

Panamá, 12 de noviembre de 1997.

Doctora
MARIANELA LANDAU H.
Gerente Regional
Metropolitana de Salud
Ministerio de Salud
E. S. D.

Estimada Doctora Landau:

Acuso recibo de su Nota N°809/GRMS de 16 de octubre de 1997, relativa "al efecto en que deben otorgarse los recursos contra las medidas ordenadas por la autoridad sanitaria", a la cual tenemos a bien darle respuesta en los siguientes términos, pero antes creemos conveniente hacer algunas consideraciones doctrinales.

Los recursos pueden otorgarse en tres (3) tipos de efectos que son: Efecto Devolutivo, Efecto Suspensivo, y Efecto Diferido. El primero es definido como aquél que "en caso de apelación u otro recurso... no tiene efecto para impedir la ejecución (provisional al menos) de lo resuelto por el inferior ni paraliza el curso de la acción principal o de la causa. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. III, 21° edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1989, pág. 375)

Por efecto suspensivo debemos entender por aquél "que se produce cuando una apelación o recurso, contra la resolución de un juez o tribunal, paraliza la ejecución del fallo o providencia hasta que decida sobre ésta o aquél el tribunal superior. (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 21° edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 369)

En tercer lugar está el efecto diferido, "entendiéndose por tal el que en los juicios ordinarios y sumarios, así como en los procesos de ejecución, se funda conjuntamente con la interposición del recurso contra la sentencia y que debe ser resuelto por la cámara con anterioridad a la sentencia definitiva." (OSSORIO, Ob Cit. pág. 370). En otros términos, es aquel efecto que se otorga por recursos contra aspectos secundarios o incidentales del proceso, suspendiéndolos, no así la acción principal que continua su trámite normalmente.

Estos tres (3) tipos de efectos son recogidos por nuestro Código Judicial, en los siguientes términos:

ARTICULO 1123.- “Las apelaciones podrán concederse en los siguientes efectos:

1. En el suspensivo, caso en el cual la competencia del inferior se suspenderá desde que se ejecutorie la resolución que la concede hasta que se dicte el de obediencia a lo resuelto por el superior...
2. En el devolutivo, caso en el cual no se suspenderá el cumplimiento de la resolución apelada, pero continuará el curso del proceso y,
3. En el diferido, caso en el cual se suspenderá el cumplimiento de la resolución apelada, pero continuará el curso del proceso ante el inferior en lo que no dependa necesariamente de ella.” (Subrayado nuestro)

En el ámbito del Derecho Procesal Administrativo, esta materia es regulada en términos generales por la Ley N°135 de 1943 modificada por la Ley N°33 de 1946, o Ley de lo Contencioso-Administrativo, en su artículo 37 que dispone lo siguiente:

ARTICULO 37.- “La apelación deberá otorgarse en el efecto suspensivo, salvo lo que para casos especiales disponga la ley.” (Subrayado nuestro)

En el caso en estudio, consideramos que el Código Sanitario no establece normas procesales que regulen específicamente este tema del efecto en que debe concederse un recurso interpuesto contra las decisiones de las autoridades sanitarias, ni siquiera la tesis de su Asesoría Legal que ve, tácita y tímidamente, el efecto devolutivo en el artículo 224 de dicho Código, en materia de multas, que determina:

ARTICULO 224.- “Las infracciones penadas con multa se regirán por lo siguiente:

1º) Las Multas...

6º) El monto de las multas, incluso cuando hubiere lugar a reclamo, según adelante se establece, deberá ser depositado en la oficina correspondiente del Tesoro Nacional, dentro de los cinco (5) días posteriores a la notificación de la sentencia.

En caso contrario, se hará efectivo en juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva.” (Subrayado nuestro)

En el artículo anterior no se establece el efecto devolutivo al darse un reclamo por la imposición de la multa, aquí lo que nuestro legislador introduce es el principio de “*solve et repete*” (paga y repite) que condiciona la posibilidad del particular recurrir al depósito previo de la cantidad que se ha fijado como sanción, sino no puede recurrir, este principio es propio del Derecho Tributario.

En consecuencia, el Código Sanitario, al guardar silencio en materia de efectos de los recursos, queda sujeto a la regulación de la Ley de lo Contencioso-Administrativo que determina el efecto suspensivo.

Respecto al Decreto Ejecutivo N°71 de 26 de febrero de 1964 del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública (hoy Ministerio de Salud) “por el cual se aprueba el Reglamento sobre ubicación de Industrias que constituyen peligros...” (G.O. N°15.092 de 3 de abril de 1964), debemos manifestarle que en principio, por contener igualmente un vacío legal sobre el efecto en que deben concederse los recursos contra las medidas de reubicación de industrias peligrosas o molestosas, debe otorgarse en efecto suspensivo, suspendiendo momentáneamente la medida impuesta, por lo cual sigue la línea de la Ley de lo Contencioso-Administrativo.

Sin embargo, decimos que en principio le es aplicable el efecto suspensivo a las medidas del comentado Decreto, porque hay que tomar en cuenta que si tratan de medidas sanitarias urgentes, dada la peligrosidad que representa la industria, se debe actuar en los términos que el mismo Decreto señala:

ARTICULO 2.- “Mientras...

A) ...

K) Disposiciones Generales:

Nadie... Todo lo perjudicial en materia sanitaria deberá eliminarse inmediatamente después de que la persona responsable, hubiese sido notificada por escrito mediante el empleado de sanidad.” (Subrayado nuestro)

Esta urgencia con que debe actuar las autoridades de salud, ante un inminente peligro que afecta la salud de la colectividad, es fundamentada por nuestra Carta Magna en los artículo 17, 105 y siguientes, independiente si el particular interpone o no los correspondientes recursos de reconsideración o de apelación. Es decir, la decisión que tome

el funcionario público dependerá de los factores salud, peligro, y tiempo, ya que se trata de una medida en que prevalece el mérito, oportunidad y conveniencia.

En conclusión, los recursos tanto del Código Sanitario de 1947 como del Decreto Ejecutivo N°71 de 26 de febrero de 1964 del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública (hoy Ministerio de Salud) "por el cual se aprueba el Reglamento sobre ubicación de Industrias que constituyen peligros..." deben concederse en principio en efecto suspensivo, debido a que se rigen en esta materia por la Ley N°135 de 1943 modificado por la Ley 33 de 1946, de lo Contencioso-Administrativo. No obstante, este efecto suspensivo del recurso de un particular queda mediatizado, atenuado cuando exista urgencia evidente por la peligrosidad o riesgo que representa la industria para la salud de toda la comunidad.

De esta manera esperamos haber satisfecho su interrogante y poder colaborar con su encomiable labor, quedamos de usted,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/cch.