

21 de diciembre de 1995,

Su Excelencia  
AIDA LIBIA DE RIVERA  
Ministra de Salud  
E.S.D.

Señora Ministra:

Nos es grato ofrecerle respuesta a su atenta Nota No.5922 DMS AL fechada 21 de noviembre próximo pasado, mediante la cual se sirvió consultarnos en torno a la vigencia del Resuelto Ministerial No. 534 de 9 de febrero de 1993 "Por el cual se interpreta el Decreto Ejecutivo No.1195 de 3 de diciembre de 1992".

Un detenido análisis del contenido de su Consulta, nos da cuenta que la misma se origina a consecuencia de la emisión del Resuelto No.534 de 9 de febrero de 1993, por medio del cual se pretende interpretar algunas disposiciones del Decreto Ejecutivo 1195 de 3 de diciembre de 1992, y que según la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, modifica y contradice el Decreto Sub-Júdice.

Este Despacho comparte la posición de la Dirección de Asesoría Legal, en el sentido que el contenido de este Resuelto, excede los límites del Decreto Ejecutivo 1195 de 1992, que es una norma de superior jerarquía, por las razones que a continuación exponemos:

La salud a través de los tiempos ha sido objeto de un gran interés en todos los pueblos del mundo; es por ello que el Estado fue tomando conciencia de la gran importancia que tiene la salud desde el ámbito individual y colectivo. El advenimiento de las Constituciones de corte social, trajeron consigo la protección de la salud de la población, desarrollándose con ello distintas normas jurídicas de interés público, que garantizan la protección del derecho social de la salud.

La Constitución Nacional de 1946, reconoció el derecho social de la Salud ordenando la expedición del Código Sanitario, lo que se materializó mediante Ley 66 de 19 de noviembre de 1947.

Este cuerpo normativo estableció en su Libro IV, específicamente en los artículos 193 y 184 el Control Sanitario y la Comercialización de Sustancias Alimenticias. Para desarrollar estas disposiciones se dictó el Decreto Ejecutivo 256 de 13 de junio de 1962, el cual reglamentó el Registro y Control de Alimentos y Bebidas.

Para actualizar la reglamentación relacionada con el registro y control de alimentos y bebidas, y agilizar el trámite de estos registros, se promulgó el Decreto Ejecutivo No.1195 de 3 de diciembre de 1992, por medio del cual se modificó el Capítulo II del Decreto Ejecutivo No.256 de 13 de junio de 1962.

Entre las innovaciones contenidas en este Decreto, tenemos el Parágrafo del artículo 42 que dispone:

" A R T I C U L O 4 2 :

Parágrafo: Se permite que las etiquetas de productos extranjeros vengan en el idioma de origen, pero el representante en Panamá de dicho producto deberá pegar en el envase o botella otra etiqueta suplementaria, en la que haga constar en español el número de registro, el contenido del producto y las instrucciones para su uso".

Luego de la emisión de este acto reglamentario, la Asociación de Comerciantes y Distribuidoras de Víveres y Similares de Panamá (ACOVIPA), a través de sus representantes legales solicitó al Ministerio de Salud, se redactaran algunas interpretaciones al mencionado Decreto Ejecutivo No.1195 de 1992.

En base a lo anterior, el Ministerio de Salud, dictó el Resuelto No.00534 de 9 de febrero de 1993 "Por el cual se interpreta el Decreto Ejecutivo No.1195 de 3 de diciembre de 1992". Entre las interpretaciones que se contemplan en este Resuelto, se encuentra la del Parágrafo del artículo 42 del Decreto ibidem, que preceptúa:

3. EL PARAGRAFO DEL ARTICULO 42, reformado, se interpretará así:  
Sólo aquellos alimentos y bebidas para regímenes especiales y con advertencias por razones sanitarias, deben pegar en el envase o botella otra etiqueta suplementaria donde haga constar en español el contenido del producto y las restricciones para su uso".

De la confrontación del Parágrafo del artículo 42 del Decreto antes citado, con la interpretación que trae el Resuelto No.534, se infiere que esta última pretende modificar una norma de superior jerarquía restringiendo los productos que deben llevar impresos etiquetas en idioma español, el número de registro y las restricciones para su uso. Esto entraña una modificación sustancial al Decreto Ejecutivo No.1195 de 1992 y no una mera interpretación para asegurar el cumplimiento del mismo.

En base al principio según el cual toda autoridad debe actuar en los límites de su competencia, la autoridad administrativa no puede dictar actos administrativos que conlleven una extralimitación de su esfera e invadan la de otra autoridad.

En tanto que, en base al principio de organización jerárquica y de coordinación entre los órganos superiores e inferiores, ningún acto dictado por la autoridad inferior, puede contrariar disposiciones establecidas en reglamentos dictados por una autoridad superior.

Por lo anterior, el Decreto Ejecutivo No.1195 de 1992 no puede ser modificado o sus disposiciones sujetas a restricciones por medio de un Resuelto Ministerial, ya que este tipo de acto administrativo no es el idóneo para tal fin.

En efecto, el Resuelto Ministerial es un instrumento jurídico que se perfecciona con la intervención de un Ministro de Estado y su Vice-Ministro, siendo utilizado para resolver casos administrativos de carácter individualizado, por ejemplo: para conceder vacaciones, traslados y licencias a servidores públicos.

El jurista panameño, doctor César A. Quintero, al referirse a este tipo de actos administrativos dijo:

... "Todos lo transcrito indica que se trata de los llamados resueltos ministeriales y de otros actos similares.

...El resuelto es una especie jurídica que surgió de hecho en nuestra práctica administrativa hace más de medio siglo. A través de ella se han venido decidiendo, desde entonces, asuntos administrativos de carácter poco trascendente: concesión de vacaciones regulares a un empleado, designación del empleado que ha de sustituir temporalmente a otro que está en uso de vacaciones o licencia; traslados de empleados de un lugar a otro (maestros por ejemplo); licencias por gravidez a las mujeres; licencia por enfermedad, etc.

Originalmente, tales disposiciones administrativas llevan las firmas del Presidente y del Ministro del ramo. Pero, en la segunda década de este siglo, comenzaron a ser firmadas (en la Secretaría de Instrucción Pública) por el Secretario (hoy Ministro) y por el Subsecretario (hoy Vice-ministro) del ramo.

Esta práctica nacional se introdujo de hecho y extraconstitucionalmente, ya que, como advierte al doctor Solís..., la Constitución de 1904 no permitía a los Secretarios de Estado dictar disposiciones -aún cuando fueran sobre materias de rutina- sin la firma del Presidente.

De ahí que, en nuestro concepto, el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1941 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 145 de la actual) vino a constitucionalizar la práctica de los resueltos ministeriales y de otras especies afines". (CESAR QUINTERO. El Organismo Ejecutivo. Folleto de Derecho Constitucional No.1 del Tomo 11, Panamá, abril de 1970. pág.24).

En tanto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 5 de mayo de 1993, expuso lo siguiente:

"Según los principios del Derecho Administrativo y del Constitucional, las leyes formales son aquellas que dicta la Asamblea en ejercicio de su potestad legislativa. Algunas de ellas requieren, para su aplicación o cumplimiento, ser desarrolladas mediante decretos reglamentarios de ejecución, los que poseen carácter general. Tales instrumentos jurídicos son firmados por el Presidente de la República y por el Ministro del Ramo respectivo. De este modo se cumple la potestad reglamentaria que reside en el Organismo Ejecutivo por virtud del artículo 179, numeral 14º, de la Carta Magna.

No es posible en tal virtud, de acuerdo al tenor literal de ese precepto, una interpretación sistemática del magno estatuto y a la costumbre constitucional, desarrollar o

reglamentar una ley por medio de un simple resuelto ministerial, que ignora la formalidad constitucional sustantiva de la participación del Presidente de la República en la formación del acto.

El resuelto es un instrumento jurídico que apareció en nuestra práctica administrativa bajo el imperio de la Constitución de 1904, perfeccionado con la intervención de un Ministro de Estado y su Vice-Ministro, como es el caso del que ahora se impugna, y ha venido siendo utilizado para resolver cuestiones de índole administrativa de carácter individualizado para los fines de la actuación que ahora se censura. Se dictan, por ejemplo, para conceder vacaciones a funcionarios; para designar al funcionario que debe representar a una institución pública en un asunto oficial; para trasladar servidores públicos; para otorgar licencias por enfermedad o gravidez y para indicar a la persona que ha de reemplazar a un funcionario durante un período de vacaciones o licencia, entre otros casos.

Como se infiere de la Sentencia antes citada, los Resueltos se utilizan para resolver asuntos de carácter poco trascendente, y no pueden ser utilizados para reformar, interpretar, adicionar, subrogar o reglamentar una ley o un Decreto, ya que este tipo de acto administrativo está subordinado tanto a la Constitución como a las Leyes, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 15 del Código Civil, que dispone:

"ARTICULO 15: Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las las Leyes".

(El subrayado es nuestro).

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, consideramos que el Decreto Ejecutivo No.1195 de 1992, no puede ser modificado por el Resuelto Ministerial No.534 de 9 de febrero de 1993, pues se trata de un acto administrativo de inferior jerarquía que es utilizado para resolver asuntos de carácter poco trascendental.

Sin perjuicio que el Resuelto Ministerial tantas veces mencionado, se encuentra amparado por la presunción de legalidad inherente a todas las actuaciones administrativas, le sugerimos que la Dirección General de Salud, designe una Comisión que se encargue de recabar y redactar una reglamentación completa sobre el Registro y Control de Alimentos y Bebidas acorde a los nuevos criterios técnicos en el ramo, y posteriormente presentársela al Órgano Ejecutivo, para que éste la apruebe por medio de un Decreto Ejecutivo, tal y como lo disponen los artículos 183, en su inciso primero y el 234 del Código Sanitario, que preceptúan:

"Artículo 183: Quedan sujetos al control sanitario, de acuerdo con los Reglamentos que a propuesta de la Dirección de Sanidad dicte el Órgano Ejecutivo:

"Artículo 234: El Director General de Salud Pública queda facultado para formar los reglamentos en uso, a cuyo fin designará una comisión integrada por tres miembros del Departamento y el Asesor Jurídico del Ministerio del Ramo, comisión que con carácter permanente redactará la reglamentación necesaria para la aplicación de las disposiciones de este Código. El Órgano Ejecutivo queda autorizado para aprobar la reglamentación que presente el Director General de Salud Pública, y otra autoridad competente".  
(Lo resaltado es nuestro)

De esta manera esperamos haber dado respuesta satisfactoria de su consulta, y hago propicia esta ocasión para reiterarle las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración.