



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de septiembre de 2022  
Nota C-155-22

Ingeniero  
**Federico S. Pierre T.**  
Director de la Agencia  
Panameña de Alimentos, Encargado  
Ciudad.

**Ref.: Legislación aplicable por infracción a la normativa sanitaria y fitosanitaria.**

Ingeniero Pierre:

Por este medio damos respuesta a su Nota APA-DD-501-2022, mediante la cual nos eleva consulta sobre los temas que a continuación se exponen:

“En este sentido, requerimos conocer que legislación es aplicable y que multa imponer en los casos siguientes:

1. Los casos de infracciones cometidas antes del 30 de marzo de 2021, cuya investigación se inició antes de esa misma fecha, pero cuya resolución sancionatoria está pendiente de ser emitida.
2. Los casos de infracciones cometidas antes del 30 de marzo de 2021, y que posterior a la entrada en vigencia de la Ley 206 de 30 de marzo de 2021, se procede al trámite de la investigación.

En relación a los temas planteados, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, en los casos de infracciones cometidas con anterioridad de entrar en vigencia la Ley No.206 de 30 de marzo de 2021, o sea, previo al 30 de septiembre de 2021, cuya investigación se haya iniciado antes de esa misma fecha, pero cuya resolución sancionatoria está pendiente de ser emitida, han de regirse por las normativas contenidas en el Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, que era la legislación aplicable cuando ocurrieron los hechos sancionables, y la multa que se debe imponer, es la señalada en este Decreto Ley, aunque el mismo haya sido derogado expresamente por la citada ley.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Código Civil, el cual se refiere a que, las Leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente, al tiempo de su iniciación.

En los casos de infracciones cometidas antes de la entrada en vigencia de la Ley No.206 de 2021 -30 de septiembre de 2021-, pero el trámite de la investigación se inició con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, dicho trámite ha de surtirse de acuerdo a lo que regule la Junta Directiva de la Agencia Panameña de Alimentos, cuando dicte el sistema de sanciones, pero en todo caso la multa deberá ser la que indica el Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, ya que era la legislación aplicable cuando ocurrieron los hechos sancionables, aunque el mismo haya sido derogado expresamente por la citada Ley No.206.

- Criterio de la Procuraduría:

El Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, creó la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, como una entidad autónoma del Estado, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos en materia de seguridad de introducción de alimentos al territorio nacional, bajo criterios estrictamente científicos y técnicos, y que esa Autoridad coordinaría con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en los temas relacionados con la salud humana, animal y sanidad vegetal, y dentro de sus funciones estaban la de imponer sanciones y multas (*Cfr. artículos 1, 4 y 7*), y las funciones del Administrador o Administradora General eran las de “Investigar y sancionar, dentro de los límites de su competencia, la realización de los actos y las conductas prohibidas por esta Ley.” (*Cfr. artículo 28, numeral 17*).

En el Capítulo V “*Denuncias, Infracciones y Sanciones*” del referido Decreto Ley No.11, que va del artículo 64 al 69 inclusive, se estableció el procedimiento para conocer las denuncias por los actos u omisiones que, mediante la importación de alimentos, podían afectar la salud humana, el patrimonio animal y/o el patrimonio vegetal del país, indicando cuáles eran las conductas que se consideraban infracciones administrativas y violaciones a las leyes sanitarias y fitosanitarias, y las sanciones correspondientes.

Posteriormente se dicta la Ley No.206 de 30 de marzo de 2021, “Que crea la Agencia Panameña de Alimentos y deroga el Decreto Ley No.11 de 2006, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos”, publicada el día 31 de marzo de 2021, y entró a regir a los ciento ochenta días desde esa publicación, o sea, el 30 de septiembre de 2021.

La Ley No.206 de 2021, no tipifica cuáles son las infracciones como lo hacía el Decreto Ley No.11 de 2006, pero en el artículo 11, numeral 4 de la misma, faculta a la Junta Directiva para “*establecer el régimen de sanciones, establecimiento de tarifas y derechos por los servicios prestados, para la sostenibilidad económica de la APA*”, y en el Capítulo VIII “*Infracciones y Sanciones*” de esta Ley 206 de 2021, se establecen las sanciones, como ya lo hemos indicado anteriormente.

En efecto, el artículo 28 de la precitada Ley No.206 de 2021 señala lo siguiente:

“**Artículo 28.** Las infracciones cometidas en contra de esta Ley serán sancionadas por la APA, de acuerdo con la siguiente tabla:

1. Falta leve, de mil balboas (B/.1,000.00) a diez mil balboas (B/ 10,000.00);
2. Falta grave, de diez mil y un balboas (B/.10,001.00) a cien mil balboas (B/ 100,000.00);

3. Falta muy grave, de cien mil y un balboas (B/.100,001.00) a un millón de balboas (B/.1, 000,000.00).

Si la infracción fuera cometida con el conocimiento de un servidor público, este será inmediatamente removido del cargo, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.”

Sin embargo, no existe en el texto de esta Ley No.206 de 2021, ninguna norma que señale cuales son las infracciones que se consideran leves, graves o muy graves, como lo hizo el Decreto Ley No.11 de 2006, situación que hace que las infracciones a las violaciones establecidas en la referida Ley No.206 no puedan ser sancionadas, *sino hasta que la Junta Directiva de la Agencia Panameña de Alimentos establezca el régimen de sanciones.*

Ahora bien, el hecho que las infracciones cometidas antes de la entrada en vigencia la Ley No.206 de 2021 tengan que investigarse y sancionarse de acuerdo a lo que dispone la ley derogada, se debe a lo que dispone el artículo 32 del Código Civil, que a la letra dice:

“**Artículo 32.** Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.” (Subraya la Procuraduría).

