

24 de agosto de 1995.

aguda que ha producido cientos de muertos y miles de enfermos en países vecinos;

Que la Alcaldía de Panamá realizará todos sus esfuerzos de cooperación con el Ministerio de Salud Pública y adoptará las medidas y acciones destinadas a evitar y controlar el

Su Excelencia

Doctora

AIDA LIBIA MORENO DE RIVERA

Ministra de Salud

E.

S. Artículo Primero: Todo aquel que se dedique a la manipulación y expendio de alimentos y/o

Señora Ministra: cualquier que sea su categoría, queda en la obligación de cumplir con los siguientes

Me complace ofrecer respuesta a las interrogantes contenidas en el oficio No. 3461-MSD-AL de 13 de julio de 1995, por medio del cual se nos consulta sobre el contenido de ciertos Decretos Alcaldicios, a través de los cuales se dictan medidas sobre manipulación y expendio de alimentos y/o bebidas preparadas, y la venta de comestibles, crudos o cocidos y bebidas en restaurantes.

De lo expuesto en su consulta, se infiere que el Ministerio de Salud, considera que los Decretos Alcaldicios No. 120 de 25 de julio de 1968 y Decreto No. 712 de 23 de septiembre de 1991, proferidos por la Alcaldía de Panamá, son violatorios de normas de superior jerarquía.

Dichos actos administrativos, son del contenido siguiente:

"ALCALDIA MUNICIPAL

b. No ser la misma persona que recibe los productos de la venta de los productos alimenticios en Panamá, R. de P.

DECRETO NO. 712

De 23 de septiembre de 1991

"Por el cual se dictan medidas sobre manipulación y expendio de alimentos y/o bebidas preparadas por aquellas personas que se dedican a estos menesteres, con el fin de prevenir el cólera y otras enfermedades"

LA ALCALDESA DEL DISTRITO DE PANAMA
EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES,

C O N S I D E R A N D O:

Que la salud de nuestra población se encuentra amenazada por el cólera, infección intestinal

aguda que ha producido cientos de muertos y miles de enfermos en países vecinos; las disposiciones.

Que la Alcaldía de Panamá realizará todos sus esfuerzos de cooperación con el Ministerio de Salud Pública y adoptará las medidas y acciones destinadas a evitar y controlar el cólera.

limpieza y los mismos sean debidamente procesados, en D E C R E T A: que lo exige la ley, así como colocados sobre las superficies

Artículo Primero: Todo aquel que se dedique a la manipulación y expendio de alimentos y/o bebidas, cualquier que sea su categoría, queda en la obligación de cumplir con los siguientes requisitos:

ambulatorio: Todo vendedor ambulante de alimentos o bebidas, además de los requisitos

a. Tener una apariencia limpia, deberá llevar ropa y delantal limpios de color blanco, usar gorras, bandas o redcillas que aprisionen el cabello, mantener los antebrazos y las manos limpias y las uñas cortadas, evitar el uso de anillos, pulseras, joyas, adornos o relojes. Practicar la mayor higiene posible para evitar la contaminación de comestibles, bebidas y utensilios.

b. No ser la misma persona que recibe los pagos a consecuencia de la venta de los productos alimenticios excepto si usare tenazas para la manipulación de éstos, hubiese notificado formalmente a la Alcaldía de la contravención al presente Decreto.

c. Poseer un carnet de salud, expedido por el Ministerio de Salud.

d. El manipulador o expendedor de alimentos o bebidas será el que es responsable primario del cumplimiento de los incisos a, b, y c. No obstante, no se exime a los propietarios o administradores de cualquier tipo de negocio, del velar y

exigir a sus 4 empleados el cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo Sexto: Este Decreto empezara a regir

Artículo Segundo: Se permitirá la venta de alimentos, líquidos sólidos, inclusive frutas, verduras, legumbres frescas o granos, cuyos vehículos se encuentren en perfecto estado de limpieza y los mismos sean debidamente procesados, en los casos en que lo exige la ley, así como colocados sobre las superficies limpias de las carretillas o carros y nunca en el suelo u otros sitios no aptos para su exposición. (DE JULIO 25 DE 1968)

Artículo Tercero: Todo vendedor ambulante de alimentos o bebidas, además de los requisitos de que tratan los artículos anteriores, deberá portar un permiso de la Alcaldía del Distrito de Panamá. Estos permisos serán gratis y otorgados después que el interesado presente un carnet de salud conferido por el Ministerio de Salud, y su ubicación no esté en pugna con disposiciones municipales vigentes.

