



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 julio de 2022
Nota C-121-22

H.D.

Miguel Ángel Fanovich Tijerino
Circuito 4-1, Chiriquí
Asamblea Nacional de Panamá
Ciudad.

Ref.: Validez legal de la Resolución N°007 de 26 de abril de 2022, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad Panameña de Alimentos (APA) y, facultades de la Junta Directiva de la APA.

Honorable Diputado:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota, sin número, recibida en este Despacho el 3 de junio del año en curso, mediante la cual formula las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Ley N°206 de 2021 faculta a la Junta Directiva de APA, después del 28 de septiembre de 2021, a extender habilitaciones de establecimiento de alimentos, otorgadas antes de 31 de marzo de 2021, por la AUPSA?
2. ¿Cómo se llama la autoridad sanitaria competente que el tercer resuelto de la Resolución N°7 de 26 de abril de 2022 indica como la encargada de realizar un calendario de auditorías a establecimiento de alimentos?
3. ¿La resolución N°007 de 26 de abril de 2022, de APA será violatoria de la Ley N°23 de 1997, por medio de la cual se 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, y se adecua la legislación interna a la normativa internacional.-Título V: Disposiciones sobre la protección de las obtenciones vegetales?”.

Con relación a su primera interrogante, es la opinión de esta Procuraduría que las facultades de la Junta Directiva de la Agencia Panameña de Alimentos (APA), están debidamente establecidas en la Ley N°206 de 2021, las cuales solo podían surtir sus efectos a partir de la fecha en la que dicha ley comenzó a regir, al tenor de lo establecido en su artículo 42.

En lo concerniente a su segunda interrogante, debemos indicarle que este Despacho realizó un número plural de gestiones, con la finalidad de lograr ubicar la Resolución N°007 de 26 de abril de 2022 (*a la que hizo referencia en su consulta*), dictada por la APA; sin embargo, la misma no aparece publicada en la Gaceta Oficial, ni en la página web institucional de esta Agencia estatal; tampoco nos pudo ser facilitada, por las instancias consultadas.

Estas circunstancias hacen imposible poder emitir un criterio jurídico sobre un documento (acto administrativo) que no nos fue proporcionado y, su ubicación fue imposible por las circunstancias antes mencionadas.

Sobre su tercera interrogante, se observa que la misma busca que esta Procuraduría se pronuncie sobre la validez legal y alcance de la Resolución N°007 de 26 de abril de 2022, la cual goza de presunción de legalidad, mientras un Tribunal competente no decida lo contrario.

Siendo ello así, cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría emitir un dictamen prejudicial sobre la legalidad de un acto administrativo ya materializado, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial, esta facultad le compete privativamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por las razones anotadas, no nos es dable pronunciarnos en cuanto a su tercera interrogante, en los términos solicitados.

Igualmente, es pertinente señalar que el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, señala: *“Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico”*, lo que no ocurre en el caso de su consulta; no obstante lo anterior, en atención a nuestra función constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos a los servidores públicos, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos. Veamos:

Los artículos 1 y 6 de la Ley N°206 de 30 de marzo de 2021, “Que crea la Agencia Panameña de Alimentos y deroga el Decreto Ley N° 11 de 2002, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos”, disponen sobre la creación y naturaleza de dicho organismo estatal, conforme se cita a continuación:

“Artículo 1. Se crea la Agencia Panameña de Alimentos, en adelante APA, como una entidad del Estado cuyo objetivo es la **gestión y verificación de los trámites** para la producción agroindustrial e industrial de alimentos, así como la exportación e importación de alimentos, su tránsito y trasbordo, de conformidad con las normas de salud animal, sanidad vegetal, cuarentena e inocuidad y las normas del comercio internacional.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 6. La APA es una **institución autónoma** del Estado, con personería, patrimonio propio, autonomía en su régimen interno y jurisdicción en toda la República de Panamá.

Estará sujeta a las políticas, orientación y directrices del Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Comercio e Industrias, regentes en la materia, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.”
(Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de acuerdo con el artículo 6 citado, la Agencia Panameña de Alimentos, en adelante APA, es una entidad autónoma del Estado, de alcance nacional, con personería jurídica propia, cuya autonomía se extiende a la gestión de su régimen patrimonial y de su régimen interno (concepto usualmente referido a la gestión administrativa y de su organización interna, la asignación o distribución de funciones entre sus unidades organizativas y la gestión de su personal). Igualmente, una lectura conjunta del artículo 1 y del referido artículo 6, permite inferir que la función misional de la APA se circunscribe a la **gestión documental y verificación** de los trámites señalados en la Ley N°206 de 2021.

En conexión con lo indicado, los artículos 2 y 4 de la citada Ley, señalan las funciones sustantivas que les corresponde ejercer al Ministerio de Salud, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y al Ministerio de Comercio e Industrias, así:

“**Artículo 2.** En cumplimiento de las funciones atribuidas a la APA mediante la presente Ley, le corresponderá al **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** establecer las acciones relativas a la protección del patrimonio agropecuario nacional, con el objetivo de prevenir y controlar, en forma integral, los riesgos fito y zoonosarios; al **Ministerio de Salud**, la competencia en materia de prevención y control de los riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos y el control de zoonosis, y al **Ministerio de Comercio e Industrias**, lo relacionado con las normas técnicas y la administración del cumplimiento de los acuerdos comerciales internacionales.
(...).”

“**Artículo 4.** Para los efectos que establece la presente Ley, prevalecen las funciones rectoras que la Constitución Política, las leyes nacionales y los tratados internacionales le atribuyen al Ministerio de Salud en materia de inocuidad de alimentos para consumo humano, control de zoonosis y enfermedades transmitidas por alimentos, y al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en materia de salud animal, sanidad vegetal y cuarentena agropecuaria, contenidas en las normas del Código Sanitario, de la Ley 23 de 1997 y la Ley 47 de 1996 y sus disposiciones reglamentarias.” (Resaltado y subraya del Despacho)

Cónsono con las disposiciones anteriormente citadas, el artículo 5 de la Ley N°206 de 2021 lista las funciones generales de la APA, todas ellas orientadas a la **gestión y verificación** de trámites relacionados con el ejercicio de funciones rectoras que, de acuerdo con el ordenamiento positivo vigente, corresponden al Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y al Ministerio de Comercio e Industrias.

Abordado lo anterior, es pertinente señalar, que de acuerdo con el artículo 9 de la Ley N°206 de 2021, **la Junta Directiva es el máximo órgano de dirección de la APA y estará integrada por tres miembros, a saber, el ministro de Desarrollo Agropecuario, el ministro de Salud y el ministro de Comercio e Industrias**, correspondiéndole a sus respectivos viceministros, sin necesidad de delegación, actuar como suplentes en las ausencias temporales del titular.

Cabe agregar que, de acuerdo a la referida norma legal, **el representante legal de la APA será el presidente de la Junta Directiva**, siendo que la presidencia de dicho ente colegiado, se alternará cada año entre el ministro de Desarrollo Agropecuario y el ministro de Salud.

El artículo 11 de la Ley N°206 de 2021, reproducido de manera casi íntegra por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°125 de 29 de septiembre de 2021, que la reglamenta, establece las funciones de modo específico le corresponden a la Junta Directiva de la APA, como se cita a continuación:

“**Artículo 11.** Son funciones de la Junta Directiva las siguientes:

1. Elaborar y aprobar su reglamento interno.
2. Aprobar la estructura funcional y operativa de la APA.
3. Establecer las líneas de acción y estrategias para la adecuada coordinación y colaboración con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Comercio e Industrias y el Ministerio de Salud.
4. Establecer el régimen de sanciones, establecimiento de tarifas y derechos por los servicios prestados para la sostenibilidad económica de la APA.
5. Autorizar a director para que celebre los actos, contratos y concesiones por sumas mayores a doscientos mil balboas (B/.250,000.00), en observancia de la Ley de Contrataciones Públicas y la legislación nacional.
6. Aprobar y dar seguimiento al Plan Operativo Anual y el proyecto de presupuesto anual de la APA.
7. Resolver los recursos de apelación de los actos emitidos por el director.
8. Aprobar los criterios y parámetros de los concursos para la selección del personal de la APA.
9. Evaluar la gestión del director y exigirle rendición de cuentas sobre sus actos.
10. Presentar al Consejo de Gabinete un informe anual de su gestión.
11. Garantizar que en sus decisiones se cumplan las normas y los requisitos establecidos por las leyes de la República de Panamá.
12. La Junta Directiva podrá ver y tomar decisiones sobre los asuntos procedimentales de las solicitudes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, ante la APA, sobre la producción agroindustrial e industrial de los alimentos, así como la exportación, reexportación e importación de alimentos, su tránsito y transbordo.
13. Cualquier otra que se establezca en la presente Ley.”

Cabe anotar que al tenor del artículo 42 de la Ley N°206 de 2021, la misma entró en vigor "a los ciento ochenta días de su promulgación". Siendo que dicha excerta fue promulgada en la Gaceta Oficial N°29253 el 31 de marzo de 2021, ha de entenderse que la "vacatio legis" en ella prevista quedó insubsistente desde el **lunes 27 de septiembre de 2021**; fecha a partir de la cual entró en vigencia la aludida Ley.

Lo anterior quiere decir que la Junta Directiva de la Agencia Panameña de Alimentos sólo estaba facultada legalmente para el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 11 de la Ley N°206 de 2021, en concordancia con el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°125 de 29 de septiembre de 2021, que la reglamenta, a partir del **27 de septiembre de 2021**, por ser esa la fecha de entrada en vigencia de la Ley No.206 de 2021.

De lo contrario, se le estaría dando un efecto retroactivo a la ley; por lo que se estaría conculcando el principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 46 de la Constitución Política de la República, conforme al cual, "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese".

Por último, debo agregar que en sus actuaciones, la Junta Directiva de la APA ha de entenderse vinculada de manera rigurosa a la legalidad; ello, en atención al principio de estricta legalidad, conforme al cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la Ley expresamente les permite; implícito en el artículo 18 de la Constitución Política y contemplado en el artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, normas jurídicas cuyo texto reza:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán (...) con apego al principio de estricta legalidad. (...).”

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva a su consulta, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de la misma, indicándole que la presente opinión no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-095-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*