

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 204

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 19 de febrero de 2021.

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

La firma forense **Estudio Jurídico Cedeño**, actuando en su propio nombre, interpone demanda de inconstitucionalidad en contra de la oración: **“Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo”** del artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario, y dicta otra disposición.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

La firma forense **Estudio Jurídico Cedeño**, actuando en su propio nombre, interpone demanda de inconstitucionalidad en contra de la oración: **“Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo”** del artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario, y dicta otra disposición, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 7: El artículo 227 de la Ley 66 de 1947, queda así:

Artículo 227: Las resoluciones que establezcan sanciones serán susceptibles de los recursos de reconsideración y/o apelación. **Los recursos que se**

admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El accionante aduce que la oración: “Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo” del artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario, infringe el artículo 215 de la Constitución Política de la República, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 215.** Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial.”

III. Cargos de inconstitucionalidad y concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de iniciar el análisis de los cargos de infracción constitucional señalados por el demandante, consideramos oportuno indicar que en nuestro país el control de constitucionalidad puede ser de **carácter subjetivo** en el caso que quien accione busque la tutela constitucional de un derecho subjetivo; y el **control objetivo**, en el cual se busca la salvaguarda del orden constitucional de manera objetiva y general.

Bajo la premisa anterior, debemos señalar que nos encontramos ante una acción de tipo objetiva; es decir, de carácter general; a través de la cual el activador constitucional intenta que sea declarado inconstitucional el artículo de la norma transcrita en las líneas que preceden.

Aclarado lo anterior, debemos señalar que el activador constitucional considera que la frase de la norma impugnada infringe, como hemos mencionado, el artículo 215 de la Constitución Política de la República, entre otras consideraciones, por lo siguiente:

“La oración: ‘Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto

devolutivo', mantiene un rígido formalismo, en contra del ciudadano en materia sanitaria y produce una afrenta al principio de simplicidad y ausencia de formalismo que consagra el texto constitucional en su artículo 215, cuenta habida de que si uno no consigna la suma que el Ministerio de Salud pudiera determinar en un procedimiento administrativo, aunque la misma sea absurda, no se podría sustentar ningún recurso ante esa esfera" (sic)

Luego del estudio de la disposición acusada de inconstitucional y del cargo de infracción expuesto por el accionante, esta Procuraduría estima que **no le asiste la razón**; tal como pasamos a explicar a continuación.

3.1 Marco conceptual de la Salud Pública.

Con la finalidad de abordar el problema jurídico en debate, que surge a partir de una norma que advierte que "**Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo**", es indispensable entender que la **Salud Pública** se define como una actividad gubernamental y social muy importante, de naturaleza multidisciplinaria e interdisciplinaria, que se extiende a casi todos los aspectos de la sociedad.

La Salud Pública atiende diversos aspectos, pero cada uno contribuye a lograr su objetivo final, la protección de la salud integral. Para el profesor Milton Terris, la Salud Pública es "*la ciencia y el arte de prevenir las dolencias y discapacidades, prolongar la vida y fomentar la salud y la eficiencia física mental, mediante esfuerzos organizados de la comunidad para sanear el medio ambiente, controlar las enfermedades infecciosas, así como las lesiones, educar los individuos en los principios de la higiene personal, organizar los servicios para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades, para la rehabilitación, así como desarrollar la maquinaria social que le asegure a cada miembro de la comunidad un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la salud*" (Fundamentos de la Salud y el Aprendizaje. Biblioteca virtual en salud. Editorial Ciencias Médicas. 2017) (<http://www.sld.cu/noticia/2017/08/14/fundamentos-de-salud-publica-y-el-aprendizaje>)

En ese mismo contexto, la Organización Mundial de la Salud (OMS), indicó que: "Salud no es solamente la ausencia de enfermedad, sino el estado de completo bienestar físico, mental y social del individuo",

Partiendo de los conceptos antes expuestos, es claro que cuando la norma se refiere a “Salud Pública” lo que implica su análisis va más allá de un procedimiento administrativo común, toda vez que lo que se discute supone un efecto que puede repercutir de forma general en la población en virtud de la naturaleza de dicha materia.

Dicho lo anterior, debemos precisar que para dar inicio a este examen de constitucionalidad es indispensable precisar algunos los artículos de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, a través de la cual se aprueba el Código Sanitario.

3:2 Del alcance jurídico del Código Sanitario aprobado mediante la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947.

Para delimitar el contexto del análisis que ocupa nuestra atención, es importante señalar que la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, a través de la cual se aprueba el Código Sanitario, advierte lo siguiente:

“Artículo 1. El presente Código **regula en su totalidad los asuntos relacionados con la salubridad e higiene públicas**, la policía sanitaria y la medicina preventiva y curativa.”

“Artículo 3. Las disposiciones de este Código **aplicarán de preferencia a toda otra disposición legal en materia de salud pública y obligan** a personas naturales o jurídicas y entidades nacionales o privadas, nacionales o extranjeras existentes o que en el futuro existan, transitoria o frecuentemente, en el territorio de la República.”

“Artículo 6. El Departamento Nacional de Salud Pública es el organismo técnico-administrativo **competente para conocer y resolver los asuntos relacionados con la salud y bienestar colectivo...**”

En ese mismo contexto, cabe señalar que entre las atribuciones de la Autoridad de Salud están, aquellas contempladas en el artículo 85 de la Ley 66 de 1947, veamos:

“Artículo 85. Son atribuciones y deberes del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden sanitario nacional:

- 1) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de este código;
- 2) Controlar todos los aspectos del ejercicio de la medicina preventiva y del saneamiento;

3) Dictar normas sobre los siguientes problemas:

a. Edificación y mantenimiento higiénico de las viviendas, escuelas, sitios de reunión, locales de trabajo, hospitales, y en general de todo establecimiento de uso público o privado, cualquiera que sea su naturaleza o destino;

b. Agua potable y canalizaciones, en lo referente a instalaciones y operación de servicios. No podrá iniciarse ninguna obra de esta naturaleza sin que los planos sean aprobados por la autoridad sanitaria;

c. Edificación y formación de nuevas poblaciones, o barrios o zonas nuevas en las ya existentes; d. Mantenimiento de lugares de acceso público, recreo o diversión campamentos de vacaciones, campamentos mineros o agrícolas, etc.;

e. Instalación, operación y mantenimiento de cementerios.

El Director General de Salud Pública proveerá los medios de fiscalización necesarios para que se cumplan estas normas y en caso de infracción aplicará las medidas adecuadas, incluyendo clausura, paralización o demolición, etc., si las edificaciones, obras o sitios constituyeran amenaza para la salud colectiva;

4) Reglamentar las instalaciones y funcionamiento de farmacias, droguerías, laboratorios químico-farmacéuticos, así como también controlar la preparación, distribución, y expendio de productos farmacéuticos, terapéuticos, biológicos, drogas, cosméticos y otros similares, sean de elaboración privada u oficial;

5) Determinar los requisitos que deben llenar los alimentos y los sitios en que se fabriquen, distribuyan o expendan;

6) Reglamentar y controlar el ejercicio de la medicina y profesiones afines, de acuerdo con el Consejo Técnico de Salud Pública;

7) Reglamentar y fiscalizar las instalaciones y el funcionamiento de los establecimientos de interés sanitario, para verificar las condiciones de salubridad y de seguridad sanitaria, en los que en razón de su actividad puedan representar un riesgo para la salud pública.

8) Ordenar y reglamentar la práctica de las vacunaciones y el empleo de productos biológicos usados para la prevención o curación de las enfermedades del

hombre, o de los animales cuando sean transmisibles al hombre, e imponer su uso colectivo en casos indicados, y en todo momento, cuando se trate de la vacunación y revacunación antivariólica;

9) Ordenar el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia de toda persona, aunque estuviere en aparente buen estado de salud, cuando la ausencia de la medida constituya daño real o potencial para la salud de la colectividad. Tales medidas sólo podrán practicarse por el mínimo de días necesarios para cada caso y se evitará adoptarlas cuando no sean de reconocida eficacia;

10) Adoptar las medidas de emergencia que sean imprescindibles e impostergables en caso de epidemia u otras calamidades públicas. En estos casos la autoridad sanitaria, o su representante local, asumirá de hecho la dirección de los trabajos conducentes a la protección de los asociados, y deberá rendir al Ejecutivo, dentro de los cinco días siguientes, informe detallado de las actividades desarrolladas. El ministerio del ramo determinará el régimen que deberá adoptarse posteriormente. La autoridad sanitaria podrá contratar el personal transitorio que se necesite para hacer frente a la situación;

11) Desarrollar las actividades sanitarias municipales en los distritos que por escasez de presupuesto no puedan mantener los servicios que exige este código;

12) Resolver toda situación no prevista en el código, cuando tenga relación directa con la salud pública.”

Tal como se desprende de la lectura anterior, la autoridad sanitaria es responsable y tiene entre sus atribuciones velar por todo aquello que implique la seguridad en materia de salud pública y por ende la protección sanitaria de toda la población panameña.

Así, tenemos que el Ministerio de Salud como ente rector de la salud y autoridad sanitaria nacional, tiene la responsabilidad de brindar lineamientos orientados al mejoramiento de la salud y el bienestar de la población de nuestro país.

De manera que, en efecto, le corresponde a la autoridad sanitaria adecuar la atención que brinda el sistema de salud de modo que garantice el cumplimiento de estos derechos humanos, ya que la finalidad de cada norma en materia de salud pública debe tener como propósito la salud integral de la población.

Teniendo presente el marco conceptual previamente expuesto, es claro que las decisiones que surjan a partir de un procedimiento administrativo llevado a cabo por la autoridad sanitaria, responden a una realidad particular que incluso, como bien señala la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, en su artículo 3, tiene preferencia a toda otra disposición legal en materia de salud pública y obliga a personas naturales o jurídicas y entidades nacionales o privadas, nacionales o extranjeras existentes o que en el futuro existan, transitoria o frecuentemente, en el territorio de la República.

En concordancia con lo antes expuesto, es importante recordar que las regulaciones nacionales, también conllevan compromisos internacionales en salud pública, adoptados por Panamá, por lo que si bien es cierto, en esta oportunidad el debate versa sobre los efectos de los recursos que el administrado puede interponer en la vía gubernativa, debemos tener presente que las normas de salud pública no pueden examinarse de forma aislada, ya que éstas pueden configurar obligaciones y responsabilidades sobre las cuales el Estado debe responder, ya que están directamente vinculadas a la garantía del derecho humano a la salud integral.

3.3 De las modificaciones y adiciones realizadas por la Ley 40 de 16 de noviembre de 2006 a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario.

Como hemos explicado previamente, las normas en materia de Salud Pública, no pueden examinarse de forma separada y mucho menos aquellas que versan sobre los procedimientos administrativos que sancionan conductas que contravienen las disposiciones sanitarias, en tal sentido, nos permitimos transcribir los artículos contenidos en la Ley 40 de 16 de noviembre de 2006:

“Artículo 1. El artículo 218 de la Ley 66 de 1947 queda así:

Artículo 218. Cualquier persona natural o jurídica **que cometa una falta o contravención a las disposiciones de este Código y demás disposiciones legales vigentes en materia de salud pública, será sancionada con:**

1. Amonestación. Llamado de atención escrito que le hará la autoridad sanitaria competente al infractor.

2. Multa. Sanción pecuniaria que, de acuerdo con la gravedad de la falta, oscila entre un mínimo de diez balboas (B/.10.00) y un máximo de cien mil balboas (B/.100,000.00).

3. Suspensión temporal de las actividades. Sanción que impide el ejercicio normal de las actividades a que se dedica la persona natural o jurídica infractora, y que durará mientras subsista la afectación a la salud pública.

4. Clausura del establecimiento. Sanción que puede ser temporal o definitiva, de acuerdo con la gravedad de la falta.

5. Decomiso. Consiste en el retiro de los artículos o productos que afecten la salud pública, de conformidad con las autoridades sanitarias.”

“Artículo 219. Las autoridades en **materia de salud pública están facultadas** para imponer las siguientes sanciones:

1. En el caso de los directores de centros, subcentros o policentros de salud, multas desde diez balboas (B/.10.00) hasta quinientos balboas (B/.500.00) y el decomiso de los artículos y objetos que afecten la salud.

2. En el caso de los directores regionales de salud, multas de quinientos un balboas (B/.501.00) hasta cinco mil balboas (B/.5,000.00), la suspensión temporal de actividades, cuando así se requiera mientras se mantenga la afectación a la salud pública, y el decomiso de los artículos y objetos que afecten la salud.

3. En el caso del Director General de Salud Pública, multas desde cinco mil un balboas (B/.5,001.00) hasta cien mil balboas (B/.100,000.00), la clausura de los establecimientos de manera temporal o definitiva de acuerdo con la circunstancia que se presente en cada caso, y el decomiso de los artículos y objetos que afecten la salud.”

“Artículo 3. Se adiciona el artículo 219-A a la Ley 66 de 1947, así:

Artículo 219-A. Se crea la jurisdicción coactiva en el Ministerio de Salud. Para tal efecto, el Ministro de Salud la delegará en los jueces ejecutores, quienes deben ser profesionales del Derecho y cumplir con los mismos requisitos que establece el Código Judicial para ser Juez Municipal. Los jueces ejecutores harán efectivo el cobro de las multas impuestas por las autoridades de salud, así como de toda deuda u obligación que exista a favor del Ministerio de Salud.”

“**Artículo 4.** El artículo 220 de la Ley 66 de 1947 queda así:

Artículo 220. Si la infracción es denunciada por un particular, se debe seguir el Procedimiento Administrativo General, establecido en la Ley 38 de 2000. En los casos en que se proceda de oficio, bastará el acta de inspección, diligencia o reconocimiento elaborada por el Ministerio de Salud, o el examen o análisis de laboratorio u otro, para dar por comprobada la infracción; luego de ello, se continuará con el procedimiento, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38 de 2000. “

“**Artículo 5.** El artículo 222 de la Ley 66 de 1947 queda así:

Artículo 222. Se aplicará la sanción mayor, cuando un mismo hecho infrinja más de una norma sanitaria.”

