica, como que se presentaran los argumentos para la necesidad de reincorporación, por razones de (a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles.

(IV) La jurisprudencia ha dejado sentado que la reincorporación o reviviscencia de normas no tienen un carácter declarativo en la parte resolutoria de la sentencia, sino que la Corte se debe limitar a comprobar si para el caso en estudio se cumplen los requisitos para que pueda configurarse la reviviscencia de preceptos derogados.

(V) Finalmente, la Sala reitera que la procedencia de la reincorporación debe ser analizada en cada caso concreto, a partir de los criterios de vacíos normativos o afectación de derechos fundamentales.”

Es así como en mi obra, Las sentencias constitucionales, contenidos, límites y alcances en materia de protección de los derechos fundamentales, (que me permito citar por razones académicas y para dejar sentada mi postura de vieja data sobre un tema que estoy segura tendrá acaloradas, fructíferas y profundas discusiones doctrinales en el Pleno respecto a los efectos de las sentencias constitucionales), señalé que:

“...Cuando la sentencia constitucional tiene efectos inter partes, el fallo determina la inaplicación de la ley para el caso concreto., afectando solo a las partes que participaron en el debate constitucional, planteado dentro del proceso. Por el contrario, la sentencia constitucional tendrá efectos erga omnes, cuando provoque la eliminación de la ley del ordenamiento jurídico,

determinando no su inaplicabilidad, sino su expulsión del ordenamiento jurídico. Generalmente, este efecto se encuentra reservado para asuntos de inconstitucionalidad de tipo orgánico o abstracto. (2016, p153).”



La doctrina en materia de sentencias de inconstitucionalidad, tiende a proponer la flexibilización de las sentencias, haciendo eco del eterno debate entre dos principios constitucionales importantes, como la supremacía de la Constitución y la seguridad jurídica. De allí que las Altas Cortes, han ampliado el catálogo de los efectos de las sentencias constitucionales en el tiempo de forma tal de poder modularlas. Sin embargo, en Panamá: La demanda de inconstitucionalidad tiene efectos erga omnes y ex nunc, por mandato del artículo 2573 del Código Judicial. Solo de manera excepcional y cuando se trate de la declaratoria de inconstitucionalidad de una sentencia que afecte derechos subjetivos., o puede tener efectos ex tunc. (Ob. Cit. p 152).

En cuanto a la cuestión constitucional sometida a escrutinio, es importante señalar que las tarifas a cobrar por los servicios de tratamientos cuarentenarios han sido decretadas por autoridad competente, con fundamento en el artículo 10 de la Ley N°23 de 15 de julio de 1997, sin que se acredite que desatienden el costo del servicio que se brinda o que son producto de una discrecionalidad, que no considera lo recomendado por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, es decir, que se trate de un acto administrativo expedido en contravención a la Ley.

En este sentido, revela el último considerando del decreto impugnado, que **“la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, luego de realizar el análisis de las tarifas que se cobran por los servicios de tratamientos cuarentenarios prestados en puertos, aeropuertos y puestos cuarentenarios, ha determinado que se deben ajustar algunos costos y nomenclaturas para poder prestar dichos servicios en cumplimiento de la Ley N°23 de 15 de julio de 1997”**. Por lo tanto, a través del propio Decreto Ejecutivo N°136 de 2021 se confirma la observancia del numeral 12 del artículo

51 de dicho texto legal, y consecuente, sujeción de las tarifas actualizadas, al principio de legalidad contemplado en el artículo 34 de la Ley 31 de 30 de julio de 2000, "Sobre Procedimiento Administrativo General".

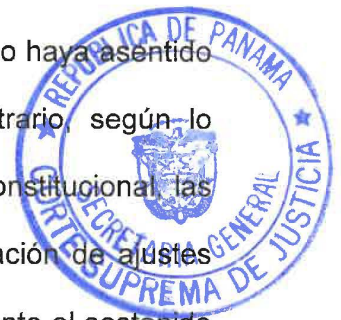
Se adiciona a lo expuesto, que la documentación legible de fojas 296 a 439 del expediente contentivo de la demanda de inconstitucionalidad, demuestra que las tarifas se ajustaron tomando en cuenta parámetros de OIRSA y relacionados con la plataforma logística de Panamá. Además, cabe enfatizar que en este proceso constitucional no se acredita, que el ajuste tarifario se haya dado, en forma contraria a lo establecido en el considerando último del acto demandado de inconstitucional, es decir, que la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria no fue partícipe del respectivo análisis y recomendara la procedencia del ajuste realizado, ya sea, evaluando, incluso, el transcurso de diecinueve (19) años y el alza de los costos tarifarios por los servicios de *nebulización, atomización, aspersion, inmersión, fumigación, incineración, enterramiento*, que abarca el período transcurrido desde 2002 (Decreto Ejecutivo N°26 de 30 de enero de 2002) hasta 2021.

En torno a la atribución ministerial de autorizar tarifas por los servicios antes mencionados, conforme los artículos 10 y 51 (numeral 12) de la Ley 23 de 1997, resulta oportuno esclarecer que carece del requerimiento de previa recomendación del Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria, como sucede en otros textos (Ejemplo: "Los actos serán celebrados o emitidos..., con previa autorización del pleno y el Procurador General de la Nación, según corresponda..." Ver último párrafo, art. 6 del Código Judicial). De igual manera, sobre la exigencia de un acto administrativo escrito (contentivo de la recomendación que sustenta los costos-servicios de tarifas por el Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria) en los términos a que alude la sentencia, agregamos que, si bien es cierto sería lo óptimo, la Ley 23 de 1997 tampoco instaura una forma: verbal (reunión, conferencia, etc.) o escrita (resuelto, resolución, etc.), como un requisito para darle validez al establecimiento y/o actualización de las tarifas por parte del Ministro de Desarrollo Agropecuario.



474

Como corolario de lo expuesto, reiteramos que no está acreditado en este proceso constitucional, que quien regenta la referida dirección, no haya asentido la actualización o se haya opuesto a la misma; por el contrario, según lo preceptuado en el considerando último del acto acusado de inconstitucional, las tarifas se decretaron, contando con la concierne recomendación de ajustes de costos y nomenclaturas. Siendo esto así, carece de fundamento el sostenido quebranto del principio de legalidad tributaria, ya que la tarifa instituida por ley, ha sido fijada por la respectiva entidad ministerial, precisamente, con sujeción a los límites legales; razón por la cual resaltamos la inexistencia, tanto de contravención a la ley, por parte del Decreto Ejecutivo N°136 de 2021, como del menoscabo a los artículos 52 y 17 de nuestra Carta Magna.



Por otro lado, advertimos que ninguno de los servicios que detalla la Ley 23 de 1997 –en las 13 funciones de su artículo 51–, ha sido delegado o tercerizado en OIRSA, y, que el establecimiento y cobro de tarifas lo ejerce el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Ahora bien, en lo que respecta a medidas cuarentenarias, cabe indicar que, la norma contempla las atribuciones de **coordinar la ejecución** de las mismas, con las diferentes dependencias del Estado; de colocar sellos de seguridad, custodia física y ordenar los tratamientos cuarentenarios; de **inspeccionar, ordenar** la limpieza, desinsectación y desinfección de todo vehículo aéreo, marítimo o terrestre que ingrese al país; reorganizar y/o establecer áreas cuarentenarias, según las necesidades sanitarias del territorio nacional. En concordancia con estas atribuciones, estipula el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.136 de 2021: “La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, es la Autoridad Competente para autorizar los tratamientos cuarentenarios, los productos, las dosis, los materiales, el equipo, la infraestructura y los vehículos que se requieran para realizar los mismos”.

Precisado lo anterior, expresamos que la facultad de OIRSA, consistente en ejecutar y administrar los servicios de tratamiento y fumigación y sus tarifas, a través de su representación en Panamá, según lo estipula el artículo 5 del

475

decreto ejecutivo impugnado tiene cimiento jurídico –tal como dispone el considerando tercero del acto impugnado– en el Convenio de Cooperación para el establecimiento y operación del servicio nacional e internacional de fumigación y tratamiento de productos y subproductos agropecuarios, y compagina con las funciones legales de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, instituidas en el artículo 51 de la Ley N°23 de 1997.



En relación a la fijación de tarifas por los servicios de tratamiento cuarentenarios prestados con base en reglamentos, y la facultad de OIRSA contemplada en dicho Convenio de Cooperación, indicamos que han sido examinados por el Pleno de esta Corporación de Justicia, determinándose mediante **las Sentencias de 9 de julio de 2003 y de 10 de diciembre de 1993, que no son inconstitucionales**. Veamos, algunos de sus extractos medulares:

Sentencia de 9 de julio de 2003

“Vale la pena destacar que, aun cuando la posición de la demandante sea acertada en el sentido de que el acto censurado constituye una tasa, el **Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado que basta la autorización legislativa para que la entidad pública pueda fijar tasas por los servicios que prestan. En el presente caso, la propia accionante ha manifestado que existe una ley que autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a cobrar ciertas tarifas por los servicios que prestan. En esa labor, se ha indicado que:**

“Así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho *Nullum Tributum Sine Lege*, no hay tributo sin ley previa que lo establezca. Las tasas por ser un tributo, están sometidas al principio de que solo pueden ser creadas por ley. Los municipios pueden reglamentar tasas por acuerdos municipales, autorizados por ley orgánica de los Municipios y también están facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 243, # 12 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios. Igualmente ciertas instituciones Autónomas cobran tasas por los servicios que prestan debidamente autorizados por sus respectivas leyes orgánicas”. (Registro Judicial, Agosto de 1994, pág. 128).

Con vista de que el artículo 10 y numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, no vulneran los artículos 48, numeral 10 del artículo 153 y los artículos 265 y 274 de la

Constitución Política, esta Corporación de Justicia considera necesario declarar su constitucionalidad.

...

Sentencia de 10 de diciembre de 1993

"Los países asistentes a esa reunión dieron la mayor atención, tal como consta en la transcripción anterior, a las medidas adecuadas para la prevención de los males descritos. Comprendieron la urgencia de crear los organismos indispensables, capaces de coordinar todas las actividades dirigidas al cumplimiento del objetivo perseguido. Nace así, en el artículo uno de este Convenio, El Comité Internacional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), constituido por los señores Ministros de Agricultura o sus Representantes debidamente acreditados. Se establece como funciones de este Comité la de coordinar o sugerir las medidas de prevención y combate de las enfermedades y plagas que perjudiquen la agricultura y ganadería.

Comprensible es que este Comité, dada su configuración, no podía realizar su cometido directamente, por lo cual surgió el **Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)**, de carácter técnico y administrativo, entre cuyos objetivos está el de "Organizar los servicios de prevención y ejecutar, en estrecha colaboración con los Organismos Nacionales correspondientes, el control de plagas y enfermedades ...".

Los representantes de los países reunidos en la República de El Salvador no olvidaron el aspecto económico. Establecieron una aportación anual para cubrir el financiamiento del organismo y, en previsión de futuras emergencias, se dejó expresamente establecida la oportunidad de aportaciones extraordinarias.

La Asamblea Nacional de Panamá aprobó este convenio mediante la Ley 52 de 16 de diciembre de 1954, la cual se publicó en la Gaceta Oficial número 12678 de uno de junio de 1955.

Posteriormente la República de Panamá, a través de la Asamblea Nacional, legisló acerca del cobro de tasas por la prestación de servicios de prevención de problemas sanitarios fitoagropecuarios. **Mediante la ley número 51 de 2 de diciembre de 1977, se autorizó "... al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para cobrar tasas en el concepto de fumigación e inspección de cuarentena a todo vehículo aéreo, marítimo o terrestre que ingrese al país, por cualesquiera de los puertos, aeropuertos o fronteras del territorio nacional."**

En la reunión del Comité Internacional de Sanidad Agropecuaria celebrada en la ciudad de Guatemala en 1987, se aprobó la **Resolución número once** en donde se recomendó a todos los países miembros su incorporación al servicio internacional de fumigación a cargo de la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), con la supervisión de las instituciones del gobierno respectivo. En esta resolución encuéntrase el origen del Convenio de Cooperación para el establecimiento y operación de un servicio nacional e internacional de fumigación de productos y subproductos agropecuarios, materia de la acción de inconstitucionalidad propuesta por la Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón.

...



477

Como ha quedado expuesto, la República de Panamá suscribió el llamado Segundo Convenio de San Salvador y posteriormente la Asamblea Nacional en 1954 lo ratificó, convirtiéndolo en ley de la República. Nuestro país aceptó ser parte del Comité Internacional de Sanidad Agropecuaria cuyos objetivos se ejecutan a través del organismo denominado ORGANISMO INTERNACIONAL REGIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA (OIRSA). Dentro de los fines y objetivos de ese Comité se encuentra la prestación de servicios de prevención del control de plagas y enfermedades fitopecuarias. Para ello es indispensable el establecimiento de acuerdos y convenios con incidencias en cada país. Los integrantes de ese Comité, representantes de los países signatarios, deben considerarse debidamente facultados para obligar a sus países en todo lo concerniente a esos acuerdos, siempre y cuando no se aparten de las estipulaciones u objetivos señalados en el Segundo Convenio de San Salvador.

