



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 8 de mayo de 2024
CON-SPC-001-2024

Doctora
Obdulia Araica de Montilla
Jefa de Salud Pública de Coclé
Ministerio de Salud
E. S. D.



Doctora Araica:

Referencia: Decreto Ejecutivo 293 de 23 de agosto de 2003 y Decreto Ejecutivo 1 de 1 de marzo de 2023.

En cumplimiento a las atribuciones que nos otorga la Constitución y de manera especial la facultad contenidas en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos, que nos consulten, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su oficio R.S.C/ SP/ NOTA N° 11 de 2 de abril de 2024, recibida en esta Procuraduría el 5 de abril de 2024, y a través de la cual solicita se emita una opinión sobre la viabilidad de los Decretos Ejecutivos 293 del 23 de agosto de 2004 y el Decreto N° 1 del 01 de marzo de 2023, que guardan relación con el procedimiento de Impacto Ambiental y Permiso Sanitario de Operación.

1. Aspectos Generales de lo Consultado.

La consulta gira en torno a los conflictos que mantienen el Ministerio de Salud con el Ministerio de Ambiente, debido al Decreto Ejecutivo No. 293 de 23 de agosto de 2003 y el Decreto Ejecutivo No. 1 de 1 de marzo de 2023, ya que a través de nota DEIA-DEEIA-NC-0017-1501-2024 del 15 de enero de 2024 del Ministerio de Ambiente, ha dejado por escrito que no se requiere estudio de impacto ambiental, en el trámite de permiso sanitario de operación, para la incineración de desechos peligrosos.

Recibido:
Obdulia de Montilla
28-05-24

2. Consideraciones Generales de lo Consultado.

Es conveniente, antes de entrar a responder la interrogante expuesta, citar lo que nuestra Constitución Política de la República de Panamá, establece en sus artículos 17 y 18.

ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

Bajo este marco debemos señalar que las autoridades de la República de Panamá están llamadas a proteger los derechos de las personas que se encuentren dentro de su territorio, de lo contrario podría ser sujetas a responder por la omisión de este hecho; de allí la importancia que los servidores públicos, en materia de salud y ambiente, tengan en cuenta el principio precautorio, el cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado de la siguiente manera:

“La Sala aprovecha la oportunidad para reafirmar que el principio de precaución representa una herramienta interpretativa válida y eficaz en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la potestad cautelar en su manifestación de protección del ambiente y la salud pública cuando se configuren los siguientes elementos:



- **Exista la razonable amenaza o peligro de la ocurrencia de un daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población.**
- **Que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que aunque reparable resulte dificultosa o prolongada.**
- **Que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo**

Tomando como base este principio precautorio, las autoridades sanitarias competentes, que emiten los permisos sanitarios de operación, el cual consistente en una autorización otorgada por ésta, a todo local o establecimiento de uso público o privado, cualquiera que sea su naturaleza o destino y que demuestre cumplir con los requisitos mínimos exigidos por la ley, a fin de salvaguardar la salud de la población.

Partiendo de esta base, observa esta secretaría provincial que sin duda existe una oficiosidad que les reconoce el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 293 de 23 de agosto de 2004, a estas autoridades sanitarias, esto basado en criterios técnicos, a fin de solicitar el permiso de operación en las actividades relacionadas con la incineración o coincineración, toda vez que el mismo expresa que:

Artículo 8. Para operar una instalación de incineración o coincineración, se requerirá, como condición previa, un permiso sanitario de operación, expedido por la autoridad sanitaria regional, renovable anualmente, en que conste que la actividad e instalación reúnen las condiciones sanitarias mínimas exigidas para el presente Decreto Ejecutivo.

Las autoridades sanitarias regionales podrán negar o cancelar el permiso sanitario, si se comprueban contravenciones a este Decreto Ejecutivo, que pongan en riesgo la salud humana.

Ahora bien, considera esta Secretaría provincial que desde el marco normativo del Decreto Ejecutivo 293 de 2004 y el Decreto Ejecutivo 1 de 2023, no existe incompatibilidades, sino más



bien que establece entre ellos algunos requisitos, bajo el marco de la competencia y materia que atiende cada institución, en este caso el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud.

Sin embargo, si existiera una incompatibilidad entre las normas arriba mencionadas, resulta oportuno hacer referencia al principio de especialidad, como elemento fundamental en las normas de hermenéutica legal, la cual viene claramente consignado en el artículo 14 del Código Civil, que a la letra dice:

“Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

- 1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general**
- 2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate”**

Por otro lado, cabe agregar lo señalado por esta Sala Tercera en el auto con fecha de 1 de febrero de 1991 sobre los actos administrativos;

“la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico”.

El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos:

“La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación- por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por

órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate.

En ese orden de ideas, no podemos olvidar que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el artículo 35, trata sobre disposiciones generales del procedimiento administrativo.

Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos. En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios. A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.

Este principio tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la estructura jerárquica de ese ordenamiento y el puesto superior que tiene en dicha estructura la Constitución. Esta es la única forma de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y en ese sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 12 de nuestro Código Civil.

Del texto del artículo 12 de nuestro Código Civil, que señala que cuando exista incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, debe preferirse aquella, debe entenderse que las leyes y actos de menor jerarquía deben ser interpretados y aplicados de conformidad con la Constitución. Este principio se deriva de dicha norma y tiende a asegurar la supremacía de la Constitución y la unidad de todo el ordenamiento jurídico.



Lo anterior lo vemos también sustentado en el artículo 1 del Código Civil, que establece que, la Ley obliga tanto a nacionales como extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa.

Esto también bajo el sustento del artículo 15 del Código Civil, el cual constituye el principio de eficacia de la Ley, ya que señala que “Las ordenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes”.

Conviene subrayar, que no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

De lo anterior se desprende que, lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

3. Conclusión.


Reiteramos la relevancia del párrafo de la Constitución Política de Panamá, en sus artículos 17 y 18, que dispone que la Autoridad competente, están facultadas para hacer cumplir las leyes con el fin de proteger la vida y honra de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeros, con sujeción a lo establecido en el ordenamiento jurídico, es decir la Constitución Política, Leyes, decretos y demás Reglamentos establecidos, de concordancia con el procedimientos para permisos sanitario de operación, para su tratamiento, disposición final y ejecución del mismo en relación a las normas que rigen esta materia, para la obtención de los permisos de construcción, operación y vigilancia de los sistemas de incineración y coincineración.

En atención a su consulta planteada, esta Secretaría Provincial de Coclé, es de la opinión, que la emisión de permiso sanitario de operación, debe regirse por el previo cumplimiento de los requisitos contenidos en los Decretos Ejecutivos 293 del 23 de agosto de 2004 y el Decreto N° 1 del 01 de marzo de 2023.



Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

De usted,


Elvin A. Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Coclé.
Procuraduría de la Administración.

