

C-No.219

Panamá, 13 de septiembre de 2001.

Su Excelencia  
**JOAQUÍN JÁCOME D.**  
Ministro de Comercio e Industrias  
E. S. D.

Señor Ministro:

Dando cumplimiento a normas constitucionales y legales, en especial a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, procedo a contestar nota *D.M.No. 663-2001* de fecha 5 de julio de 2001, en la que me eleva la siguiente interrogante: ¿Es legal o no, a la luz del Decreto 857 de 4 de agosto de 1951 y de otras normas del Derecho positivo panameño, autorizar, previo informe favorable de la Gobernación, el funcionamiento de casas de ocasión definidas como sitios en donde se brinda el servicio de alternadoras, dentro de la clasificación de actividades establecidas en el Manual para tramitación de Registros o Licencias Comerciales o Industriales y el Sistema de Clasificación de Actividades Económicas por tipo de Licencias o Registros, adoptado mediante Resolución No.220 de 19 de junio de 1998?

Sobre el particular, el Decreto No.857 de 4 de agosto de 1951, "Por el cual se dictan medidas sobre Moralidad y Salud Pública", <sup>1</sup> contiene algunos conceptos que no se adecuan a la realidad actual, es más son conceptos desfasados totalmente, pero lo cierto es que este instrumento está vigente.

Como quiera que, el objetivo básico de esta norma es: prevenir, controlar y reprimir la prostitución; y, la proliferación de las casas de ocasión es necesario comentar algunos de tales conceptos en vías de clarificar la

<sup>1</sup> Publicado en Gaceta Oficial No.11.593 de 21 de septiembre de 1951.

situación planteada. Señala la normativa estudiada en cuanto a las enfermedades venéreas, que éstas serán controladas por la Dirección de Salud Pública en las condiciones que determine el Código Sanitario. Asimismo, se infiere del contexto integral de este instrumento, que en lo relativo a la prostitución, se faculta a la Policía Nacional para adoptar medidas contra personas naturales y jurídicas involucradas en el efectivo ejercicio de este oficio de manera clandestina, la explotación de prostitución ajena y cualquier otro tipo de práctica que lesione la moral, las buenas costumbres y la salud pública. De modo, que estas autoridades al detectar y corroborar estos comportamientos inadecuados podrán ordenar la detención de las personas involucradas en el ilícito e inmediatamente correr traslado a las autoridades competentes, según del caso particular de que se trate. Igual proceder pueden efectuar cuando se trate de mujeres de notoria mala conducta o cuando personas responsables denuncien que aquéllas estén afectadas por enfermedades venéreas o cuando sean encontradas en actitud sospechosa a altas horas de la noche o en lugares donde se presume que se dediquen al ejercicio de la prostitución. Igual tratamiento, se extiende a menores de edad involucradas/os en este ilícito, remitiendo sus casos a los Juzgados de Familia y Menores, según corresponda.

En virtud de que la intención de este Decreto es prevenir y reprimir el ejercicio de la prostitución en nuestro país, se desprende del artículo séptimo de la referida normativa que como mecanismo de **control** a partir de la vigencia de estas disposiciones corresponde a varias autoridades (Ministerio de Gobierno y Justicia, Ministerio de Salud a través de la Dirección de Salud Pública, Municipio respectivo, investigar las condiciones de seguridad, salubridad y moralidad en que se encuentren dichos establecimientos, así como el lugar de ubicación del edificio y las relaciones de la vecindad con el fin de resolver si puede o no otorgarse la patente para continuar prestando este servicio al público.

Del Artículo Octavo, se colige nítidamente que esta actividad no está tajantemente prohibida, pues, si el Ministerio de Gobierno y Justicia al verificar conforme a investigación que se han cumplido las condiciones esenciales de seguridad, salubridad y decencia; los autorizará para continuar en sus actividades; en caso contrario, procederá a ordenar el cierre de estos centros. Igualmente, queda de manifiesto que para dedicarse a tales actividades se requiere de otras patentes comerciales o sea de la autorización legalmente expedida por otras autoridades.

Ahora bien, un hecho fundamental dentro de la situación planteada esta recogido en el Artículo Décimo cuya letra expone:

**“ARTÍCULO DÉCIMO:** Antes de expedir nuevas patentes comerciales para operar hoteles de segunda categoría, casas de alojamiento, etc., será necesario que el Gobernador de la Provincia, asesorado por funcionarios comisionados por la Policía Nacional y Secreta y por la Dirección de Salud Pública lleve a cabo la investigación de que trata el artículo 7º de este decreto. Previo informe favorable del Gobernador, el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, resolverá acerca de la concesión de la patente para operar el negocio, y el Gobernador, en tal caso, permitirá la apertura del establecimiento, después de haber sido notificado por dicho Ministerio, y de haber notificado a la Policía Nacional y Secreta y a la Dirección de Salud Pública.