...

En los artículos 2 y 3 del Convenio de Cooperación atacado por los usuarios de la Zona Libre de Colón, se especifica claramente que el acuerdo tendrá como finalidad el establecimiento y ejecución de medidas de prevención de plagas y enfermedades nocivas a la agricultura y ganadería del país e indicando cuales serán esas medidas. Tales asuntos no constituyen ninguna novedad, ajenas al Segundo Convenio de San Salvador, cuya aceptación panameña, al tenor de los poderes otorgados al representante de Panamá, en este caso el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario, no pudiera suscribir. No existe, por Panamá, ninguna "reserva" en este tratado en tal sentido. El accionante, en un esfuerzo laudable, pretende desligar el presente acuerdo de cooperación con el Tratado celebrado en San Salvador, cuando ambos se refieren al mismo objetivo y la firma de aquél se realiza entre un miembro de éste dotado de plenos poderes y un Organismo creado por el Tratado.

No puede pasar inadvertido a este alto tribunal, el Comité Internacional de Sanidad Agropecuario, compuesto por los Ministros de Agricultura (Desarrollo Agropecuario en Panamá) de los países signatarios del Segundo Convenio de San Salvador. A ese Comité se le faculta para "... coordinar o sugerir entre dichos países las medidas de prevención y combate de las enfermedades y plagas que perjudican la agricultura y ganadería, ...", cuestión que comprende el acuerdo cuya inconstitucionalidad se demanda. Es fácil deducir, de las apreciaciones anteriores, que no era indispensable la participación del señor Presidente de la República en su confección, como tampoco es obligante su sometimiento a la consideración del Órgano Legislativo. Todo lo anterior lleva al Pleno a descartar que se haya producido el quebrantamiento del numeral 9 del artículo 179 de la Constitución Política de la República.

No encontrándose el Convenio de Cooperación demandado como inconstitucional, dentro de los convenios públicos que deben celebrarse con la intervención del señor Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, el mismo no necesita su aprobación mediante ley expedida por el Órgano Legislativo, como sucede con aquellos a los cuales se refiere el artículo 153 de esa Constitución en su numeral 3. Debe tenerse presente que ya la Asamblea Nacional, al aprobar la ley 52 de 1954, ratificó el Segundo Convenio de San Salvador y nuestro país, está



obligado al cumplimiento de lo pactado allí al tenor del artículo 4 de la Carta Fundamental.

Se imputa al Convenio de Cooperación la colisión con los artículos 48 y 274 de la Constitución Política de la República.
Estas normas rezan así:

"ARTICULO 48: Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las Leyes.

ARTICULO 274: Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo Presupuesto. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto."



...
En primer lugar, la tarifa para la prestación del servicio fumigación será establecido por el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), cuyo director ejecutivo, subdirector, tesorero y auditor son designados por el Comité Internacional de Sanidad integrado por los Ministros de Agricultura de los países signatarios, entre ellos Panamá. En segundo lugar, la tarifa preparada por el Organismo Internacional debe ser aprobada por el Gobierno de la República de Panamá. **Es claro, entonces, que mediante este convenio no se está, como afirma el demandante, estableciendo cargas tributarias en contravención de las disposiciones constitucionales referidas. Salta a la vista que será la República de Panamá, a través de su Gobierno, la persona encargada de aprobar las tarifas que el Organismo Regional (OIRSA) le presente.**

Sabido es que el artículo 179 de la Constitución Política de la República confiere al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, la facultad de "Reglamentar las leyes que le requiera para su mejor cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu". Así también, no debe olvidarse que la ley N°51 de 2 de diciembre de 1977, en su artículo 1, autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para que cobre tasas en concepto de fumigación e inspección de cuarentena por lo que debe entenderse que el Órgano Ejecutivo sí puede establecer estas tasas, por estar así autorizado mediante la legislación emanada del Órgano Legislativo.

Cuestiona el hecho que el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria colecta y administra los fondos que se reciben por las prestaciones de fumigación, lo cual contraviene el mandato del artículo 274 de la Constitución, ya que estos fondos no se han incluido en el presupuesto. Mantiene que tales tasas y derechos deberían ingresar directamente al Tesoro Nacional.