Que en algunos establecimientos de expendio

Artículo Cuarto: Establécese una multa de B/10.00 a B/100.00 o su equivalente en arresto según fuera el caso, a todo manipulador o expendedor de alimentos o bebidas que incumpla las disposiciones del presente Decreto.

Si el infractor fuese el empleado de un tercero que venda alimentos o bebidas, la referida sanción le será aplicable a aquél, toda vez que el empleador sea persona natural o jurídica, hubiese notificado formalmente a la Alcaldía de la contravención al presente Decreto. De lo contrario, el empleador quedará solidariamente obligado al pago de la multa mencionada.

que vendedores ambulantes de alimentos y otras

Artículo Quinto: La vigilancia por el cumplimiento de las disposiciones que se establecen en este Decreto estará a cargo de la Policía Nacional y de los inspectores de la Alcaldía, y las multas correspondientes serán impuestas por la Alcaldía y los Corregidores de Policía.

D E C R E T A:

Artículo Tercero: Los vendedores en sitios
Artículo Sexto: Este Decreto empezará a regir
a partir de su promulgación.
... producto de panadería o fritura, quedan
sujetos a los siguientes requisitos:

"REPUBLICA DE PANAMA

DISTRITO DE PANAMA

DECRETO NUMERO 120
(DE JULIO 25 DE 1968)

"Por el cual se dictan medidas sobre la venta de
comestibles, crudos o cocidos, licores y bebidas en
Restaurantes y otros sitios."

EL ALCALDE DEL DISTRITO CAPITAL:

En uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

Que en algunos establecimientos de expendio
de comidas, bebidas, refrescos, carnes,
productos de panadería, repostería, frutas y
otros alimentos, no están llenando los
requisitos sanitarios que aconsejan la
higiene;

Que algunos empleados de dichos
establecimientos tampoco cumplen los
reglamentos de sanidad en cuanto al aseo y
apariciencia de su persona;

Que están funcionando sin cumplir los
reglamentos de sanidad los puestos de comidas
en zaguanes y otros sitios de la ciudad;

Que vendedores ambulantes de alimentos y otras
golosinas se dedican a esa actividad, en
abierta pugna en perjuicio de la limpieza y
sanidad;

Que esa situación constituye un atentado
contra la salud y bienestar de los ciudadanos;

DECRETO:

...

Artículo Tercero: Los vendedores en sitios fijos o ambulantes de frutas, pescado frito o crudo, empanadas, pasteles, dulces o cualquier otro producto de panadería o fritura, quedan sujetos a los siguientes requisitos: artículo 92 (artículo de la Carta Fundamental de 1946, que disponía...

f) Todos los vendedores o manipuladores de alimentos o bebidas en Hoteles, Restaurantes, Paradas, Refresquerías, Cantinas, sitios fijos o ambulantes, requieren un permiso especial de la Alcaldía que será otorgado después que el interesado, mediante examen médico, adquiera certificado de buena salud, este certificado debe ser renovado cada seis meses y portarse consigo.

Artículo Cuarto: Todos los expendedores o manipuladores de carne deberán usar camisas y pantalones limpios, uñas bien cortadas y lavarse las manos con jabón y agua inmediatamente antes de manejar la carne. Los carniceros también requieren el certificado de que habla el artículo anterior.

Artículo Quinto: Quedan obligados a cooperar por el cumplimiento de estas disposiciones la Guardia Nacional, los Corregidores de Barrios, las Comisarias y demás autoridades administrativas y sanitarias con jurisdicción en el Distrito Capital.

Artículo Sexto: Los infractores del presente Decreto serán multados con sumas de CINCO BALBOAS (B/.5.00) a CINCUENTA BALBOAS (B/50.00) o su equivalente en arresto.

Artículo Séptimo: Se concede un plazo improrrogable de un (1) mes para que todos los propietarios o administradores de Restaurantes establecidos coloquen las instalaciones sanitarias que exige el presente Decreto."

Gustosamente le externamos nuestro criterio sobre el particular, previas las consideraciones siguientes:

REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS DE SALUD PUBLICA: e Suprema
 de Justicia, en Sentencia de 14 de octubre de 1973, con
 El régimen legal vigente que regula el funcionamiento de los
 servicios de Salud Pública y Asistencia Social, tiene como
 fundamento el deber estatal consagrado en el artículo 92 (artículo
 105 vigente) de la Carta Fundamental de 1946, que disponía: personas
 que asisten a las salas de proyección de los cines y sitios
 análogos. "Artículo 92: Es función esencial del Estado

velar por la Salud Pública. El individuo
 tiene el derecho a la protección, conservación e medular
 y restitución de su salud, y la obligación de
 conservarla.

Es incuestionable, como lo afirma en lo
 La Asamblea Nacional expedirá el Código
 Sanitario." promulgado el Código Sanitario en
 el año de 1947, se sustrajo del alcance de
 En base al mandato y postulados establecidos en el citado
 artículo, la segunda Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio
 de funciones legislativas, expidió el Código Sanitario, cuyos
 artículos 1 y 3 establecen las siguientes normas represivas
 pertinentes, que constituyen una garantía para
 "Artículo 1: El presente Código regula en su
 totalidad los asuntos relacionados con la
 salubridad e higiene públicas, la policía
 sanitaria y de la medicina preventiva y
 curativa." justifica la declaratoria de su
 nulidad".

"Artículo 3: Las disposiciones de este Código
 se insertarán de preferencia a toda otra
 normas de disposición legal en materia de salud pública
 materia que obligan a las personas naturales o jurídicas pugna con
 y entidades oficiales y privadas, nacionales y extranjeras,
 existentes o que existan en el futuro, existan o frecuentemente
 en el territorio de la República." y seguridad, dada su
 especialización.

La materia que trata este cuerpo legal es administrativa, por
 lo que el mismo subrogó, muchas disposiciones del Código
 Administrativo (Libro III; Título II, a Policía Urbana-Salubridad
 Pública), teniendo el mismo preferencia sobre toda otra disposición
 en materia de salud e higiene pública y policía sanitaria, en los
 municipios que técnica y económicamente tuviesen la capacidad para
 dar. Con la creación de este Código, se sustrajeron de todas las
 demás autoridades administrativas, lo concerniente a los asuntos
 relacionados con la salubridad e higiene públicas, la policía
 sanitaria e inclusive las sanciones represivas conducentes que
 constituyen una garantía para la sociedad, sino ajustada a lo
 que la ley disponga. A este respecto pareciera haber uniformidad
 sanitaria

Lo anterior fue reconocido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de octubre de 1973, con la que esta ocasión de la demanda contencioso administrativa de nulidad, presentada contra el Decreto Alcaldicio No. 175 de 16 de julio de 1963, por medio del cual, el Municipio de Panamá tomó medidas sanitarias (Prohibición de fumar en los cines), para las personas que asisten a las salas de proyección de los cines y sitios análogos.

A continuación, nos permitimos transcribir la parte medular del Fallo en referencia: la improcedencia de cualquier delegación de potestades, salvo que medie autorización expresa" (Cfr. "Tratado de Derecho

"Es incuestionable, como lo afirma Leno lo como I, IV transcrito por el Procurador Auxiliar, que después de promulgado el Código Sanitario en el año de 1947, se sustrajo del alcance de de derecho

El Decreto de 1947, se sustrajo del alcance de de derecho toda autoridad distinta de la de Salud Pública, no puede delegar en todos "los asuntos relacionados con fundaciones, ni

parte de salubridad e higiene Pública, la policía autorice expresamente sanitaria, inclusive las sanciones represivas de buena

administrativa pertinentes, que constituyen una garantía para esto de autorizar la salud de la comunidad. De todo lo dicho se hace de

genera esp sigue que estamos en presencia de un acto Quintero, dictado por una autoridad que carece de pag. 170) competencia necesaria para dictarlo y ello, sin más, de justifica la declaratoria de nulidad".

