

Panamá, 21 de julio de 1998.

Doctora
Marianela Landau H.
Gerente Regional Metropolitana de Salud
E. S. D.

Señora Gerente Regional:

A esta Procuraduría ingresó su solicitud de opinión jurídica, contenida en la Nota N° 426 GRMS de fecha 25 de mayo de 1998, con relación a las interrogantes que a continuación transcribimos:

¿1 ¿Es obligatorio para la Autoridad del Canal de Panamá someter sus proyectos de reglamentos en materia de salud al Ministerio de Salud?

2. ¿La Autoridad del Canal de Panamá al someter sus proyectos de reglamentos al Ministerio de Salud, está obligada a acatar las recomendaciones que se le extiendan?

3. ¿La Autoridad del Canal de Panamá puede investigar y sancionar infracciones sanitarias?¿

Marco Legal

El Estado tiene la esencial función de velar por la salud de la población de la República (Confróntese artículo 105 de la Constitución), a través del diseño de una política integral, en ese sentido. Esta responsabilidad de orden eminentemente social, tras contar con un marco constitucional, se dirige y desarrolla a través del Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud, en consecuencia, tiene a su cargo la acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud. Este Órgano, lleva a cabo por disposición legal su función ejecutiva en la determinación y conducción de la política de salud del Gobierno, en el país (Ver artículo 1° del Decreto de Gabinete N°.1 de 15 de enero de 1969).

Se le atribuye al Ministerio de Salud, además, la responsabilidad del estudio, formulación y ejecución del Plan Nacional de Salud y la supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el Sector en concordancia con la planificación

de los recursos y mediante la concordancia de los recursos que se destinan al cuidado de la salud tanto por las instituciones dependientes del Estado como por las autónomas y semiautónomas cuya política deberá orientar, con arreglo a las exigencias de una planificación integrada.

Las funciones descritas, indican con toda claridad la competencia superior y constitucionalmente reconocida, que en materia sanitaria tiene el Ministerio de Salud, pero se desprende de ello además, que toda la política que en ese ámbito, se formule debe ser integrada. Estos últimos aspectos, constituyen el binomio central del tema de análisis.

El Ministerio de Salud, en su calidad de entidad rectora de la salud en la República de Panamá, concentra el desarrollo de la política sanitaria en todo el país y esa labor, como hemos visto es integral. Esa integración, no es más que la convergencia de la planeación, ejecución, vigilancia y control de la política de salud de acuerdo con los parámetros que determine el Ministerio de Salud.

Nuestro Criterio

Como quiera que las dos (2) primeras interrogantes, hacen referencia a un mismo aspecto, pasamos a su análisis conjunto.

El recorrido legal anterior, permite concebir la política sanitaria, como una unidad, aunque en su desarrollo, implementación y ejecución se encuentren involucradas distintas instancias y entidades. Encontramos así, que la Autoridad del Canal de Panamá tiene que cumplir entre sus atribuciones, algunos deberes de orden sanitario, pero estos bajo cualquier aspecto deben guardar correspondencia y coherencia con los programas que adelanta el Ministerio de Salud, como entidad rectora de ese ramo en nuestro país.

La Constitución Política, en el Título XIV, dedicado al Canal de Panamá, instituye la entidad denominada Autoridad del Canal de Panamá (Véase artículo 310), y a ella, le ordena la atribución de:

¿Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicta el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del canal, dentro de la estrategia marítima nacional.¿
(Confróntese artículo 313, numeral 6, Constitución

Política).

Para cumplir el mandato constitucional, que creó la Institución que le corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, fue dictada la Ley 19 de 1997. Configurado así, el ámbito jurídico dentro del cual ejerce sus funciones la Autoridad del Canal de Panamá, sobresale su actividad en términos excluyentes sobre la empresa canalera, sin embargo, este es un aspecto que no debe confundir, ni crear duda, veamos por qué.