Esta norma es aplicable por analogía a todos los procesos, incluyendo a los procesos administrativos, en los que sea necesario recurrir a las reglas de hermenéutica legal, recogiendo el principio de ultractividad de la ley, que consiste en que la norma que se encuentra vigente al momento de producirse los hechos previstos en ella es la que se debe aplicar, pese a que la norma haya sido derogada con posterioridad, y para que la misma opere debe tratarse de procesos en curso, en los cuales se sigue aplicando la disposición derogada únicamente mientras se termina de correr un término, se decide el respectivo incidente o se esté realizando el acto mismo, porque las normas de procedimiento son de aplicación inmediata, y por excepción, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, se regirán por la ley derogada.

En este contexto, debemos aclarar que la “ultractividad” permite mantener la vigencia de la ley derogada hasta concluir el caso que comenzó a regular, en función del principio *“Tempus regit actus”*, como lo plantea la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuando, en la Sentencia del 30 de diciembre de 2019, dijo:

“En este caso también importa atender el principio *Tempus Regit Actum* que es aquel que la acción rige por la ley coetánea a su ocurrencia, es decir la ley rige los procesos y hechos procesales que ocurren en la época de su vigencia sobre todo en el derecho administrativo que como bien dijera el jurista José Dolores Moscote considerado como el padre del derecho administrativo panameño siendo uno de sus más fervientes estudios y defensores, el objeto del derecho administrativo es 'amparar dentro de la ley, los intereses y derechos de los ciudadanos contra abusos de la administración.' Sin lugar a duda, que el maestro Moscote precursor de esta jurisdicción se inspiró en el sistema de

jurisdicción contencioso administrativo colombiana, jurisdicción esta que a su vez se inspiró en el sistema francés, porque no hay la menor duda que la influencia del derecho administrativo francés irradió al mundo y eso lo destaca el profesor parisino Jean Rivero en su obra Páginas del Derecho Administrativo.”

Con respecto a los casos de infracciones cometidas antes de entrada en vigencia la Ley No.206 de 2021, que fue el 30 de septiembre de 2021, y que aún no se ha iniciado el proceso de investigación, los mismos han de surtir de acuerdo a lo que disponga la Junta Directiva cuando establezca el régimen de sanciones, de acuerdo a la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 11, numeral 4, de la Ley No.206 de 2021, y en este sentido, se debe aplicar el nuevo procedimiento, tal como lo prevé la primera parte del artículo 32 del Código Civil (las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir), pero las infracciones y sanciones serán las señaladas en el Decreto Ley No.11 de 2006, que era la norma vigente cuando ocurrieron los hechos.

En esta forma, al habersele dado facultad a la Junta Directiva de la APA para establecer el régimen de sanciones de las infracciones señaladas en la Ley No.206 de 2021, se ha ceñido rígidamente al principio del debido proceso, contenido en el artículo 32 de la Constitución Política que señala que “Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”, principio que igualmente aplica en el ámbito administrativo.

El régimen de sanciones que establezca la Junta Directiva del APA, en ningún momento deberá apartarse de la tabla señalada en el artículo 28 de la Ley No.206 de 2021.

En mérito de todo lo expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, de acuerdo a lo que dispone la segunda parte del artículo 32 del Código Civil, los casos de infracciones cometidas antes de entrar en vigencia la Ley No.206 de 30 de marzo de 2021, o sea, antes del 30 de septiembre de 2021, cuya investigación se haya iniciado antes de esa misma fecha, pero cuya resolución sancionatoria está pendiente de ser emitida, han de regirse por las normativas contenidas en el Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, que era la legislación aplicable cuando ocurrieron los hechos sancionables, y la multa que se debe imponer es la señalada en este Decreto Ley, aunque el mismo haya sido derogado expresamente por la citada ley.

No obstante, y de conformidad a lo que dispone la primera parte del citado artículo 32 del Código Civil, los casos de infracciones cometidas antes de la entrada en vigencia de la Ley No.206 de 2021 -30 de septiembre de 2021-, pero el trámite de la investigación se inició con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, el trámite de la investigación ha de surtir de acuerdo a lo que regule la Junta Directiva de la Agencia Panameña de Alimentos cuando dicte el sistema de sanciones, pero en todo caso la multa deberá ser la que indica el Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, ya que era la legislación aplicable cuando ocurrieron los hechos sancionables, aunque el mismo haya sido derogado expresamente por la citada Ley No.206 de 30 de marzo de 2021.

Es del caso señalar que la Agencia Panameña de Alimentos (APA) conforme a sus facultades, deberá realizar un análisis de cada caso, ya que el proceso administrativo involucra diferentes etapas o pasos anteriores a la decisión y deberá diferenciarse

claramente, la etapa, actuación o paso de sustanciación en que se encontraba a la fecha de entrada en vigencia de la Ley No.206 de 30 de marzo de 2021 y de esta manera el proceso culmine conforme a la norma aplicable.

Para concluir, instamos a la Junta Directiva del APA para que dicte el régimen de sanciones, el cual deberá contener el procedimiento así como tipificar las infracciones a la Ley No. 206 de 2021, sin apartarse en ningún caso de su texto ni espíritu de la misma.

De esta manera, damos respuesta a su consulta indicándole, que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac  
C-121-22