

(fdo.) JUAN ANTONIO TEJADA MORA
(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ (fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) ELIGIO A. SALAS
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G. (fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.
(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T. (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaria General, Encargada

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 240 DE LA LEY 29 DE 1º DE FEBRERO DE 1996, CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO N° 80 DE 7 DE JUNIO DE 1996, PROPUESTA EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE PANAMÁ (UNPAP), UNIÓN NACIONAL DE AVICULTORES (ANAVIP), UNIÓN NACIONAL DE PORCINOCULTORES (ANAPOR), ASOCIACIÓN NACIONAL DE GANADEROS (ANAGAN), COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE CHIRIQUÍ, COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES JUAN XXIII Y OTRAS. CONTRAPROYECTO DEL MAGISTRADO: ELIGIO A. SALAS. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

En etapa de decisión se encuentra la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Carlos Villaláz B. en representación del señor ÁNGEL MÓJICA, apoderado de la Asociación Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP), gremio formado por la Unión Nacional de Porcinocultores de Panamá (ANAPOR), Asociación Nacional de Ganaderos (ANAGAN), Cooperativa de Productores de Leche de Chiriquí, Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XXIII y otras 16 Cooperativas Agrícolas del país, contra el segundo párrafo del artículo 240 de la Ley 29 del 1º de febrero de 1996 "Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas", y el Decreto Ejecutivo N° 80 de 7 de junio de 1996 "Por el cual se autoriza la aceptación del Certificado de Libre Venta de Carnes y Aves provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá".

Según el petente, tanto la norma legal como el Decreto Ejecutivo mencionados violan los artículos 105 y 17 de la Constitución Nacional.

La demanda fue admitida por cumplir con los requisitos formales del caso y, en consecuencia, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que emitiera concepto.

Consta en el expediente que se han cumplido a cabalidad todos los trámites procesales pertinentes, motivo por el cual la Corte pasa a resolver el fondo del negocio.

El segundo párrafo del artículo 240 de la Ley N° 29 del 1º de febrero de 1996, establece lo siguiente:

"Artículo 240:

...

El Órgano Ejecutivo, mediante decreto, podrá elaborar un listado de los productos, según su marca y país de fabricación cuyos altos estándares de calidad en la fabricación de los productos señalados en este artículo son reconocidos internacionalmente. En este caso, se aceptarán como válidos, el certificado de libre venta expedido por la autoridad sanitaria extranjera y sus certificaciones anexas

sobre los productos específicos, y se relevará a la autoridad sanitaria nacional de la realización del análisis de laboratorios señalado por la ley, para la obtención del registro sanitario. El Órgano Ejecutivo podrá excluir productos y países de este listado, cuando se determine que han perdido los altos estándares de calidad de fabricación por los cuales se les otorgó este beneficio."

Por su parte, el también impugnado Decreto Ejecutivo N° 80 de 7 de junio de 1996 establece que:

"CONSIDERANDO

Que el artículo 240 de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, autoriza al Órgano Ejecutivo para elaborar un listado de productos que por su país de origen y los altos estándares de calidad en su producción, son reconocidos internacionalmente, no requerirán de análisis de laboratorio en la República de Panamá, para la obtención de su registro sanitario.

Que los productos cárnicos de aves y cerdos criados y sacrificados en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, son reconocidos internacionalmente por sus altos estándares de calidad.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Aceptar como válido el Certificado de Libre Venta, y sus certificaciones anexas, expedido por las autoridades de los Estados Unidos de Norteamérica o Canadá, sobre carne de cerdo y pollo cuyo país de origen sean los dos anteriormente citados.

ARTÍCULO SEGUNDO: Exonerar los productos descritos en el artículo anterior, del requisito de análisis de laboratorio para la obtención de su registro sanitario.

ARTÍCULO TERCERO: Este Decreto entrará a regir a partir de su promulgación."

Conceptúa el demandante que ambas normas violentan el artículo 105 de la Constitución, que reza así:

"ARTÍCULO 105: Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social."

Según el demandante, este artículo es infringido directamente por las normas acusadas de inconstitucionales al autorizar la entrada al país de productos alimenticios y farmacéuticos sin la exigencia del registro sanitario, desatendiendo el deber de velar por la salud de la población, que tutela el artículo 105 Constitucional.

Esta norma, como base institucional, y el Código Sanitario, contemplado en la Ley N° 66 de 1947, como norma reguladora, instituyen un orden jurídico con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad estatal de garantizar la salud de la población de la República.

Ello, de acuerdo con el impugnante, también ocurre con el Decreto

Ejecutivo, porque elimina requisitos y exigencias en perjuicio del efectivo control por parte de las autoridades de salud nacionales de las condiciones sanitarias de productos alimenticios y farmacéuticos.

Así resulta que una función esencial del Estado no se cumple, sino que se le confía a la autoridad sanitaria extranjera.

En relación con el punto, además del artículo 105 Constitucional, el demandante denuncia violado el artículo 17 del Estatuto Fundamental, que señala:

"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."

Manifiesta que la norma ha sido violada toda vez que, al establecerse en ambos instrumentos jurídicos impugnados la importación sin los controles sanitarios por parte de las autoridades nacionales, se actúa contra la protección de la vida, sin asegurar la efectividad de los derechos sociales, sin hacer cumplir la Constitución.

El accionante afirma que la Corte acepta invocar la infracción del artículo 17 Constitucional (pese a su carácter programático) conjuntamente con la violación de otra norma de mayor concreción y la misma jerarquía, como el artículo 105 en este caso.

Por su parte, el Procurador General de la Nación emitió su opinión en este negocio, mediante la Vista N° 27 del 25 de septiembre de 1996, en la cual expone su criterio.

Entra el señor Procurador en consideraciones jurídicas tendientes a sentar que se trata en esencia de determinar cuál es la protección o tutela social establecida en el artículo 105 de la Constitución Nacional.

Por este camino, considera el Jefe del Ministerio Público que no se infringe el artículo 105 Constitucional, por los siguientes motivos:

Que la aceptación como válido del certificado expedido por la autoridad sanitaria extranjera, no significa que no haya ningún tipo de control sanitario.

Que son las autoridades panameñas las que determinan los productos y países cuyos certificados sanitarios (extranjeros) se aceptan como válidos (obviando la certificación nacional).

Que cuando el Ejecutivo "... determine que han perdido los altos estándares de calidad de fabricación" podrá hacer cesar el beneficio de no exigir la certificación nacional panameña.

Expuestos los elementos principales que conforman el presente negocio, se dispone el PLENO a emitir su decisión.

DECISIÓN DE LA CORTE:

En primer término, se observa que los actos sometidos al control constitucional son una norma legal, artículo 240 de la Ley 29 de 1° de febrero de 1996; y el acto reglamentario que emana de la misma, o, que la pone en práctica, el Decreto Ejecutivo N° 80 de 7 de junio de 1996, por tanto, el pronunciamiento que se determine sobre el primero alcanza al segundo.

En cuanto a las normas constitucionales que se estiman como infringidas, los artículos 105 y 17 de la Constitución, se observa que consagran directrices generales de carácter programático, pues establecen el marco dentro del cual deben quedar ceñidos en su actuación los funcionarios públicos. Sin embargo, la primera norma en comento es un poco más específica pues precisa el derecho social a favor de la comunidad por el cual debe velar el Estado, que es, para el caso que nos ocupa, la protección y conservación de la salud.

Debido a que la acción de inconstitucionalidad prevé la tutela de la parte dogmática de la Constitución y, además, la totalidad de la misma, se procede a la confrontación de lo dispuesto por la norma legal con lo que al respecto preceptúan las invocadas normas y otras de la Carta Fundamental.

El Pleno de la Corte ha podido apreciar que, mediante el párrafo segundo del artículo 240 de la citada Ley 29 de 1996, se otorga al Órgano Ejecutivo la facultad de reconocerle en forma especial a determinados productos de importación el certificado de libre venta otorgado en el extranjero, sin tener que someterse al análisis de laboratorio ante las autoridades sanitarias de la República como, para la generalidad de los casos, lo ordena la ley.

Para tales efectos, el Órgano Ejecutivo, mediante decreto, elaborará la lista de los respectivos productos, atendiendo a la marca y al país de fabricación cuyos altos estándares de producción sean reconocidos internacionalmente.

En tal evento, al incluirse un producto en el listado, se le otorga validez al certificado de libre venta expedido por la autoridad sanitaria extranjera y a las certificaciones anexas.

Finalmente, en el apartado de la ley demandada de inconstitucional, también se le atribuye a la autoridad nacional la potestad de retirar el beneficio otorgado, es decir, excluir productos y países del listado, cuando se determine que han perdido los altos estándares de calidad de fabricación, en base a los cuales fueron favorecidos con la aludida exoneración legal.

Aplicando lo señalado, el Órgano Ejecutivo promulgó el Decreto N° 80 de 1996, también atacado de inconstitucional, donde se concedió la aludida exoneración del análisis de laboratorio para la obtención del registro sanitario a los productos cárnicos de aves y cerdos criados y sacrificados en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, aceptando como válida la respectiva documentación (sanitaria y de venta) expedida por la autoridades de tales países; todo esto, con fundamento en el reconocimiento internacional de los altos estándares de calidad de dichos productos alimenticios.

La violación constitucional que atribuye el demandante a las citadas normas se concreta en que las autoridades no están velando por la salud de la población, al permitir el ingreso al país de productos alimenticios sin cumplir con las respectivas exigencias para la obtención del registro sanitario.

A juicio de la Corte, con la promulgación de las normas jurídicas atacadas no se está vulnerando el derecho que tiene la comunidad en general a que su salud sea protegida y conservada por la autoridades públicas. Por el contrario, de lo dispuesto en los preceptos impugnados se desprende una intención de proporcionar a toda la población el acceso a una alimentación de primera calidad, sin prescindir de los debidos controles sanitarios, pues al permitir el ingreso al país de determinados productos extranjeros de una elevada clase o condición, en forma expedita, se aumentaría su oferta, disminuirían sus precios y, en consecuencia, sería posible la adquisición de los mismos por un número mayor de personas.

Adicionalmente, la responsabilidad del Estado en relación a la protección de la salud de los ciudadanos se mantiene, porque la ley establece los requisitos que ha de tomar en cuenta la autoridad para proceder al otorgamiento de dicha concesión o facilidad en la importación de los productos alimenticios de que se trate. Expresamente se ha tenido el cuidado de señalar que el país de origen de los productos ha de gozar del consenso y del reconocimiento internacional por sus elevadas exigencias de calidad en cuanto a su producción y demandas sanitarias, al igual que se requiere que la mercancía venga acompañada del respectivo certificado de libre venta del alimento y de otras certificaciones anexas al mismo, vigentes en el país de origen del producto.

Por tanto, esta Corporación comparte el criterio externado por la Procuraduría, ya que las disposiciones demandadas no contrarían ni desconocen lo que establece el artículo 105, ni otros, de la Constitución, pues su aplicación no implica que el Estado panameño abandone o deje de cumplir su función esencial de proteger, conservar y promover la salud de la población de la República, en los términos concedidos por la Carta Fundamental. No es cierto que la Ley o el Decreto Ejecutivo permitan la importación de productos sobre los cuales no exista ningún control sanitario, sino que, aunque disponen que se releva a la autoridad sanitaria nacional de la realización del análisis de laboratorio para la obtención del registro sanitario en relación a determinados artículos importados, se mantiene el criterio de que esos bienes deben haber cumplido una serie de origen con los requisitos que los hacen aptos para el consumo de la población, dando lugar a la aceptación y validez que se le reconoce al correspondiente certificado expedido por la autoridades sanitarias extranjeras. Además de ello, es primordial que el producto se encuentre en un listado elaborado previamente por la autoridades panameñas, en atención al cumplimiento de especiales especificaciones, como la marca, el país de fabricación y que se hayan observado altos estándares de calidad en su producción.

Al no producirse la infracción del artículo 105 de la Constitución Nacional, tampoco se considera vulnerado el artículo de 17 del texto constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES el segundo párrafo del artículo 240 de la Ley N° 29 de 1° de febrero de 1996 y el Decreto Ejecutivo N° 80 de 7 de junio de 1996.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ Y RAFAEL A. GONZÁLEZ

Lamentamos disentir del criterio de mayoría en la resolución que antecede y explicamos nuestro voto en los siguientes términos.

El segundo párrafo del artículo 240 de la Ley N° 29 del 1° de febrero de 1996, demandado de inconstitucionalidad, establece lo siguiente:

"Artículo 240:

...

El Órgano Ejecutivo, mediante decreto, podrá elaborar un listado de los productos, según su marca y país de fabricación cuyos altos estándares de calidad en la fabricación de los productos señalados en este artículo son reconocidos internacionalmente. En este caso, se aceptarán como válidos, el certificado de libre venta expedido por la autoridad sanitaria extranjera y sus certificaciones anexas sobre los productos específicos, y se relevará a la autoridad sanitaria nacional de la realización del análisis de laboratorios señalado por la ley, para la obtención del registro sanitario. El Órgano Ejecutivo podrá excluir productos y países de este listado, cuando se determine que han perdido los altos estándares de calidad de fabricación por los cuales se les otorgó este beneficio."

Por su parte, el también impugnado Decreto Ejecutivo N° 80 de 7 de junio de 1996 establece que:

"CONSIDERANDO

Que el artículo 240 de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, autoriza al Órgano Ejecutivo para elaborar un listado de productos que por su país de origen y los altos estándares de calidad en su producción, son reconocidos internacionalmente, no requerirán de análisis de laboratorio en la República de Panamá, para la obtención de su registro sanitario.

Que los productos cárnicos de aves y cerdos criados y sacrificados en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, son reconocidos internacionalmente por sus altos estándares de calidad.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Acepta como válido el Certificado de Libre Venta, y sus certificaciones anexas, expedido por las autoridades de los Estados Unidos de Norteamérica o Canadá, sobre carne de cerdo y pollo cuyo país de origen sean los dos anteriormente citados.

ARTÍCULO SEGUNDO: Exonerar los productos descritos en el artículo anterior, del requisito de análisis de laboratorio para la obtención de su registro sanitario.

ARTÍCULO TERCERO: Este Decreto entrará a regir a partir de su promulgación."

Conceptúa el demandante que ambas normas violentan el artículo 105 de la Constitución, que reza así:

"ARTÍCULO 105: Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social."

Según el demandante, este artículo es infringido directamente por las normas acusadas de inconstitucionales al autorizar la entrada al país de productos alimenticios y farmacéuticos sin la exigencia del registro sanitario, desatendiendo el deber de velar por la salud de la población, que tutela el

artículo 105 Constitucional.

Esta norma, como base institucional, y el Código Sanitario, contemplado en la Ley N° 66 de 1947, como norma reguladora, instituyen un orden jurídico con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad estatal de garantizar la salud de la población de la República.

Ello, de acuerdo con el impugnante, también ocurre con el Decreto Ejecutivo, porque elimina requisitos y exigencias en perjuicio del efectivo control por parte de las autoridades de salud nacionales, de las condiciones sanitarias de productos alimenticios y farmacéuticos.

Así resulta que una función esencial del Estado no se cumple, sino que se le confía a la autoridad sanitaria extranjera.

En relación con el punto, además del artículo 105 Constitucional el demandante denuncia violado el artículo 17 del Estatuto Fundamental, que señala

"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."

Manifiesta que la norma ha sido violada toda vez que al establecerse en ambos instrumentos jurídicos impugnados la importación sin los controles sanitarios por parte de las autoridades nacionales, se actúa en contra de la protección de la vida, sin asegurar la efectividad de los derechos sociales, sin hacer cumplir la Constitución.