En una interpretación sobre este aspecto, la Sala Tercera de esta Corte se pronunció sobre el alcance de ese artículo. Así dice:

"Si bien es cierto que el artículo 204 (sic.) 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 o interés social, la creación de fondos especiales

479

formados por ingresos que perciben 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. Debe entenderse que en estos casos excepcionarse los respectivos fondos pueden ser fiscalizados por la Contraloría General de la República, con sujeción a las normas jurídicas especiales que regulen esos fondos."

(Petición de interpretación, R.J., abril de 1992, Sala Tercera, págs.51-52).



La Ley 51 de 1977, a la que hemos hecho mención anteriormente, en la cual se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para el cobro de tasas en concepto de fumigación establece, en su artículo 3, cómo será manejado el caudal de lo recolectado de la prestación de los servicios y, de manera específica determina que ellos se utilizarán para sufragar los gastos que ocasione la prestación de dicho servicio. En consecuencia, el hecho de que los fondos sean colectados y administrados por el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para cubrir los costos, no constituye la violación que ha pretendido el demandante al promover su acción. De trascendencia es la Resolución N°11 de la trigésima cuarta Reunión del Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, celebrada en mayo de 1987 en la ciudad de Guatemala, en donde los representantes de los países signatarios del Segundo Convenio de San Salvador, previendo la contingencia que pudiera surgir en la puesta en práctica de estas medidas preventivas sanitarias, dispusieron que la administración y operación del mismo estuviere en manos del Organismo Estatal Regional bajo la supervisión de las instituciones del Gobierno respectivo. Así en el punto 1 se resuelve:

"1. Que la Administración del Servicio Internacional de Fumigación, SIF, esté a cargo de las Representaciones del OIRSA en los países y bajo la supervisión de las Instituciones de Gobierno respectivas, de acuerdo con un Convenio País-OIRSA y un Manual de Procedimientos".

Se sostiene, por último, que se violenta el artículo 17 de la Constitución. La Corte ha expresado en ocasiones varias que dicha disposición es de carácter programático, sólo puede darse su violación como consecuencia de infracción de otras disposiciones constitucionales, lo cual no se presenta en este caso.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA que el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Panamá por medio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento de Operación de un Servicio Nacional e Internacional de Fumigación de Productos y Subproductos Agropecuarios no infringe los artículos 17, 48, 153 numeral 3, 179 numeral 9 y**

274 y ninguno otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.”

En virtud de la realidad procesal planteada, resulta relevante indicar, que la Adenda de 18 de febrero de 1991 a dicho Convenio de Cooperación, legible en la Gaceta Oficial No.21747 de 19 de marzo de 1991, se refiere, en forma diáfana, al servicio internacional de fumigación, a implementarse en el territorio nacional por OIRSA así como a la administración de los ingresos y egresos, a través de un balance y transferencia de excedentes a un fondo de común acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a ser utilizado, precisamente en los servicios que fortalezcan la sanidad animal, sanidad vegetal y cuarentena agropecuaria. También, es oportuno destacar que, tanto el Convenio de Cooperación como su Adenda, encuentran base jurídica en el Convenio para la Constitución del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, aprobado por Panamá, mediante Ley 24 de 16 de agosto de 1994 (G.O. 22603 de 18 de agosto de 1994).

Los pronunciamientos que anteceden, con sujeción a la normativa aplicable, no solo reconocen la relación convencional de Panamá con OIRSA, y la calidad de éste como organismo ejecutor y administrador del servicio internacional de tratamiento cuarentenarios en la región; sino que descartan una tercerización del servicio dentro del marco privado, que implique, de por sí, costos más onerosos, discrepante con la naturaleza pública de la prestación brindada. Siendo esto así, no advierto extralimitación, por dejación ni por comisión, ante lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.136 de 2021, y el contenido de los artículos 18, 184.5 y 184.14 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Por las anteriores consideraciones y con el mayor respeto, soy del criterio que en la presente causa, no existe infracción constitucional alguna.

481

Por no ser este el criterio de la mayoría, debo expresar el presente
SALVAMENTO DE VOTO.

Fecha ut supra,




MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA.
MAGISTRADA.



LCDA. YANIXSA Y. YUEN C.
SECRETARIA GENERAL.

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 12 de febrero de 2025



Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. Yanixsa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA