



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro
Comarcas Ngöbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 3 de junio de 2024
C-CH-B-No.013-24

Licenciado

Juan Pablo Rodríguez

Asociación Panameña de Inspectores

Técnicos de Saneamiento Ambiental (APITSA)

E.S.M.



Ref.: Derogación Expresa – presunción de legalidad – código civil.

Licenciado Rodríguez:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 4 del artículo 3, en concordancia con el artículo 6 numeral 1, de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano.

Es oportuno indicarle que mediante Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (gaceta oficial 28,787 de 3 de junio de 2019), emitida por el Procurador de la Administración, se nos habilitó para darle respuesta a su nota No. 097-APITSA-24 de fecha 20 de mayo de 2024, recibida en esta secretaría provincial de la Procuraduría de la Administración, el mismo día y año, mediante la cual los miembros de la Asociación Panameña de Inspectores Técnicos de Saneamiento Ambiental, solicitan orientación en cuanto al alcance e interpretación que tiene la Ley No. 430 del 25 de abril de 2024, pues se encuentran preocupados debido a la probabilidad de realizar duplicidad de funciones que irían en contra de lo resuelto en la nueva Ley, la cual le da exclusividad en la atención de todo lo relacionado a alimento a la nueva Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria, por lo cual solicitamos que se nos aclare si la reciente Ley No. 430 de 25 de abril de 2024, deroga los siguientes disposiciones:

- La Ley No. 54 de 11 de junio de 2017, que regula el ejercicio de los inspectores, técnicos y licenciados de saneamiento ambiental del Ministerio de Salud, específicamente el artículo 3, acápite 3.
- La Resolución 631 de 11 de agosto de 2004, que establece la responsabilidad de los departamentos de calidad sanitaria de ambiente y del departamento de protección de alimentos, ahora DINACAV, en el control de establecimientos de alimentos y bebidas.
- El Decreto Ejecutivo No. 176 de 27 de mayo de 2019, que establece las actividades relacionadas con situaciones de alto riesgo público por sus implicaciones a la salud o al medio ambiente.

Con relación al contenido de su consulta debemos expresarle que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso particular. Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 de 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales.

En cuanto a las disposiciones de la Ley No. 54 de 11 de julio de 2017, el Decreto Ejecutivo No. 176 de 27 de mayo de 2019 y la Resolución 631 de 11 de agosto de 2004, es fundamental hacer las siguientes observaciones:

- De acuerdo con la estructura orgánica del Ministerio de Salud, instituida mediante la Resolución 372 de 7 de mayo de 2019, como fue modificada por la Resolución No. 800 de 5 de octubre de 2023, los departamentos de Protección de Alimentos, Control de Zoonosis y Saneamiento Ambiental dependían jerárquicamente de la Subdirección General de Salud Ambiental.
- Mediante el Decreto Ejecutivo No. 770 de 14 de mayo de 2021, se creó la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria. A partir de la promulgación del referido Decreto Ejecutivo, los departamentos de Protección de Alimentos y de Control de Zoonosis pasaron a formar parte de aquella dirección.

Con el nacimiento de la Ley No. 430 de 25 de abril de 2024, las funciones que anteriormente desempeñaban los departamentos de Protección de Alimentos y de Control de Zoonosis según este nuevo ordenamiento jurídico, serán asumidas por el Departamento de Vigilancia y Control de Zoonosis y el Departamento de Regulación y Control Sanitario a Establecimientos de Alimentos. Estos departamentos serán creados por Decreto Ejecutivo y entrarán a formar parte de la estructura organizativa de la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria, según lo establecido en los **artículos 6 y 14 de la referida Ley No. 430 de 2024**, la cual hasta la fecha aún estos actos administrativos no han sido materializados.

- Ahora bien, entre las funciones que se le atribuyen al Departamento de Saneamiento Ambiental en el Manual de organización y funciones del Ministerio de Salud, adoptado mediante la Resolución 372 de 7 de mayo de 2019, **no figura ninguna que se refiera al control sanitario de alimentos y bebidas**, escenario que permitiría analizar si la medida adoptada en la Resolución 631 de 11 de agosto de 2004, en el sentido de dar paso a que los inspectores técnicos de saneamiento ambiental de aquel departamento realizaran funciones de vigilancia y control sanitario de los establecimientos de expendio de alimentos y bebidas; solo sería de carácter temporal o de manera permanente. Tomando en consideración que dicho Departamento de Protección de Alimentos carecía, hasta ese momento, del recurso humano y de los insumos necesarios para asegurar la vigilancia y el control sanitario de los establecimientos de producción, procesamiento, manipulación y expendio de alimentos y bebidas para el consumo humano.
- Siendo las cosas así, con la creación de Ley No. 430 de 25 de abril de 2024 el legislador procuró dejar plasmado que la finalidad de este cuerpo jurídico ha sido con el objetivo de



mantener actualizada la normativa aplicable en lo que se refiere a los entes competentes en materia de inocuidad de los alimentos y zoonosis, aunado al hecho, que el contenido del artículo 17 de la mencionada ley, es bastante claro al atribuirle competencia exclusiva a nivel nacional a la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria sobre lo siguiente:

“Artículo 17: La Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria **tiene competencia exclusiva a nivel nacional** para la vigilancia, prevención y control en todo lo relacionado con los riesgos y daños en la cadena alimenticia, importación y exportación de alimentos, **expedio de alimentos, la inocuidad y calidad de alimentos para el consumo humano y las enfermedades que puedan derivar de estos** y de las zoonosis, incluyendo los productos higiénicos de uso doméstico y/o industrial durante todo el ciclo de fabricación, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución, conservación, **comercio y expendio, incluyendo los locales, sus procesos e infraestructuras, con el objetivo de contribuir a mejorar el nivel de salud y bienestar de la población, aplicando las normas, reglamentos, vigilando el nivel de cumplimiento y adoptando las medidas necesarias en caso de incumplimiento**”. (El subrayado es nuestro)

- Sobre el escenario objeto de análisis y en concordancia con el artículo 17 mencionado en el párrafo anterior, **se debe tener presente el fenómeno de la derogatoria tácita de las normas anteriores a la creación de la Ley No. 430 de 2024** del cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 19 de abril de 2006, ante una advertencia de inconstitucionalidad (Exp. 127-06) se manifestó en los siguientes términos:

“...por cuanto que la referida disposición legal advertida de inconstitucional, no hace más que contener la **derogación expresa** de otra disposición legal, pero como ya indicamos, **en nuestra legislación también existe la derogación tácita de las leyes**, es decir, que aunque la norma legal a que se refiere el artículo 28 de la Ley No.31 de 29 de marzo de 1998 **no fuera expresamente derogada por mandato del propio artículo, esta derogación operaría tácitamente de puro derecho, por mandato del artículo 36 del Código Civil, que regula las formas expresa o tácita en que nuestro país una norma legal puede quedar derogada o insubsistente, al ser modificada, o sustituida íntegramente por otra posterior**, al indicar lo siguiente:

"Artículo 36: Estimase insubsistente una declaración legal por declaración expresa del legislador por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

De acuerdo al artículo transcrito, una norma se considera insubsistente, es decir sin valor, sin vigencia, cuando ésta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal insubsistencia.

...



Por lo anterior, colegimos una vez más, que las normas que derogán disposiciones legales, son normas adjetivas de procedimiento, que no otorgan derechos subjetivos y por tanto la advertida no puede ser considerada una norma sustantiva idónea para decidir la causa.”(Lo subrayado es nuestro)

Aunado a lo anterior, en sentencia de 3 de septiembre de 2016, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia indicó sobre el artículo 36 del Código Civil que en el contenido de esta disposición destacan tres supuestos de derogación:

“...

Es decir que esta disposición destaca estos tres supuestos de derogación:

1° Por declaración expresa del legislador, lo cual ocurre cuando una ley nueva contiene una disposición especial que declara de una manera directa que tal ley o tal disposición están derogadas.

...

2° Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Esto es lo constituye la derogatoria tácita o indirecta, que se presenta u ocurre cuando las disposiciones tienen una misma especialidad y encontrándose en leyes de diversa época son contradictorias entre sí, entendiéndose que la Ley posterior ha sido dictada por el legislador con el fin de reemplazar las anteriores disposiciones.

...

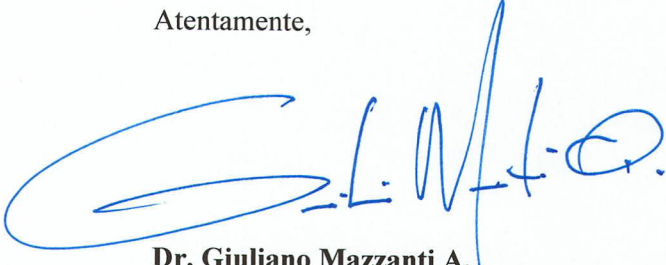
3° Por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería...

- Así, el fenómeno jurídico de la derogatoria tácita opera en caso de los supuestos determinados en el artículo 36 del Código Civil, **de haber incompatibilidad (contradicción) de las normas jurídicas, exclusivamente para aquellos artículos que riñan con la nueva norma, por lo que no implica la derogación de toda la norma previa, ni de aquellas disposiciones que no le sean contrarias.**
- En lo que atañe al Decreto Ejecutivo No. 176 de 27 de mayo de 2019, como fue modificado parcialmente por el Decreto Ejecutivo No. 591 de 30 de abril de 2021, no observamos disposición alguna que atribuya funciones de inspección y control de alimentos y bebidas al Departamento de Saneamiento Ambiental. **En cuanto a las funciones de control de alimentos que se le atribuía al entonces Departamento de Protección de Alimentos, debemos indicarle que el referido Decreto Ejecutivo ha sido modificado solo en la parte concerniente a los distintos departamentos competentes en esa materia. Por lo que en todo lo demás, el Decreto Ejecutivo No. 176 de 2019 se mantiene vigente.**



Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo; aprovechando la oportunidad para manifestarle que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro
Comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración

GM/egdem



RECIBIDO
✓
4-138-1359
50 JULIO 2024
U-45a-

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 774-2622, 774-1506 * Fax: 500-9626
* E-mail: secprov_chiriqui@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa