

Panamá, 18 de diciembre de 2003.

Su Excelencia

Dr. FERNANDO J. GRACIA G.

Ministro de Salud.

E. S. D.

Señor Ministro:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su nota 2308-DMS/3145-DAL de 28 de octubre de 2003, ingresada el día 5 de noviembre del presente año, y en la cual nos consulta lo siguiente:

¿Le corresponde al Ministerio de Salud otorgar el permiso de operación sanitario, a los establecimientos relacionados con animales, o sólo le corresponde la competencia a la Dirección de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario?

Antecedentes

El Ministerio de Salud, con fundamento en la Ley 66 de 1947 que aprobó el Código Sanitario, regula los aspectos del saneamiento de los establecimientos de ***uso público o privado, cualquiera que sea su naturaleza o destino***, para lo cual establece un permiso escrito de la autoridad sanitaria, previo estudio de los planos correspondientes y apertura al público. *Este permiso de operación está reglamentado en el Decreto Ejecutivo N°.160 de 1998.* (Resaltado de la Procuraduría).

La interrogante estriba en que la Ley 23 de 1997, creó la Dirección de Salud Animal en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y le otorgó competencia para ***expedir normas de salud animal que determinen las características y especificaciones zoonosanitarias que deben reunir los establecimientos relacionados con animales.***

Criterio legal del Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud es de la opinión que le corresponde otorgar el permiso de operación sanitario, mecanismo que le permite verificar que las condiciones básicas mínimas de saneamiento ambiental se cumplan, tales como:

1. Disposición de agua potable
2. Disposición de residuos sólidos.
3. Instalaciones sanitarias para el desalojo de desechos líquidos
4. Instalación de equipo mobiliario.
5. Facilidades sanitarias para los trabajadores y el público.

Lo antes expuesto tiene una razón fundamental, ya que el permiso sanitario tiene como finalidad preservar la salud de los trabajadores, de los consumidores y usuarios de los servicios que se presenten en el establecimiento y de la colectividad en general. En efecto, el Ministerio de Salud **no tiene la atribución de conocer las normas de salud animal**, pero sí de evitar, en todo momento, condiciones que pongan en riesgo la salud pública.

Opinión de la Procuraduría

Es conveniente, antes de entrar a responder la interrogante expuesta, definir lo que es el Permiso Sanitario de Operación; el trámite para su obtención, requisitos, autoridad que lo expide, prohibición y duración.

1. Definición de Permiso Sanitario de Operación.

Puede definirse este Permiso, como aquella autorización, o consentimiento para hacer, decir o ejecutar algo. Éste deberá ser expedido por la autoridad respectiva. En otras palabras, el mismo consiste en una autorización que extiende la autoridad de salud competente a todo local o establecimiento de uso público o privado, cualquiera que sea su uso, naturaleza o destino y que demuestre cumplir con los requisitos mínimos exigidos por la ley.

2. Procedimientos para su obtención.

Para la obtención del Permiso Sanitario, ya sea de operación o de ocupación, el interesado, según sea el caso, deberá tramitarlo a través del Centro de Salud responsable de mantener el control sanitario del área donde estará ubicado el local o establecimiento. (Ref. Artículo 5 Decreto No.160 de 1998)

3. Requisitos Mínimos

Previo a la expedición del Permiso Sanitario de Operación o de ocupación, según sea el caso, el interesado presentará una copia del plano de construcción o del levantamiento del plano del local existente que indique las remodelaciones a realizar, donde se señale como mínimo lo siguiente:

- a. Disposición de agua potable
- b. Disposición de residuos sólidos
- c. Instalaciones sanitarias para el desalojo de desechos líquidos.
- d. Instalación de equipo y mobiliario.
- e. Facilidades sanitarias para los trabajadores y el público. (Cfr. Artículo 6 Decreto No.160 de 1998.)

Por otra parte, es conveniente indicar que toda construcción, reparación, alteración, o adición de edificios de cualquier naturaleza, uso o destino, sea público o privado, para vivienda, comercio, reunión, culto, enseñanza, diversión, trabajo, etc., requiere permiso escrito de la autoridad sanitaria, previo estudio de los planos correspondientes. (Artículo 204 de la Ley N°.66 de 1947)

4. Cuándo se expide el permiso sanitario de operación.

Este permiso se expide, cuando el funcionario competente del Ministerio de Salud haya practicado una inspección al establecimiento y se cerciore de que los interesados han cumplido con las disposiciones legales vigentes. (Ref. Artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°160 de 13 de octubre de 1998)

