



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de marzo de 2019.
C-030-19

Doctor
Algis Montenegro
Director Regional de Salud
Provincia de Los Santos
E. S. D.

Ref: Artículo 1 del Decreto 71 de 26 de febrero de 1964.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota D.R.No.042-19 R.S.L.S, del 21 de febrero de 2019, recibida el 22 de febrero de 2019, mediante la cual nos eleva la consulta respecto a la interpretación del artículo 1 del Decreto No.71 de 26 de febrero de 1964, por el cual se aprueba el reglamento sobre ubicación de industrias que constituyen peligros o molestias públicas y condiciones sanitarias mínimas que deben llenar las mismas.

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6 numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, está Procuraduría, en primer lugar, es del criterio que la interpretación del artículo 1 del Decreto No.71 de 26 de febrero de 1964 debe ser literal y taxativa.

Por tanto, y atendiendo a que la consulta elevada busca un pronunciamiento de este Despacho a efecto de ilustrarlo en el espíritu del artículo 1 del Decreto No.71 de 26 de febrero de 1964, que señala lo siguiente:

“Artículo 1: Las industrias que por su naturaleza representen peligro para la salud o constituyen molestias públicas, deberán ubicarse fuera del área de los centros poblados, a una distancia no menor de 300 metros de la periferia, determinada por el Departamento de Salud Pública, a falta de un plano regulador”.

En relación a lo anterior, nos permitimos hacer referencia que la interpretación del artículo 1 del precitado Decreto resulta ser literal, atendiendo a los criterios hermenéuticos propios de la Ley, consagrados en el artículo 9 del Código Civil que es del tenor siguiente:

“Artículo 9: **Cuando el sentido de la ley es claro, no se desentenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.** Pero bien se puede, para interpretar una

expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento” (El subrayado es añadido).

En virtud de lo indicado, esta Procuraduría es del criterio que la interpretación del artículo 1 del decreto 71 de 26 de febrero de 1964 debe ser literal y taxativa; es decir, que las industrias deberán ubicarse fuera del área de los centros poblados, a una distancia no menor de 300 metros de la periferia, determinada por el Departamento de Salud Pública, a falta de un plano regulado; es decir, a falta de plano que lo regule, le corresponderá al Departamento de Salud Pública determinarla.

La literalidad anterior, obedece a que la norma sanitaria tiene por objeto, en el caso que nos ocupa, el cumplimiento de lo establecido en los artículos 109 y 118 de la Constitución Política de la República de Panamá, que señalan respectivamente lo siguiente:

“ARTICULO 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.

...

ARTICULO 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana” (Los subrayados son añadidos).

El constituyente hace énfasis en las funciones de tutela y garantía del derecho humano a la salud, éstas se desarrollan en varias normas jurídicas de carácter ambiental y sanitario, para esta causa, su desarrollo corresponde al Código Sanitario de la República, que a su vez las acoge en su artículo 87, desarrollando tal labor a través de, entre otros reglamentos, el Decreto N° 71 de 26 de febrero de 1964, en cuya parte motiva se describe los motivos fácticos que originan la norma, llegando ésta a considerar que “*el incremento irregular de establecimientos donde funcionan industrias da origen a condiciones sanitarias que constituyen una amenaza a la salud pública*”.

El mencionado artículo 1 de aquella norma, es seguido por una lista de actividades que, taxativamente incluyen, entre otras, el procesamiento de bebidas alcohólicas, caballerizas, porquerizas y gallineros, declarando en su artículo “k” que “*Todo aquello que sea peligroso para la salud y subsistencia humanas... se declarará como perjudicial y contrario a las leyes de sanidad*”, así que las actividades contempladas que no se ubiquen en las distancias que señala el Decreto N° 71 de 1964, son susceptibles de este tipo de declaración.

Por su parte, el artículo 41 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, señala que “el Ministerio de Salud es la autoridad encargada de normar, vigilar, controlar y sancionar todo lo relativo a **garantizar** la salud humana...” (El subrayado es añadido). Lo anterior, responsabiliza claramente a la institución que usted representa a aplicar la normativa correspondiente con miras a hacer valer tal garantía de la cual es beneficiario el ser humano.

La ya mencionada literalidad en materia hermenéutica, así como los principios sanitarios, constitucionales y legales, se complementan con el seguimiento al principio de estricta legalidad, expresado en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que condiciona las actuaciones administrativas de las entidades públicas a su observancia.

Por tanto, la *interpretación* de la norma que analizamos, por su propia naturaleza derivada del Derecho Humano a la Salud, constitucionalizado y regulado en nuestro país, no puede realizarse al vacío, sino que ésta debe ir concadenada con los principios y dictámenes superiores destinados al cumplimiento del deber del Estado de garantizar la salud de la población, sin perjuicio del principio de estricta legalidad y de los señalamientos hermenéuticos que contempla el Título Preliminar del Código Civil de la República.

Así las cosas, la mencionada interpretación, no obstante su literalidad, está reforzada con los propósitos señalados por la Carta Magna y desarrollados por la normativa que le deriva, lo cual obliga a su aplicación inmediata, en su tenor literal y obvio, sin dudar y con el convencimiento absoluto de que con ella se aplican postulados de orden superior.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/mv