



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de septiembre de 2017
C-084-17

Honorable Diputada
Ana Matilde Gómez R.
Circuito 8-7
Asamblea Nacional de Diputados
E. S. D.

Señora Diputada:

Damos respuesta a su Nota N° 117 AN/HD/AMG del 16 de agosto de 2017, recibida en esta Procuraduría el 18 de agosto de 2017, mediante la cual consulta quién es la autoridad competente y con facultades para atender, dirigir, exigir y vigilar el cumplimiento de las normas zoonitarias y de inocuidad de los alimentos para evitar daños a la salud de los consumidores.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Se puede apreciar que la consulta busca un pronunciamiento de esta Procuraduría respecto a competencia y facultades en el cumplimiento de dos tipos de normas: una en materia zoonitaria y otra en materia de inocuidad de alimentos. Pese a que ambas se interrelacionan, el engranaje gubernamental dispone facultades individuales para distintas autoridades, sin dejar de crear una convergencia de varias de ellas en momentos determinados, ya sea de manera preventiva o como respuesta a emergencias o alertas en ambas materias. Tal es el caso de la existencia del Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos, cuyas funciones se encuentran contenidas en el artículo 24 del Decreto Ley N° 11 del 22 de febrero de 2006, donde convergen el Administrador de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), los Jefes del Departamento de Protección de Alimentos y del Departamento de Prevención y Control de Zoonosis del Ministerio de Salud, los Directores Nacionales de Salud Animal y Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Director General de Normas Técnicas del Ministerio de Comercio e Industrias, entre otros miembros, que coordinan los temas relacionados a la importación de alimentos a fin de salvaguardar la salud humana, animal y sanidad vegetal, garantizando la seguridad alimentaria en el territorio nacional.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que corresponde al Ministerio de Desarrollo Agropecuario las facultades para atender, dirigir, exigir y vigilar el cumplimiento de las normas zoonitarias en la República de Panamá, por conducto de la Dirección Nacional de Sanidad Animal y la Dirección de Cuarentena Agropecuaria, al tenor de las facultades atribuidas a tal Ministerio mediante los numerales 11 y 19 del artículo 2 de la Ley N° 12 del 25 de enero de 1973. En cuanto a las facultades para atender, dirigir, exigir y vigilar el cumplimiento de las normas de inocuidad de los alimentos para evitar daños a la salud de los consumidores, corresponde en distintas etapas al Ministerio de Salud (MINSAL), por conducto de la Subdirección General de Salud Ambiental, a través del Departamento de Protección de Alimentos, el Departamento de Control de Zoonosis y el Departamento de Saneamiento Ambiental; a la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA); a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) y al Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

III. Consideraciones previas al fundamento del Criterio.

Para efectos de nuestro ordenamiento jurídico, según se establece en el numeral 1 del artículo 3 del precitado Decreto Ley, se considera **alimentos o productos alimenticios**, toda sustancia de origen animal o vegetal, en bruto, semielaborada o elaborada, destinada al consumo humano y/o al consumo animal. En tanto, dicho artículo establece, taxativamente, que **no se considera alimento** a los animales vivos para la producción, las plantas antes de la cosecha, las semillas para la siembra, entre otros, que son objeto de controles zoonitarios y fitosanitarios por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), a través de la Dirección Nacional de Sanidad Animal, la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal y la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, al tenor de las regulaciones operativas de dicho Ministerio.

Señala la Organización Panamericana de la Salud, que en términos del Codex Alimentarius, **alimento** es toda sustancia elaborada, semi-elaborada o natural, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solo como medicamentos. En términos del Código alimentario Argentino (Ley 18.284): es toda sustancia o mezcla de sustancias naturales o elaboradas que ingeridas por el hombre, aporten a su organismo los materiales y la energía necesarios para el desarrollo de sus procesos biológicos. La designación " alimento" incluye además las sustancias o mezclas de sustancias que se ingieren por hábito, costumbres, o como coadyuvantes, tengan o no valor nutritivo. De igual forma, dicha entidad internacional indica que, de acuerdo a lo establecido por el Codex Alimentarius, la **inocuidad de alimentos** es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine, teniendo en cuenta que los alimentos son la fuente principal de exposición a agentes patógenos, tanto

químicos como biológicos (virus, parásitos y bacterias), a los cuales nadie es inmune, ni en los países en desarrollo ni en los desarrollados. Refiere la Organización Panamericana de la Salud que cuando son contaminados en niveles inadmisibles de agentes patógenos y contaminantes químicos o con otras características peligrosas, conllevan riesgos sustanciales para la salud de los consumidores y representan grandes cargas económicas para las diversas comunidades y naciones; por lo que la temática de inocuidad es muy amplia, ya que se refiere también a los contaminantes químicos presentes en los alimentos, alimentos producidos por los modernos medios biotecnológicos, evaluación de riesgos microbiológicos, y publicaciones y documentos¹.

De esta forma, la inocuidad de los alimentos engloba acciones encaminadas a garantizar la máxima seguridad posible de los alimentos. Las políticas y actividades que persiguen dicho fin deberán abarcar toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo. Los Estados Miembros, seriamente preocupados, adoptaron en la 53ª Asamblea Mundial de Salud la Resolución WHA53.15 de mayo de 2000, en la cual se reconoce el papel fundamental de la inocuidad alimentaria para la salud pública.

IV. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contenidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, los Tratados Comerciales y Agrícolas, las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), las normas y directrices del Codex Alimentarius, el Código Zoosanitario Internacional, entre otros, son todas aquellas leyes, reglamentos, prescripciones y procedimientos, establecidos por los países, relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, previendo que no se introduzcan en sus territorios, plagas o enfermedades que atenten contra el bienestar nacional. La continua demanda por parte de los consumidores, la responsabilidad de los distribuidores de alimentos, o el aumento de los requerimientos legales han ocasionado la aparición de las normas **ISO 22000**, International Food Standard (**IFS**), la Norma Mundial de Seguridad Alimentaria British Retail Consortium (**BRC**), entre otras, que han sido elaboradas como certificaciones internacionales para asegurar que la implementación de un sistema de gestión de calidad funciona correctamente y garantiza la seguridad de los productos alimentarios.

Teniendo en cuenta los principios aprobados internacionalmente que rigen la protección de las plantas, de la salud humana y de los animales y del medio ambiente, y tomando nota de los acuerdos concertados como consecuencia de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Estado Panameño emite la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997 por la cual se aprueba el precitado Acuerdo de Marrakech, el Protocolo de Adhesión de Panamá

¹http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10433%3Aeducacion-inocuidad-alimentos-glosario-terminos-inocuidad-de-alimentos&catid=1237%3Aeducation-on-food-safety&Itemid=41278&lang=es

a dicho Acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos, se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones. Esta Ley, en su Título I, establece Medidas y facultades en Materia Zoonosanitaria y de Cuarentena Agropecuaria, y crea la Dirección Nacional de Sanidad Animal y la Dirección de Cuarentena Agropecuaria, asignándole a la segunda la función de servir como unidad ejecutora de las direcciones de Salud Animal y Sanidad Vegetal y así velar por la adecuada aplicación y ejecución de las normas fitosanitarias y zoonosanitarias, desarrollando las funciones conferidas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante Ley N° 12 del 25 de enero de 1973, en el artículo 2, a saber:

“Artículo 2. El Ministerio tendrá las siguientes funciones:

1. ...
11. Reglamentar y adoptar las medidas de control sanitario con relación a los productos agropecuarios, así como plantas y animales que sean necesarias para una adecuada sanidad agropecuaria y aplicar las sanciones a los infractores de las mismas.
12. ...
19. Reglamentar, inspeccionar y controlar la introducción de carnes y animales vivos al país, la matanza de animales para el consumo, los sitios de crianza o encierro, así como realizar estas actividades a nivel de hato para los animales productores de leche y aplicar las sanciones a los infractores de las leyes y reglamentos correspondientes.
20. ...”

Las funciones de vigilancia, atención, promoción, coordinación, elaboración de requisitos y otras inherentes a la materia zoonosanitaria, se encuentran contenidas en el artículo 6 de la Ley N° 23 de 1997, siendo ellas asignadas a la Dirección Nacional de Salud Animal. Por tanto, el artículo 51 de la misma excerta legal facultó a Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria para realizar, coordinar, dirigir y evaluar las actividades relacionadas a la inspección, vigilancia y control en materia de cuarentena agropecuaria, así como para aplicar y revisar el cumplimiento de las normas referentes a movilización de animales, vegetales y productos agropecuarios en el territorio nacional por razones fitosanitarias y zoonosanitarias. Aunado a ello, el artículo 52 de la precitada ley establece que los directores de salud animal y sanidad vegetal coordinarán con el director ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria, lo referente a la ejecución, aplicación y ejercicio de las medidas sanitarias; y señala el artículo 56 de la misma excerta legal que esta última coordinará con la Dirección General de Aduanas, hoy día Autoridad Nacional de Aduanas, las actividades relacionadas con la inspección y supervisión en los terminales aéreos, puertos marítimos, puestos fronterizos y en los puertos de entrada, en materia de cuarentena agropecuaria en general. A tales efectos, entiéndase por cuarentena el confinamiento y aislamiento oficial de artículos reglamentados, sean animales o productos para observación e investigación, o para inspección, prueba y/o tratamiento adicional.

