



**MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y GANADERÍA**

REPÚBLICA DE EL SALVADOR, C.A.
SECRETARÍA DE ESTADO

Ref. OAJ/AP/015/20

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, Santa Tecla, departamento de La Libertad, a las quince horas con veinte minutos del día dieciséis de octubre de dos mil veinte.

Vistos en apelación contra la resolución proveída el día veinticinco de agosto del presente año, por el Director General de Ganadería de este Ministerio, recaída en la inclusión de yogurt en la certificación para que la sociedad **HELADOS DE CENTROAMÉRICA, SOCIEDAD ANÓNIMA** pueda exportar y comercializar dichos productos desde la República de Guatemala hacia El Salvador.

Esta instancia fue iniciada por el licenciado Gerardo Fajardo Álvarez, en su carácter de representante legal de dicha sociedad y continuada por los apoderados generales judiciales con cláusula especial, doctor Jaime Ernesto Moisés Rodríguez Paredes y la licenciada Elisa Beatriz González.

VISTOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:

I) Que la resolución venida en apelación, en definitiva resolvió: *“Con base a lo anterior le recuerdo que la comunicación deberá ser entre la autoridad competente de cada país y de acuerdo a la legislación nacional la inclusión de yogurt en la certificación no procede, al no haber cambio en el proceso de elaboración del mismo.”*

II) Que el día dieciséis de septiembre del presente año, el licenciado Gerardo Fajardo Álvarez interpuso recurso de apelación, el cual corre agregado a folios 2-10 de este expediente.

III) Por interlocutoria proveída por el suscrito a las trece horas del día veintitrés de septiembre del presente año se le previno para que legitimara la personería con la que aducía actuar.

IV) Por interlocutoria proveída por el suscrito a las trece horas del día quince de

octubre del presente año, se admitió el referido recurso y se tuvo por parte al doctor Jaime Ernesto Moisés Rodríguez Paredes y la licenciada Elisa Beatriz González, quienes ratificaron los alegatos expuestos en el escrito de interposición de esta alzada.

V) Por lo antes dicho, y estando en el término de dictar la resolución definitiva, es procedente fundamentar el caso en ciernes, previo a decidir sobre el fondo del mismo.

VI) En el caso examinado, el recurrente pretende (i) que se revoque la resolución administrativa impugnada [resolución de fecha veinticinco de agosto de dos mil veinte, referencia DGG/DIR/318/2020], y (ii) que se autorice la importación del producto (yogurt) a territorio salvadoreño.

VII) El punto a dilucidar se constriñe a determinar o no la vulneración (a) al principio de legalidad, (b) a la seguridad jurídica, (c) al derecho de libertad de empresa, (d) al derecho de propiedad y, (e) al deber de motivación de las resoluciones, por lo que la presente resolución seguirá para un mejor entendimiento el orden de los puntos antes dichos, iniciando preliminarmente con las valoraciones doctrinarias y legales pertinentes al caso.

VIII) Para resolver la situación planteada deben tenerse en cuenta las siguientes valoraciones doctrinarias y legales: En materia administrativa se establece que el procedimiento para tramitación de un recurso está dividido en diversas fases, siendo la primera de ellas la de *iniciación*, la cual se materializa a través de la interposición de parte del administrado del medio impugnativo, atendiendo a los requisitos y presupuestos que la ley de la materia señale. En segundo lugar, es necesario que la entidad administrativa admita el recurso interpuesto. Resuelta ésta, el trámite del recurso será el que contemple la ley aplicable al caso, pues ello será la garantía para el administrado que el proceso se encuentra ceñido rigurosamente a los principios de legalidad, contradicción e inmediatez, habida cuenta que el Art. 14 de la Constitución de la República impone a la autoridad administrativa la facultad de sancionar, mediante resolución y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes mediante la imposición de las sanciones legalmente establecidas.

Así, en el caso que nos ocupa, el presente recurso se resolverá de conformidad a lo establecido en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios RCMPST, la Ley de Sanidad Vegetal y Animal LSV, la Ley de Fomento de

Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio LFPHLPLRE, la Norma Salvadoreña Obligatoria NSO 67.01.10:08. Productos Lácteos. Yogurt. Especificaciones (Primera Actualización), como fuente sustantiva y el Art. 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos LPA como fuente procesal.

De ahí que en esta resolución habrá de valorarse únicamente lo relacionado con las alegaciones vertidas en la apelación sin hacer una revalorización de la prueba presentada y ofrecida en primera instancia, por cuanto el recurrente no la ha solicitado; la revalorización solo procede cuando se solicita la práctica de prueba complementaria en segunda instancia, la cual permite formarse una convicción diferente a la que en su oportunidad se tuvo en primera y que haría variar los efectos de la resolución en ella recaída, por lo que el alcance de la valorización de los aspectos de la alzada estriba en la ponderación de todos los elementos esgrimidos y resueltos en primera instancia que motivaron la resolución en los términos por lo que se recurre.

(a) Vulneración al principio de legalidad.

El recurrente alega que la Dirección General de Ganadería le ha prohibido a su mandante la importación de yogurt por contener el ingrediente de leche en polvo, careciendo de una facultad habilitante en la norma que autorice tal prohibición, la cual no es aplicable al yogurt.

Al respecto es de precisar, haciendo uso de jurisprudencia citada por el recurrente respecto al principio de legalidad (página 6 párrafo penúltimo) para el caso en ciernes, que la Dirección General de Ganadería, desde que recibió la solicitud de certificación en fecha 19-VIII-2020, le ha sido legalmente imposible desarrollar el procedimiento de *inspección in situ* contenido en el Art. 13 del RCMPSF, por cuanto para que la misma proceda, ésta debe provenir de la autoridad competente del Estado Parte Exportador, hecho que en la actualidad no se ha dado por cuanto toda petición proveniente de la sociedad en referencia la han realizado de forma directa y no bajo el mecanismo legal contemplado en dicha norma complementaria del proceso integracionista; de ahí que es imposible que haya existido vulneración al principio de legalidad, ya que este Ministerio ha actuado siempre dentro del marco de la legalidad, tal como se puede constatar en la nota Ref. DGG/DIR/281/2020 de fecha 15-VII-2020, que contiene en síntesis la última certificación debidamente solicitada por parte del Departamento de Regulación y Control de Alimentos de la República de

Guatemala –Estado Parte Exportador–, la cual a la fecha se encuentra vigente bajo los límites expresados en la misma.

No obstante ello, en cumplimiento al Art. 18 de la Constitución de la República, la referida solicitud recibida en fecha 19-VIII-2020 fue respondida al peticionante mediante la precitada nota Ref. DGG/DIR/318/2020, pero se vuelve imperioso recalcar que dicha solicitud fue mal interpuesta por el impetrante, por cuanto el mecanismo legal aplicable le exige que la misma sea presentada mediante la autoridad competente del Estado Parte Exportador, y no de forma directa (Art. 1 del RCMPST), lo que vuelve materialmente imposible que este Ministerio haya vulnerado el precitado principio.

(b) Vulneración a la seguridad jurídica.

En el presente caso, contrario a lo esgrimido por el recurrente, este Ministerio en ningún momento ha establecido prohibición alguna para la importación de yogurt, pues no se ha recibido, bajo el mecanismo legal correspondiente, solicitud de éste con tal fin; al contrario, la solicitud de fecha 2-X-2019 fue resuelta favorablemente a los intereses de dicha sociedad, por cuanto se autorizó la exportación y comercialización de *leche en polvo empacada en sus diferentes presentaciones*, autorización que de conformidad al Art. 7 Ine. 2 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, está condicionada al cumplimiento de los requisitos que nuestra legislación regula respecto a la leche en polvo (Art. 21 LFPHLPLRE), por lo que no es procedente hablar de vulneración a la seguridad jurídica cuando en ningún momento se ha presentado conforme al Art. 13 del RCMPST, solicitud para la certificación de productos diferente a la leche en polvo empacada en sus diferentes presentaciones.

De ahí que, sobre la base de la jurisprudencia citada por el recurrente (Amparo 780-2014 del 31-VII-2017), es imposible que exista vulneración a la seguridad jurídica en el caso planteado, por cuanto no ha existido solicitud de certificación para el producto en específico (yogurt) o solicitud de reconsideración sobre el mismo, presentada por el Estado Parte Exportador diferente a la ya mencionada por la leche en polvo.

(c) Vulneración al derecho de libertad de empresa.

Bajo las premisas apuntadas en las letras precedentes, establecer la limitación

injustificada del derecho a la libertad económica en su concreción de la libertad de empresa resulta ser contradictorio, por cuanto, apegándonos al marco legal para la aprobación de procesos productivos para la importación de productos y subproductos de origen animal (Arts. 13 de la LSVA y RCMPSF), la solicitud de fecha 2-X-2019 le fue resuelta favorablemente, pero bajo las limitaciones legales antes apuntadas, por lo que pretender alegar la vulneración al derecho de libertad de empresa a una solicitud que le ha sido resuelta favorablemente hace desvanecer *per se* la vulneración alegada.

(d) Vulneración al derecho de propiedad.

Respecto a este punto, conviene traer a cuenta jurisprudencia que, aunque diferente a la citada por el recurrente, está en concordancia lógicamente al caso específico que nos ocupa.

La Sala de lo Contencioso Administrativo (Proceso Ref. 164-M-99 del 30-V-2003), en consonancia con jurisprudencia emitida por la Sala de lo Constitucional, ha señalado que *los derechos reconocidos por la Constitución a los ciudadanos pueden ser objeto de regulación o limitación tal como lo dejó establecido la Sala de lo Constitucional de esta Corte, en sentencia de inconstitucionalidad pronunciada a las diez horas del día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y nueve, en un análisis de los alcances del artículo 246 de la Constitución. En dicha sentencia se estableció la diferencia entre regulación y limitación de derechos, señalando por una parte que la regulación normativa "comprende entre otros aspectos, el establecimiento de la titularidad, las manifestaciones y alcances de los derechos, así como las condiciones para su ejercicio y garantías. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que un derecho constitucional puede ser regulado directamente por la misma Constitución o por las normas infraconstitucionales provenientes de aquellos entes públicos que se encuentran constitucionalmente facultados para ello". Mientras que la limitación o restricción de un derecho "supone en principio una regulación, por la cual se establecen ciertos impedimentos para el ejercicio de ese derecho..."*.

Bajo esta premisa, la aprobación del proceso productivo contenida en la ya citada nota Ref. DGG/DIR/281/2020, no es más que la materialización concreta al derecho de propiedad que la sociedad tiene sobre el producto *leche en polvo*, el cual le es reconocido indubitadamente, pero por tratarse de ese producto, en cumplimiento al Art. 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos LPA, en la certificación del proceso productivo se le

aclaró la supeditación que el mismo tiene al cumplimiento de los requisitos contenidos en la LFPHLPLRE, aclaración realizada desde la inspección *in situ* (la cual fue realizada en presencia de las autoridades competentes del Estado Parte Exportador, tal como consta en el informe resultado de la inspección de fecha 11-II-2020), a fin de que la Sociedad se evite contratiempos en su importación y comercialización. Lógicamente, esta aclaración en nada limita la propiedad que el recurrente tenga sobre otros productos alimenticios autorizados en nuestro país por el Ministerio de Salud, pero es sabido que el fin del reconocimiento mutuo emitido por dicha Secretaría, es diferente a la aprobación que este Ministerio emite luego de realizada la inspección *in situ*, pues ésta, en términos prácticos, es la que habilita la exportación de productos al país, y aquéllas, la que fijan, entre otros aspectos, la inocuidad de los mismos, y al ser de finalidades legales diferentes, uno y otro en nada atañe o perjudica tanto al reconocimiento mutuo como la aprobación de la exportación. Asimismo, tal como se colige de la nota Ref. DGG/DIR/318/2020, si el proceso de elaboración del producto yogurt se llegase a modificar en concordancia a los requisitos contenidos en la LFPHLPLRE y se realizare la solicitud conforme a los Arts. 13 del RCMPSF y de la LSVA, se autorizaría la importación del mismo.

(e) Vulneración al deber de motivación de las resoluciones.

Una de las máximas que con justicia incorpora la LPA, es el deber de motivación contenido en su Art. 23, el cual debe concurrir en síntesis en todo acto administrativo emitido por la Administración Pública, máxima que se complementa con lo dispuesto en el Art. 216 del Código Procesal Civil y Mercantil.

Sin embargo es de precisar que en el caso en ciernes, lo alegado como falta de fundamentación no recae sobre un acto administrativo, por cuanto se ha confundido la respuesta emitida con base al precitado Art. 18 de la Constitución de la República, con un acto administrativo de resultados adversos a los intereses de la Sociedad Helados de Centroamérica, Sociedad Anónima, y es que, tal como se dijo en la letra a) supra, el acto administrativo en sí (que es de intereses favorables para ésta), es el contenido en la nota DGG/DIR/281/2020, el cual contiene la síntesis de las valoraciones técnicas y legales dadas en el desarrollo del procedimiento de la inspección *in situ*, éstas valoraciones que constituyen en su unidad, su motivación, pues para el caso, luego de superadas las acciones correctivas contenidas en la nota DGG/DIR/115/2020 de fecha 11-II-2020, lo procedente era emitir la autorización del proceso productivo solicitado, el cual se encuentra

determinado en la nota DGG/DIR/281/2020 que, repito, constituye el acto administrativo del cual podría haberse impugnado por la vía de la apelación, y no sobre la nota DGG/DIR/318/2020, que no es más que la respuesta dada al recurrente de conformidad al Art. 18 de la Constitución de la República, por lo que es imposible alegar la falta de motivación en el acto administrativo.

Por lo antes dicho, al no encontrarse vulneración alguna a principios constitucionales o procesales, este Ministerio **RESUELVE:**

- a) Desestímase la apelación solicitada por el recurrente, por estar apegada a derecho la resolución contenida en la nota Ref. DGG/DIR/281/2020 de fecha 15-VII-2020.
- b) Desestímase la autorización de importación solicitada, por no cumplir dicha solicitud con los requisitos contenidos en el Art. 13 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios, y Art. 13 de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal.

NOTIFÍQUESE.

Alc. Alc.