“**Artículo 6.** El artículo 223 de la Ley 66 de 1947 queda así:

Artículo 223. Cuando de acuerdo con las leyes y reglamentos en materia de salud pública, se ordena la demolición, reparación o reforma de una propiedad o parte de ella, y el propietario no cumple con la orden impartida en el plazo señalado, la Dirección General de Salud Pública, previa notificación a la parte afectada, ejecutará los trabajos ordenados.

Los gastos en que incurra la Dirección en concepto de los trabajos realizados, en función de lo antes señalado, se cobrarán por jurisdicción coactiva ejercida por el Ministerio de Salud.”

“**Artículo 7.** El artículo 227 de la Ley 66 de 1947 queda así:

Artículo 227. Las resoluciones que establezcan sanciones serán susceptibles de los recursos de reconsideración y/o apelación. Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo.”

“**Artículo 8.** El artículo 13 de la Ley 33 de 1997 queda así:

Artículo 13. Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas conforme lo establecido en el Código Sanitario.”

“**Artículo 9.** Esta Ley modifica los artículos 218, 219, 220, 222, 223 y 227, adiciona el artículo 219-A y

deroga los artículos 221, 224, 228 y 229 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947; además modifica el artículo 13 de la Ley 33 de 13 de noviembre de 1997, así como cualquier disposición que le sea contraria.”

“**Artículo 10.** La presente Ley comenzará a regir desde su promulgación.”

De la lectura de los presupuestos jurídicos de la Ley 40 de 16 de noviembre de 2006, se infiere con meridiana claridad que, contrario a lo señalado por el activador constitucional, las modificaciones a la Ley 66 de 1947, referidas en las líneas que anteceden, no son extremadamente formalista ni contravienen el artículo 215 del texto constitucional.

La afirmación anterior, encuentra sustento luego de una lectura al contexto en general en que se desarrolló el apartado que dispone los presupuestos jurídicos sancionadores dentro del procedimiento administrativo seguido a una persona que infrinja o vulnere las normas de salud pública, las cuales recordemos se fijan con el propósito de salvaguardar y garantizar la salud integral de toda la población.

En virtud de lo antes expuesto, se desprende que la autoridad sanitaria esta facultada para imponer una serie de sanciones que van desde amonestación escrita, multa, suspensión temporal de las actividades, clausura del establecimiento y decomiso; asimismo indica que si la infracción es denunciada por un particular, se debe seguir el Procedimiento Administrativo General, establecido en la Ley 38 de 2000, entre otros aspectos.

Bajo la premisa anterior, este Despacho puede precisar que las modificaciones de la Ley 66 de 1947, van dirigidas al agotamiento de la vía gubernativa en cumplimiento del debido proceso, lo que se evidencia del propio artículo 227 bajo análisis, el cual dispone los recursos de impugnación (reconsideración y/o apelación) en los casos en que se emita una sanción.

En este punto, cabe señalar que el **efecto devolutivo** consiste en que el superior entre a conocer y a decidir sobre un acto administrativo, pero sin suspender su ejecución; sobre el particular, debemos resaltar que las sanciones que se dictan sobre materia de salud pública, tienen una connotación particular, puesto que toda controversia jurídica que surja a partir de

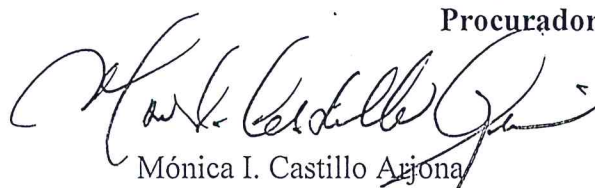
sanciones relacionadas a la sanidad, compromete la colectividad y en tal sentido, las decisiones adoptadas no pueden posponerse hasta que se agote la vía gubernativa, ello es así, puesto que no sólo implican multas o sanciones monetarias, sino que también dispone, por ejemplo: la suspensión temporal de actividades mientras se mantenga la afectación a la salud pública, el decomiso de artículos y objetos que afecten la salud.

En el marco de lo antes expuesto queda claro, que no existe una situación jurídica que fraccione el debido proceso o que coloque en desventaja jurídico procesal al administrado, si no que por el contrario, la norma permite el normal desarrollo del debido proceso, el derecho a la defensa y recursos de impugnaciones que la autoridad evaluará, sin que esto represente un riesgo a la salud de la colectividad; por consiguiente, estimamos que no existe contravención al artículo 215 ni de ninguna otra norma del texto constitucional.

Por las consideraciones anteriores, le solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia se sirva declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL la oración: “Los recursos que se admitan, en materia de salud pública, se concederán en efecto devolutivo” del artículo 7 de la Ley 40 de 2006**, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario, y dicta otra disposición, ni ningún otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 90082021-I