Las atribuciones y facultades de ambas direcciones son reiteradas mediante Decreto Ejecutivo N° 364 del 31 de agosto de 2006, por el cual se reorganiza la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; y se desarrolla en los Manuales de Organización Estructural y Funcional de dicho Ministerio, el Manual para Inspección de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, el Manual Técnico de Normas y

Procedimientos para Personal de Cuarentena Agropecuaria destacado en Terminales Internacionales de Contenedores, entre otros.

Es también destacable que al crearse el Ministerio de Desarrollo Agropecuario con la finalidad de promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre, y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, se le faculta para importar libre de impuestos, aquellos productos cuya importación se encuentre restringida, cuando sean productos alimenticios para el consumo humano y que la producción nacional no sea suficiente para abastecer la demanda local, tal como señala el numeral 24 del artículo 2 de la Ley N° 12 del 25 de enero de 1973. Estas importaciones se harán con base en las cuotas de importación que fijen los organismos autorizados por ello; y, cuando sea necesario por asuntos de economía, la adquisición de estos productos podrá realizarse directamente en los mercados internacionales, por medio de licitación u otro procedimiento que establezca el Ministerio.

En materia de inocuidad de alimentos, la legislación nacional responde a los acuerdos suscritos con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a través del Departamento de Inocuidad de los Alimentos, Zoonosis y Enfermedades de Transmisión Alimentaria de la OMS que administra y gestiona la Red Internacional de Autoridades en materia de Inocuidad de los Alimentos (INFOSAN).

De esta forma, atendiendo a la responsabilidad del Estado, consagrada en el artículo 109 de nuestra Carta Magna referente a salud, y lo dispuesto en el Código Sanitario de la República de Panamá, aprobado mediante Ley N° 66 del 10 de noviembre de 1947, con la creación del Ministerio de Salud a través del Decreto de Gabinete N° 1 del 15 de enero de 1969 y su reestructuración orgánica establecida en la Resolución N° 276 del 9 de julio de 1998, corresponde al Ministerio de Salud, a través de la Subdirección General de Salud Ambiental con sus Departamentos de Protección de Alimentos y Departamento de Control de Zoonosis, y Departamento de Saneamiento Ambiental (anteriormente Departamento de Calidad Sanitaria del Ambiente hasta su modificación mediante Resolución 665 de 31 de julio de 2009 proferida por el Ministerio de Salud), ejercer a nivel operativo ejecutivo parte de la función de vigilancia y regulación de la salud poblacional y ambiental en lo referente a los alimentos y su inocuidad. Al respecto, la Resolución N° 631 del 11 de agosto de 2004, proferida por el Ministerio de Salud, establece responsabilidades a los Departamentos antes mencionados en lo referente a la vigilancia y control sanitario de los establecimientos de producción, procesamiento, manipulación y expendio de alimentos y bebidas. En cuanto al tema de alimentos importados, el artículo 56 del Decreto Ley N° 11 del 22 de febrero de 2006 que crea la AUPSA, señala que la misma, en coordinación con el Ministerio de Salud, llevará un control posterior de los alimentos importados que se encuentren a disposición del consumidor.

Respondiendo a la necesidad superior de proteger la salud humana, el patrimonio animal y vegetal, bajo criterios estrictamente científicos, el numeral 10 del artículo 1 de la Ley N° 1 de 3 de enero de 2006 le confiere facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 159 de nuestra Constitución Política, para crear una entidad autónoma independiente que establezca los lineamientos, regule y administre los

procesos que rigen las importaciones de productos alimenticios. Así, a través del Decreto Ley N° 11 del 22 de febrero de 2006, se crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) como una entidad rectora 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. Así entonces, la AUPSA tiene las facultades de establecer los lineamientos, regular y administrar los procesos de las importaciones de productos alimenticios, sin perjuicio de las disposiciones aduaneras propias del proceso de importación, y en consonancia con lo establecido en el numeral 10 antes mencionado. Ello ha sido reiterado por la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 22 de noviembre de 2016 donde reconoce que el objetivo de dicha Autoridad es, entre otros, asegurar un nivel elevado de protección a la salud humana, el patrimonio agropecuario del país y de los intereses de los consumidores con relación a los alimentos importados. Por tanto, con la creación de esta Autoridad se establece que la misma coordinará con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en los temas relacionados a la salud humana, animal y sanidad vegetal, tal como dispone el párrafo tercero del artículo 4 del Decreto Ley N° 11 de 2006.