**Parágrafo:** Las patentes que el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias expida a los establecimientos de que trata este artículo y las referentes a las mencionadas en el artículo 8º que sean autorizadas para continuar operaciones tendrán claramente escrita la siguiente advertencia: “esta patente no autoriza el funcionamiento de prostíbulos ni ninguna otra actividad contraria a la seguridad, salubridad o moralidad públicas”.

El precepto copiado evidencia lo antes comentado sobre el contenido de este instrumento y de la utilización de conceptos que no se ajustan a la realidad actual; no obstante, lo cierto es que la tramitación de los permisos, autorizaciones y patentes comerciales, debe efectuarse. O sea, han cambiado las denominaciones de algunas instituciones y han variado algunos aspectos de dichas tramitaciones, pero en esencia deben igualmente ser efectuadas, para que proceda legalmente efectuar la actividad. En este sentido, es claro que la emisión del Informe favorable o autorización que debe emitir el Gobernador para permitir la apertura de estos establecimientos es de suma importancia pero que no es la única autorización que requiere el ejercicio de dicha actividad. Es más, el Informe del Gobernador debe llevar como fundamento una investigación debidamente llevada acerca de las condiciones de seguridad, salubridad, moralidad; así como, de la ubicación de dichos sitios, como bien lo señala el artículo séptimo al cual remite la norma comentada.

Lo anteriormente expuesto, indudablemente, se asimila a lo que en la Doctrina Administrativa se denomina “actos de trámite”, que son aquellos comprendidos dentro de la clasificación que se hace de los

actos administrativos referentes a las decisiones. Se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión. Como por ejemplo, el acto por el cual se solicita un concepto a otra autoridad antes de tomar la decisión final.<sup>2</sup> Igual sucede en este caso en donde el Ministerio de Comercio e Industrias expide la licencia una vez se cumpla con el Informe favorable de la Gobernación, conforme lo establece el Artículo Décimo del Decreto comentado.

Por otra parte, la expedición de la <sup>3</sup> Resolución No.220 de 19 de junio de 1998, por medio de la cual se aprueba Manual para la tramitación de Registros y Licencias o Industriales y el sistema de clasificación de actividades económicas por el tipo de licencia o registro para ser utilizados en la Dirección General de Comercio interior, surge como una necesidad de parte de esta Dirección de preparar o elaborar un sistema organizado que agilice los trámites que allí se efectúan, y que es lo que en efecto hace dicha Resolución, normar la tramitación de las licencias y registros comerciales e industriales en relación con los diferentes actos de comercio que hayan de efectuarse.

Estableciéndose que, el Decreto Número 857 de 1951, se dirige a la prevención y represión de la prostitución, y no prohíbe tal práctica sino que procura que este ejercicio se efectúe en cumplimiento de las disposiciones vigentes; y, que la intención de la Resolución No.220 de 19 de junio, es recoger un Manual para la tramitación expedita y eficiente de licencias y registros comerciales e industriales, o sea, que tratan cosas totalmente distintas, conceptuamos que la segunda en nada contradice a la primera, dado que la referida Resolución 220, tiene como propósito desarrollar lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 58 del Decreto Ejecutivo No.35 de 24 de mayo de 1996, que reglamenta la Ley 25 de 26 de agosto de 1994, sobre el ejercicio del Comercio y la Explotación de la industria<sup>4</sup>, dando cumplimiento de esta forma a lo establecido por dicha legislación, básicamente, con la finalidad de lograr la eficiencia pública.

Así, una estricta interpretación gramatical de dicho texto regulador, conlleva a expresar que éste no cierra la oportunidad de que tales negocios existan sino más bien sujeta su funcionamiento al cumplimiento de lo normado. Este razonamiento se refuerza en el hecho de que en el contexto integral del Decreto 857, se utiliza el verbo poder y no deber, que en todo caso sería el apropiado para los fines que persigue la referida legislación y que es a lo que nos podemos referir, a la interpretación de las normas jurídicas. (Cfr. Artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000)

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. General y Colombiano. Novena edición. Edit. TEMIS S.A., Santa Fe de Bogotá-Colombia. 1996. Pág.210.

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.23.580 de 7 de junio de 1998.

<sup>4</sup> Gaceta Oficial No.23.046 de 29 de mayo de 1996.

En cuanto, a la consideración de que la Resolución 220 es una norma de inferior jerarquía y que riñe contra el Decreto No.857, desestimamos esta aseveración por cuanto aquella deriva de las leyes que regulan el ejercicio de la actividad comercial e industrial en general y no del Decreto in examiné. Es decir, ciertamente, es una norma de inferior jerarquía que el Decreto No.857, pero esta Resolución no surge a la vida jurídica en función de él sino de otras leyes como ha quedado manifestado en párrafos anteriores.

De este modo, espero haber dado respuesta a lo solicitado, me suscribo, con mis respetos de siempre, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/cch.