La declaración de nulidad de su Salud puede conceder a las autoridades municipales, tiene su fundamento jurídico en los artículos 81, 92,

Se infiere diáfano de lo anterior, que en principio las normas de los Decretos Alcaldicios en referencia, por razón de la materia que pretenden reglamentar, se encuentran en pugna con

disposiciones legales dirigidas a centralizar estas actividades en el Departamento Nacional de Salud Pública, actualmente Dirección General de Salud, en atención a que están capacitados para prestar al público mejores garantías de idoneidad y seguridad, dada su especialización.

El Departamento Nacional de Salud Pública desarrollar las actividades de higiene No obstante lo anterior, el legislador previó en el Código Sanitario, la posibilidad de que las autoridades municipales, a través de la delegación de funciones, se encargara de la vigilancia de las actividades de higiene pública y policía sanitaria, en los Municipios que técnica y económicamente tuviesen la capacidad para dar cumplimiento a estas funciones, dentro de sus respectivos

Distritos. Capítulo Primero de este Código."

Respecto de esta última debemos señalar que la delegación no queda sujeta al arbitrio de los funcionarios, sino ajustada a lo que la ley disponga. A este respecto pareciera haber uniformidad

sanitaria local, se adoptarán los

en la doctrina nacional y extranjera. En efecto, García Tevijano señala que: "la delegación de funciones es fundamental que esté prevista en una ley formal, de manera general o específica" (Cfr. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, pág. 149).

Por su parte, Sayagués Laso puntualiza: "las normas que fijan competencias no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad. Este es un principio básico de derecho público. De ahí la improcedencia de cualquier delegación de potestades, salvo que medie autorización expresa" (Cfr. "Tratado de Derecho Administrativo de Enrique Sayagués Laso, Tomo I, IV Edición, Montevideo, 1974, pág. 192).

El Doctor César Quintero, al referirse a las reglas de derecho administrativo, comenta que: "ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni parte de alguna de éstas, a menos que la ley lo autorice expresamente para ello. La delegación de funciones y administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues 'sólo debe hacerse de manera especial'. (Cfr. "Los Decretos con valor de Ley", Quintero, César A., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 170).

La delegación de funciones que la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud, puede conceder a las autoridades municipales, tiene su fundamento jurídico en los artículos 87, 92, 95, 96 y 98 del Código Sanitario, que preceptúan:

"ARTICULO 87. De acuerdo con la Constitución, es función esencial del Estado velar por la Salud Pública y los gobiernos locales deben cooperar en esta labor. Por lo tanto corresponde al Departamento Nacional de Salud Pública desarrollar las actividades de higiene y policía sanitaria municipal, sin perjuicio de que pueda delegar el total o parte de estas funciones a los municipios que se encuentren técnica y económicamente capacitados para ello, según las formas de apreciación que se establecen en el Libro Primero, Título Quinto, Capítulo Primero de este Código."

"ARTICULO 92: Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones de este Código en lo referente a higiene y policía sanitaria local, se adoptarán los

procedimientos que se mencionan en este capítulo regidos por la norma general de que a los municipios sólo corresponden las actividades directamente relacionadas con la salud y bienestar dentro del respectivo distrito."

"ARTICULO 95. El Director General determinará dentro de los tres meses siguientes, los municipios que puedan realizar independientemente el total de las funciones sanitarias locales y así lo hará saber al Consejo Técnico de Salud Pública, el cual, si lo estima conveniente, recomendará al Organó Ejecutivo, la delegación en el Municipio, de las labores de higiene especificadas en el Título Cuarto, Capítulo Cuarto, de este Libro y la autoridad necesaria para realizarlas."