Las facultades atribuidas a la AUPSA le permiten emitir, ejecutar y fiscalizar las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicables a la introducción de alimentos al territorio nacional, así como la calidad de los mismos, con la obligación de aplicar las políticas públicas del Órgano Ejecutivo en materia de las medidas sanitarias y fitosanitarias vinculadas a la introducción de alimentos, siéndole posible imponer sanciones y multas en ambos temas, al tenor de lo contenido en el Capítulo V del Decreto Ley N° 11 del 22 de febrero de 2006, y previo cumplimiento del procedimiento administrativo contenido en el mismo Decreto. También esta Autoridad tiene facultad para acreditar laboratorios y proveedores de servicios especializados de control sanitario y/o fitosanitario para alimentos importados y certificar pruebas de laboratorios, entre otras facultades que le confiere el artículo 7 del Decreto Ley N° 11 de 2006. Es importante señalar que, para los efectos interpretativos correspondientes, se entiende por **introducción de alimentos al territorio nacional** el almacenaje en zonas libres, zonas procesadoras, importación, tránsito y/o trasbordo de alimentos, de conformidad al artículo 3 del Decreto Ley de marras.

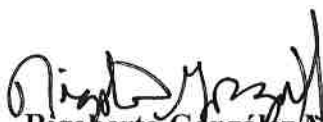
En atención a lo anterior, la estructura organizacional de la AUPSA, en virtud de lo consagrado en los artículos 21 y 25 del precitado Decreto Ley, establece la existencia del Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos donde convergen el Administrador de la AUPSA, los Jefes del Departamento de Protección de Alimentos y del Departamento de Prevención y Control de Zoonosis del Ministerio de Salud, los Directores Nacionales de Salud Animal y Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Director General de Normas Técnicas del Ministerio de Comercio e Industrias, entre otros miembros, que coordinan los temas relacionados a la importación de alimentos a fin de salvaguardar la salud humana, animal y sanidad vegetal, garantizando la seguridad alimentaria en el territorio nacional, y cumpliendo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 4 del Decreto Ley N° 11 de 2006.

Aunado a ello, el numeral 18 del artículo 86 de la Ley N° 45 del 31 de octubre de 2007 que dicta normas sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y otra disposición, mediante la cual se crea la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa

de la Competencia y otra disposición, mediante la cual se crea la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), concede facultad a esta entidad pública descentralizada del Estado para retirar del mercado y destruir los productos vencidos, sin fecha de vencimiento, con fecha alterada o que no pueda determinarse o con fecha expirada, haciéndola protectora de la integridad de los consumidores en temas alimentarios.

En conclusión, somos del criterio que es el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**, a través de la Dirección Nacional de Salud Animal y la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, el facultado para atender, dirigir y disponer lo concerniente a los asuntos zoonosarios de la República de Panamá; corresponde a la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)** asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos en materia de seguridad de introducción de alimentos al territorio nacional, estableciendo los requisitos sanitarios y/o fitosanitarios que deberán cumplir los alimentos para su introducción al país y llevar un registro de ello, encontrándose facultada para emitir, ejecutar y fiscalizar las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicables a la introducción de alimentos al territorio nacional, así como la calidad de los mismos, con la obligación de aplicar las políticas públicas del Órgano Ejecutivo en materia de las medidas sanitarias y fitosanitarias vinculadas a la introducción de alimentos; y es competencia del **Ministerio de Salud**, a través de la Subdirección General de Salud Ambiental con sus Departamentos de Protección de Alimentos y Departamento de Control de Zoonosis, y Departamento de Saneamiento Ambiental, el ejercer a nivel operativo ejecutivo lo referente a la vigilancia y control sanitario de los establecimientos de producción, procesamiento, manipulación y expendio de alimentos y bebidas, siendo esta una función de vigilancia y regulación de la salud poblacional y ambiental en lo referente a los alimentos y su inocuidad. Aunado a ello, la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO)**, el **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)** y la **Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)**, respectivamente, coadyuvan en la vigilancia de la salud poblacional y ambiental en lo referente a los alimentos en su proceso de importación y comercialización.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

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*