

Panamá, 12 de noviembre de 1999.

Licenciado

ROGELIO SINÁN RODRÍGUEZ

Jefe Nacional del Departamento de Protección de Alimentos del
Ministerio de Salud.

E. S. D.

Licenciado Sinán:

Cumpliendo con las funciones que nos asigna el Código Judicial en su artículo 348 num. 4, de ¿servir de consejeros jurídicos a todos los servidores públicos administrativos ...¿, con mucho gusto daremos respuesta a Nota DEPA /99 fechada 7 de septiembre de 1999, recibida en este despacho el día 7 de octubre del mismo año, no sin antes indicarle que la consejería jurídica que gustosamente desarrolla esta institución lleva inmerso ciertos requisitos establecidos por la Ley y este Despacho que deben ser cumplidos, entre los que están que la opinión sea elevada por la autoridad máxima de la entidad consultante y que la misma traiga consigo opinión jurídica del asesor de la institución sobre el tema consultado. Adicionalmente, a ello es nuestro deber señalarle que conforme a la Ley, tal consejería se dirige a interpretar la intención de la norma o a indicar el procedimiento que deba seguirse.

Observamos que su solicitud de asesoramiento no reúne los requisitos enunciados, no obstante, ofreceremos nuestras consideraciones jurídicas en torno al tema, exhortándole a que en el futuro cumpla con las exigencias anotadas.

Primeramente, es menester tener presente que el Estado tiene como responsabilidad velar por la salud de la población panameña, entendida como el completo bienestar físico, mental y social de la misma, por lo que el Ministerio de Salud como ente responsable de todo lo concerniente a la salud pública debe ocuparse de que todas las sustancias alimenticias y medicamentos que se produzcan o que sean introducidos al país reúnan las condiciones mínimas de calidad de modo tal que garanticen su adecuado uso. De allí entonces, que el registro sanitario intente cumplir con ese papel de control que en la custodia por la salud se le ha asignado.

En este sentido, es importante señalar que este registro de que son objeto los alimentos, medicamentos, así como otros productos similares de consumo nacional ha sido preocupación constante del Ministerio de Salud como garante de la salud pública, ya que a través de diferentes instrumentos jurídicos se ha ocupado de regular lo concerniente a los mismos. A efectos de conocer esta normativa, examinaremos brevemente algunos de esos instrumentos jurídicos.

En primer lugar, la Ley No.66 de 10 de noviembre de 1947, por medio de la cual se aprueba el Código Sanitario prevé todo lo relativo al control sanitario, registro y comercio de sustancias alimenticias en sus artículos 183 hasta 189 inclusive.

El Decreto No. 256 de 13 de junio de 1962, ¿Por el cual se aprueba el reglamento para el registro y control de alimentos y bebidas,¿ modificado por el Decreto Ejecutivo No.1195 de 3 de diciembre de 1992, G.O.No.22.202 de 12 de enero de 1993, en su

artículo 1, expresamente señala: ¿ Toda sustancia alimenticia y toda clase de bebidas, para uso de las personas o de los animales domésticos, están sujetas a la fiscalización que determina este Reglamento de acuerdo con lo prescrito por los artículos 183, 184 y 185 del Código Sanitario. ...¿

El Decreto Ejecutivo No.1195 antes aludido en sus artículos 2 y 3 textualmente dispone:

¿ARTÍCULO 2. El artículo 41, quedará así:

ARTÍCULO 41. Todo alimento y bebida que haya sufrido cualquier proceso de transformación de conservación y que se expendan envasado, embotellado o empacado en alguna forma, con nombre determinado y con marca de fábrica, deberá contar con un Registro Sanitario expedido por el Departamento de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria del Ministerio de Salud para su fabricación, importación o libre comercio en el territorio de la República de Panamá. (Lo subrayado es de este Despacho).

----- 0 -----

ARTÍCULO 3. El artículo 42, quedará así:

ARTÍCULO 42. Para optar por el anterior Registro Sanitario, la persona natural o jurídica deberá solicitar al Departamento de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria del Ministerio de Salud, en papel sellado y a través de abogado, ...¿. (Lo subrayado es de este Despacho).

Tal como se desprende de las normas transcritas el Registro Sanitario de Alimentos, medicamentos y otros similares tradicionalmente, han servido para controlar la efectividad y calidad de los productos, lo cual definitivamente implica el cumplimiento de una serie de requisitos y formalidades, además ofrece seguridad a la población.

Para estos efectos, a través del Decreto Ejecutivo No.333 de 12 de agosto de 1997, publicado en Gaceta Oficial No.23.356 de 18 de agosto de 1997, se reglamenta sanitariamente el expendio de carnes y productos cárnicos en los distintos establecimientos del país, tomando en consideración que este producto debe guardar las más estrictas condiciones de higiene, de modo tal que se evite la contaminación de las carnes en todo momento.

Con el objeto de cumplir con lo preceptuado por la Ley, en el sentido de ser garante de la salud de la población, el Estado a través de la Ley 29 de 1º de febrero de 1996, en su artículo 240 se refiere a los registros de la siguiente manera:

¿ARTÍCULO 240. Registros. No habrá obligación de acreditar a un representante o distribuidor nacional, como requisito para obtener el registro sanitario de especialidades farmacéuticas y productos similares, alimentos y bebidas, productos agroquímicos o cualquier otro producto que se importe y comercialice en el país. El importador de los productos antes mencionados, será el responsable legalmente ante las autoridades competentes.

Cualquier producto que cumpla los requisitos legales para su registro, importación o venta en el territorio nacional, podrá ser importado y comercializado por cualquier agente económico del mercado.

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 certificados anexas sobre los productos específicos, y se relevará a la autoridad sanitaria nacional de la realización del análisis de laboratorio 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

Este artículo será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.¿

La reglamentación anunciada al artículo copiado se da efectivamente, mediante Decreto Ejecutivo No.259 de 14 de octubre de 1996, publicado en Gaceta Oficial No.23.149 de 22 de octubre de 1996, por medio del cual el Órgano Ejecutivo procedió a reglamentar el Artículo 240 de la Ley 29 de 1ro. de febrero de 1996, en su ARTÍCULO PRIMERO, el que entre otras cosas establece el listado que menciona el citado artículo 240, destacando en su parte final que: ¿ El listado de los productos según su marca, proceso de fabricación y país de origen permanecerá en el Ministerio de Salud a disposición de los interesados¿.

A través de Resolución No.252 de 16 de diciembre de 1996, publicada en Gaceta Oficial No. 23,190 de 24 de diciembre de 1996, Artículo Primero, se establecen los requisitos que deberán reunir las personas que deseen acogerse a los beneficios del Decreto Ejecutivo No.259 del 14 de octubre de 1996, para obtener el correspondiente Registro Sanitario para amparar productos alimenticios y bebidas.

Mediante Resolución No.031 de 1 de febrero de 1997, publicada en Gaceta Oficial No. 23.221 de 6 de febrero de 1997, se establecen los requisitos y procedimientos para el Registro Sanitario, control e importación de las especialidades farmacéuticas, cosméticos, y cualquier otro producto similar, que se importe y comercialice en el país, según lo dispuesto en el Decreto No.259 de 14 de octubre de 1996, artículo primero, con fundamento en la Ley No.66 de 10 de noviembre de 1947; Decreto No.93 de 16 de febrero de 1962; Ley No.29 de 1º de febrero de 1996; Decreto Ejecutivo No. 259 del 14 de octubre de 1996.

Por medio de Resolución No.276 de 13 de junio de 1997, publicada en Gaceta Oficial No.23.316 de 24 de junio de 1997, se efectúan algunas modificaciones a la Resolución 031 antes referida, en el sentido de indicar la forma en que deberá redactarse el memorial petitorio de solicitud de registro y comercialización de productos farmacéuticos, cosméticos y similares que se importen a la República de Panamá amparados en el Decreto No.259 de 14 de octubre de 1996, señalando que en el caso de productos cosméticos no medicados se podrán incluir hasta 10 productos en un solo memorial.

Concretamente, en su primera interrogante, Usted nos consulta ¿Si es procedente y legal la presentación de ¿Memorial a través de un abogado para la obtención del registro Sanitario de Alimentos y Medicamentos?.

Consideramos totalmente procedente y legal que la tramitación para obtener registro Sanitario de Alimentos, Medicamentos y similares, se efectúe a través de abogado idóneo por dos razones que pasamos a explicar.

PRIMERO: Anteriormente, en dictámenes ofrecidos hemos dicho que el registro, como actividad administrativa a la defensa de los intereses públicos, cumplen diversos cometidos, y tienen asimismo distintos efectos, según se refiera a distintos bienes o actividades de los particulares. Precisamente, por los cometidos que cumplen, es importante que estos actos administrativos de carácter registral, deban ser tramitados por un abogado idóneo, a fin de que los mismos no carezcan de las solemnidades y formalidades que exige la Ley o reglamentos atinentes a la materia.

La Ley No.9 de 18 de abril de 1984, ¿Por la cual se regula el ejercicio de la abogacía¿, dispone en el Capítulo IV, sobre Protección al ejercicio de la Abogacía, específicamente el artículo 14, párrafo primero dispone lo siguiente:

¿ARTÍCULO 14. Se prohíbe a los funcionarios administrativos, judiciales o del Ministerio Público aceptar o dar curso a memoriales o escritos que tengan relación con el ejercicio de la abogacía y no hayan sido firmados o suscritos por un abogado, salvo los casos previstos en la Constitución Nacional y en las leyes.

Las actuaciones que se realicen en violación de las prohibiciones previstas en este artículo adolecerán de nulidad la cual puede ser declarada de oficio o a petición de parte.¿

Se desprende del texto reproducido, la obligación que tienen todos los funcionarios públicos en general, sean administrativos, judiciales o del Ministerio Público de no aceptar o dar curso a memoriales o escritos que no cuenten con el refrendo de un abogado idóneo. Paralelamente, debe tenerse en cuenta el contenido de la Ley No.33 de 8 de noviembre de 1984, que destaca en su artículo 4, el hecho de que se establezcan procedimientos sumarios en las gestiones administrativas sin que los mismos lesionen los derechos de los interesados, pero tampoco el libre ejercicio de la abogacía. Este mismo razonamiento esta previsto en el artículo 4 de la Ley No.9 de 1984.

SEGUNDO: De conformidad al Decreto Ejecutivo No.259 de 14 de octubre de 1996, a la Resolución No.031 de 1 de febrero de 1997, Artículo Primero, numeral 4; y, a la Resolución No.276 de 13 de junio de 1997, artículo primero; se establecen requisitos y procedimientos para la obtención del registro sanitario, lo que indudablemente involucra los servicios profesionales de un Abogado idóneo.

En relación con la segunda interrogante que textualmente dice: ¿Si la Ley 29 de 1º de julio (sic) de 1996, (Artículo (sic) 238,239 y 240) son de cumplimiento por este Ministerio en materia de Registro Sanitario y si la misma obliga se cambien requisitos y

procedimientos contemplados en instrumentos legales anteriores y cual es su status actual de dichos fundamentos legales.¿

Primeramente, la Ley 29 no es del 1° de julio sino del 1° de febrero de 1996, publicada en Gaceta Oficial No.22.966 de sábado 3 de febrero de 1996. En cuanto al cumplimiento de los artículos 238, 239 y 240 por parte del Ministerio de Salud en materia de Registros Sanitarios, consideramos que los mismos si son de obligatorio cumplimiento, por cuanto los mismos fijan los parámetros que deben atenderse en materia de regulación, trámites, procedimientos, registros y controles en el buen desarrollo del comercio y la industria en general, pero atendiendo primordialmente la salud humana, animal y vegetal. Y ello se refleja claramente en las disposiciones legales que desarrollan el contenido de éstos, tales como el tantas veces mencionado Decreto Ejecutivo No.259 de 1996 que reglamenta el artículo 240, además de otras disposiciones legales que amplían su marco de funcionamiento de conformidad a lo establecido por la propia Ley. El status actual de dichos fundamentos legales lo contienen las normas arriba mencionadas.

Finalmente, refiriéndonos a su tercera interrogante que guarda relación con la necesidad de que sea un abogado quien presente los recursos de reconsideración y apelación, es nuestra opinión que los recursos de reconsideración generalmente no revisten mayores formalidades pudiendo ser presentados incluso sin la asistencia de un abogado; sin embargo, en el recurso de apelación la Ley sí exige ser formalizado y presentado a través de apoderado legal idóneo.

Esperamos de este modo haber absuelto satisfactoriamente las interrogantes planteadas, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.