Reconocida en nivel constitucional la autonomía y competencia privativa de la Autoridad del Canal de Panamá sobre el Canal y sus actividades conexas, como empresa, no es menos cierto e indudable, el propio mandato constitucional que ordena que la citada entidad ejercerá sus funciones en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine (Véase artículo 310, segundo párrafo, Constitución Política).

Ahora bien, la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo con el artículo 18, numeral 5, de la Ley 19 de 1997, debe a través de su Junta Directiva:

¿Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta Ley, los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, incluyendo los siguientes:

¿
m. Los reglamentos de sanidad, salubridad y Seguridad, relacionados con el tránsito de naves y las áreas reservadas para la operación.¿. (Lo subrayado es nuestro)

Lo expresado, nos hace concluir que, la interpretación del Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, y la Ley 23 de 1997, que organiza la Autoridad del Canal de Panamá, debe ser amplia y no restrictiva, quiero decir con ello, que si bien existe hoy día una institución cuya competencia se dirige de manera precisa y enfática hacia la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización de la Vía Acuática, y de las actividades vinculadas a ella, los cambios jurídicos, de naturaleza constitucional y legal, no desvirtúan o desconocen la legislación sanitaria vigente; por el contrario, se establecen los niveles de coordinación interinstitucionales, con lo cual se viabiliza la prestación eficiente del servicio que realiza uno de nuestros principales recursos, el Canal.

Por las razones comentadas, este Despacho estima que, la Autoridad del Canal de Panamá, debe someter sus proyectos de reglamento en materia sanitaria al Ministerio

de ese ramo, quien como hemos examinado viene a ser la entidad rectora de la Salud, de manera que procediendo a ella, se tiene la certeza de cohesionar la normativa sobre la materia. Por otra parte, y en consecuencia de lo anterior, debe la Autoridad del Canal de Panamá, acoger y en recomendaciones, consideraciones o comentarios que se extiendan sobre los proyectos de reglamentos sanitarios que debe expedir.

El tema consultado, me permite reiterar, que los esfuerzos de comunicación, tendientes a lograr coordinación entre las entidades del Estado, deben ser entendidos como un elemento efectivo y permanente, en todas las actividades que se desarrollen, en torno al Canal de Panamá y a esto exhortamos.

En relación con la última interrogante, debo partir señalando que, dentro de la Autoridad del Canal de Panamá, se creó la figura del Fiscalizador General, a quien se le atribuye la responsabilidad de ¿la realización y supervisión de áudios e investigaciones, relacionados con la operación de la Autoridad¿ (Confrontar artículo 28, Ley 19 de 1997).

La Autoridad del Canal de Panamá, a través del Fiscalizador General, se encuentra facultada por la Ley 19 de 1997, en el artículo 31, numeral 7, para:

¿Investigar los casos que se le presenten, relacionados con despilfarros, abuso de autoridad, fraudes, violaciones a la Ley y a los reglamentos, así como los actos peligrosos contra la salud pública o la seguridad¿¿

La disposición legal transcrita, permite que en la unidad de áudio e investigación, de la Autoridad del Canal de Panamá, es decir, el Fiscalizador General, conozca de los actos peligrosos contra la salud pública o la seguridad, así como de la violación a la Ley y los reglamentos, entre otras materias, no obstante, el conocimiento al que hacemos referencia, se circunscribe al ámbito de investigación, mas no al correctivo o sancionador. El espíritu normativo, es por otra parte, confirmado al denominador a ese servidor público ¿Fiscalizador General¿, y conceptualmente hablando, ese término implica ¿Criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro¿.

Ante la ausencia de facultad sancionadora, el Fiscal General de la Autoridad del Canal de Panamá, no puede imponer sanciones ante las faltas a las que se refiere el artículo 31, numeral 7, de la Ley 19 de 1997. Obsérvese además que, no sólo carece este funcionario de la facultad aludida, sino que la Ley, tampoco prevé sanción alguna, por las faltas.

Con todo aprecio y consideración, me despido,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/hf.