5. Prohibición

Ningún establecimiento de interés sanitario, podrá ser ocupado o abrir al servicio público sin haber obtenido previamente los correspondientes permisos escritos, expedidos por la autoridad competente del Ministerio de Salud. (Ver Artículo 3 del Decreto N°160 de 1998)

6. Duración

El permiso sanitario de operación tendrá vigencia de un año y podrá ser renovado siempre y cuando el establecimiento conserve las condiciones sanitarias que motivaron su otorgamiento. Éste estará visible al público. (Ref. Artículo 8 Decreto No.168 de 1998)

En cuando a un mismo establecimiento de interés sanitario (entiéndase por este concepto todo local que permanentemente o provisionalmente, es utilizado con fines de comercios u otro...) en donde se realicen varias actividades, se otorgarán los permisos de operación sanitario, considerando el número de licencias comerciales que presenten. (Cf. Artículo 9 del Decreto N°.160 de 1998.)

En los casos de establecimientos de interés sanitario donde se realizan actividades de preparación y expendio de alimentos, se extenderán permisos separados de acuerdo a la actividad y la competencia entre las Divisiones de Salud Ambiental y la de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria.

El Decreto Ejecutivo N°.160 de 13 de octubre de 1998, artículo 2, en su párrafo, dispone que la Dirección General de Salud, basado en criterios técnicos, podrá ampliar, reducir o modificar la clasificación de que habla este artículo, (es decir de los establecimientos) si a su juicio es necesario garantizar las condiciones sanitarias de esos establecimientos y de las actividades que allí se realicen.

Lo antes reseñado, va ligado al artículo 91 del Código Sanitario, en lo concerniente a las actividades locales relativas a la protección y mantenimiento de la salud y seguridad individual y colectiva, en la cual se encuentra el control de todo factor insalubre de importancia local (Ref. Código Sanitario artículo 91 Numeral 8). Aunado a lo anterior se encuentra la prohibición de

que ningún establecimiento puede iniciar operaciones sino cuenta con el permiso sanitario de operaciones. (Ref. Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.160 de 1998).

Expuestas las anteriores consideraciones legales, paso a contestar su inquietud, tomando en cuenta lo anteriormente analizado.

Uno de los aspectos medulares dentro de la presente consulta es saber si al Ministerio de Salud le corresponde otorgar el permiso de operación sanitario a los establecimientos relacionados con animales o si sólo le corresponde dicha competencia a la Dirección de Salud Animal del MIDA. Veamos:

La Ley 23 de 15 de julio de 1997, “***por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech constitutivo de la organización Mundial del Comercio; el protocolo de Adhesión de Panamá 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***”, establece en su artículo 1, que su objetivo es promover, normar y aplicar las medidas para la prevención, el diagnóstico, la investigación, el control y la erradicación de las enfermedades y/o plaga de los animales, a fin de proteger el patrimonio animal y coadyuvar en la salud pública y la protección ambiental.

Los acuerdos y convenios a los cuales nuestro país se adhiere a nivel internacional, son de obligatorio cumplimiento y para ello, deben adoptar las medidas de control sanitario, aplicables para importación, tránsito y reexportación de productos. Las medidas sanitarias a la que se hacen referencia, constituyen acciones o mecanismos que el Estado *despliega, desarrolla o adopta a través de la entidad competente (Ministerio de Desarrollo Agropecuario), a fin de minimizar el riesgo de entrada o transmisión de enfermedades plagas que afecten la salud de los animales, y con ello se afecte también el medio ambiente y la salud de la población.*

Sobre este tema la ley 23 de 1997, dispone básicamente en sus artículos 13 y 14, los objetivos y propósitos a seguir en materia de salud animal, y para los cuales el MIDA debe adoptar los mecanismos que aplicará de manera oportuna, atendiendo a las exigencias ya definidas en la ley.

Es de capital importancia, abocarnos a un punto esencial, que dispone la ley 23 de 1997 en su artículo 6 y que hace referencia a una de las atribuciones de la Dirección Nacional de Salud Animal, y es la contenida en los numerales 1 y 2, que rezan así:

“Artículo 6....

1. Promover, fomentar, organizar, vigilar, coordinar y ejecutar en su caso, las actividades en materia de salud animal, incluyendo aquellas en las que participen las diversas dependencias de la administración pública, gobiernos provinciales, municipales y de corregimiento, así como los particulares.”
2. Establecer las bases y parámetros que deberán seguir las normas de salud animal, así como la de supervisión, verificación y certificación de su actualización y cumplimiento.

Se colige, de los textos copiados que una de las funciones o atribuciones básicas de la Dirección Nacional de Salud Animal, es la de fomentar, promover y **coordinar** las actividades en materia de salud animal, incluyendo aquellas en las que participen el resto de las dependencias del Estado, lo anterior es sumamente oportuno, porque se requiere una participación proactiva entre las diferentes entidades del Estado, encargadas de velar por la salud, no sólo animal sino ambiental y de la población en general.

Estas líneas de acciones antes mencionadas, a nuestro juicio en ningún momento crean conflicto de competencia entre el MIDA y MINSA, ya que por el contrario, debe existir coordinación entre ambas entidades, toda vez que sus funciones están definidas en la ley, no obstante esto no significa que haya un nivel de corresponsabilidad entre ambas, cada una en su ámbito, pero en armónica colaboración.

Tanto la Ley 66 de 1947 y el Decreto Ejecutivo N°.160 de 13 de octubre de 1998, son enfáticos al disponer que es facultad del Ministerio de Salud dictar normas sobre cualquier establecimiento de uso público o privado, cualquiera que sea su uso, naturaleza o destino. Por consiguiente, este despacho es del criterio que a quien le corresponde expedir el permiso de operación sanitario es el Ministerio de Salud de conformidad con el análisis normativo expuesto.

Ahora bien, sí es importante que exista una coordinación entre el MIDA y el MINSA, tal como lo señala la propia Ley 23 de 1997, en su artículo 7, cuando dispone que en lo referente a las materias que trata este título todas las **dependencias de la administración pública deberán coordinar sus actividades con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

La Ley 23 de 1997, artículo 25, es prístina al señalar en su Sección Cuarta sobre Establecimientos, que el MIDA expedirá normas de salud animal que determinen las características y especificaciones zoonosanitarias que deberán reunir los siguientes establecimientos:

1. Aquellos en donde se concentren animales, con motivo de ferias, exposiciones, competencias o eventos similares, así como zoológicos, circos e instalaciones las que se alberguen animales exóticos.
2. Aquellos en donde se comercializan animales de compañía o mascotas.
3. Los zoocriaderos y cultivos de organismo acuáticos.
4. Los destinados al sacrificio de animales.
5. Los que fabriquen o expendan alimentos procesados para consumo de animales, que representen un riesgo zoonosanitario.
6. Los que fabriquen o expendan productos químicos, medicamentos de exclusivo uso veterinario o biológicos y biotecnológicos para uso en animales.
7. Los hospitales y clínicas veterinarios, laboratorios de pruebas y demás que presten servicios técnicos zoonosanitarios.
8. Los establecimientos cuarentenarios para animales.

Sobre este aspecto, el artículo 27 de la Ley 23 de 1997, indica que el MIDA realizará los programas de vigilancia epizootiológica en las plantas procesadoras, a través de médicos veterinarios oficiales o de personas acreditadas, **coordinando** con el MINISTERIO DE

SALUD, las actividades necesarias de acuerdo con lo establecido en el numeral 12 del artículo 6.

Las normas relativas a salud animal son de estricta competencia del MIDA, y en esto coincidimos con el criterio del MINSA, en el sentido de que ésta no puede entrar a conocer las normas de sanidad animal, pero recordemos que sí debe existir coordinación entre estas dependencias del Estado, en cuanto a establecer y operar un programa nacional de vigilancia epizootiológica, sustentado principalmente en el control de procesadoras y unidades de producción animal.

No obstante, lo anterior es interesante destacar que la función del Ministerio de Salud, estriba concretamente en determinar que los establecimientos de uso público o privado, cualquiera que sea su uso, naturaleza o destino deben cumplir con los requisitos sanitarios y para poder operar debe contar con el permiso sanitario autorizado por esta entidad, de acuerdo con el artículo 85, acápite 3 de la Ley 66 de 1947 y el Decreto Ejecutivo N°.160 de 1998, el cual tendrá por finalidad preservar la salud de los trabajadores, de los consumidores y usuarios de los servicios que se presten el establecimiento y de la colectividad en general.

Finalmente y retomando el contenido del artículo 204 del Código Sanitario, todo establecimiento, sus estructuras o edificaciones deben cumplir con las condiciones sanitarias mínimas contenidas en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°.160 de 1998, a fin de que las actividades que se desarrollen en éstos, no constituyan un peligro para la salud de la población y el ambiente.

Por último este despacho exhorta tanto al Ministerio de Salud como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a trabajar en coordinación respecto de materias, toda vez que existe un nivel de corresponsabilidad de ambas dependencias, en la preservación de la salud pública.

En estos términos damos respuesta a su Consulta, me suscribo de Usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.