"ARTICULO 96. La delegación de funciones y autoridad a que se refiere el artículo 95, podrá ser concedida solamente a las municipalidades que se ajusten los siguientes requisitos mínimos:

1o.) Poseer local adecuado para la Oficina de Higiene Municipal, con personal idóneo dirigido por un Jefe Médico, que satisfaga las calificaciones que establezca el Consejo Técnico de Salud Pública;

2o.) Poseer instalaciones e instrumental que permitan la realización de exámenes médico-preventivos y curativos y la práctica de exámenes de laboratorio clínicos y bromatológicos;

3o.) Poseer suficiente número de inspectores para el control de la vivienda, alimentos, sitios públicos, etc., incluyendo en lo posible un veterinario y un ingeniero, excepto cuando exista uno de éstos, a cargo de las secciones de obras públicas y ornato;

4o.) Personal y facilidades para la recolección de basura;

50.) Personal y facilidades para la obtención de datos estadísticos;

60.) Personal suficiente de enfermeras sanitarias y para las atenciones médico-preventivas;

70.) Personal para la atención de las zonas rurales del distrito, sea en forma permanente o periódica."

"ARTICULO 98: La delegación de funciones y autoridad a que se refiere el artículo 97 es revocable por el Consejo Técnico de Salud Pública, a petición del Director General, cuando las municipales no cumplan los reglamentos o las normas que dicte, y en tal caso, el Departamento Nacional de Salud Pública asumirá la dirección de los servicios locales, en lo posible temporalmente, a costa de la municipalidad respectiva.

Como se desprende de las disposiciones sanitarias transcritas, la Dirección General de Salud puede delegar las funciones de higiene y policía sanitaria local, en los municipios que se encuentran técnica y económicamente capacitados para ello, y dicha delegación será otorgada a estos funcionarios municipales por medio del Organó Ejecutivo.

De igual forma, la delegación de funciones otorgada a las municipalidades, puede ser revocada por el Consejo Técnico de Salud, a petición del Director General de Salud, cuando las mismas no cumplan con los reglamentos y normas vigentes en materia de salud pública.

Ahora bien, observamos que los Decretos Alcaldicios objeto de esta consulta jurídica, no se infiere que el Director General de Salud haya solicitado o delegado funciones en la Alcaldía del Municipio de Panamá, para: "tomar medidas sobre la venta de comestibles, crudos o cocidos, licores y bebidas en restaurantes y otros sitios, ni tampoco que el Municipio de Panamá, haya obtenido la delegación de funciones para dictar medidas sobre la manipulación y expendio de alimentos y/o bebidas preparadas por aquellas personas que se dedican a estos menesteres". Por el contrario, la Dirección General de Salud, en uso de las facultades legales que le otorga el Código Sanitario, lo que ha hecho es regular dichas actividades por medio de Decretos Ejecutivos.

, 25 de agosto de 1995.

No obstante lo anterior, en cumplimiento del mandato constitucional y legal que le atribuye a este Despacho la facultad de servir de consejero jurídico de los funcionarios públicos administrativos, nos permitimos recomendarle a la señora Ministra, lleve a cabo las consultas pertinentes con las autoridades municipales del Distrito de Panamá, con el fin de determinar si las mismas están capacitadas técnica y económicamente para llevar a cabo las funciones de higiene y policía sanitaria local, a fin de delegarle formalmente dichas funciones dentro de su Municipio. Lo anterior está fundamentado en el hecho de que el Ministerio de Salud, a lo mejor no cuenta con los recursos que el Municipio de Panamá si posee, para llevar a cabo una labor más eficiente en el cumplimiento de la higiene y la policía sanitaria en el Distrito Capital.

De ser factible la delegación de estas funciones, el Municipio de Panamá, deberá cumplir estrictamente con las disposiciones contenidas en el Título Cuarto, Capítulo Cuarto del Libro Primero del Código Sanitario, y demás normas reglamentarias dictadas por el Organismo Ejecutivo referentes a esta materia.

De esta manera esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta jurídica, reciba por tanto las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

13/AMdeF/au

Respectuosamente le reiteramos nuestra atención sobre el particular, previas las diligencias correspondientes.

Se observa, en primer lugar, que ya las mismas autoridades del I.P.H.R. han decidido mediante Resolución No. 03-95-D.G. de 2 de junio de 1995, emitida por la Dirección General, confirmada por la Resolución No. 05-95-D.G. de 26 de junio de 1995, de la Dirección General y por la Resolución No. 003-95 de 10 de agosto de 1995, dictada por el Patronato de dicho Instituto, adoptar ciertas acciones administrativas, con relación al caso de la profesora Blanca de Paredes, a saber: "ordenar a la Dirección