El accionante afirma que la Corte acepta invocar la infracción del artículo 17 Constitucional (pese a su carácter programático) conjuntamente con la violación de otra norma de mayor concreción y la misma jerarquía, como el artículo 105, en este caso.

Anteriormente se ha dicho que el artículo 105 de la Constitución, señala que "es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República."

Añade el artículo que "El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la ... protección ... de la salud ...".

Otras disposiciones constitucionales se refieren a la materia. Así el artículo 106 expresa que las funciones de prevención, como son los controles sanitarios, se integrarán a las funciones de curación y de rehabilitación; para lo cual y mediante lo cual, desarrollará "una política nacional de alimentación y nutrición."

De manera que no se trata de actos sueltos, sino del cumplimiento de importantes funciones del Estado que se logran instituyendo organismos especializados que ejecutan interdisciplinariamente una "política nacional de alimentación y de nutrición", como reza el mismo artículo 106 en su ordinal primero.

En lo relativo a medicamentos, el artículo 107 de la Constitución también habla del deber del Estado de "desarrollar una política nacional de medicamentos, que promueva, entre otras cosas, la calidad y control ...".

Constitucionalmente se trata de una gestión administrativa de gran aliento,

que el Estado debe asumir sistemáticamente y consciente de su complejidad, atendiendo la importancia que la Constitución le asigna. Las expresiones de "política nacional de alimentación y nutrición" y "política nacional de medicamentos", conceptualmente implican el manejo total de la materia conforme a principios y prácticas continuas, técnicas y científicas, por parte de las autoridades nacionales, funciones éstas privativas de los Estados soberanos e independientes, que no se deben delegar.

Las normas cuya inconstitucionalidad se plantea, permiten al Órgano Ejecutivo autorizar por Decreto la importación de productos alimenticios y farmacéuticos exentos de las consideraciones y criterios técnicos por parte de las autoridades panameñas de salud; al margen de una actitud consciente de cumplir con la función esencial del Estado de velar por la salud de la población de la República, lo cual no puede estar confiado a autoridades extranjeras.

La experiencia administrativa nacional y la exigencia constitucional de definir políticas de alimentación y nutrición, así como de medicamentos, demuestran la necesaria intervención de criterios técnicos y científicos en las decisiones que al respecto se adopten.

En síntesis, al autorizar el Estado la importación de productos específicos sin la obligación de pasar por el estudio de las autoridades sanitarias panameñas por razón del alto estándar de calidad que gozan la marca y el país del producto, está eliminando un control que ejerce el Estado para cumplir la función de velar por la salud de la población panameña.

La experiencia en casos concretos, al igual que la información recibida a través de los medios de comunicación mundial, nos indican que aún los países centrales han tenido que rechazar para el consumo nacional productos afectados con virus, como el caso de las "vacas locas", y que luego son exportados a los países periféricos donde los controles de protección al consumidor son menores. En el mismo sentido, en medicamentos y otros artículos del renglón alimentario se han detectado elementos nocivos a la salud, a pesar de que provienen de laboratorios de reconocido prestigio.

Aceptar sin ningún tipo de control interno los productos a los que hacen referencia las normas impugnadas, es un acto de renuncia a una función de preservación y protección de la salud colectiva que le da identidad soberana a la potestad estatal, y que se acentúa la violación constitucional en este caso al confiarla a las autoridades sanitarias extranjeras.

El Decreto Ejecutivo N° 80 de 7 de junio de 1996 no es más que la puesta en práctica de la Ley N° 29 de 1° de febrero de 1996, y por lo tanto, la consideraciones de ésta se aplican por igual a aquella.

En consecuencia, consideramos que tanto la Ley como el Decreto Ejecutivo acusados son inconstitucionales y por ello, respetuosamente, salvamos el voto.

Fecha ut supra.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====
=====

TRIBUNAL DE INSTANCIA