

Panamá, 26 de agosto de 1998.

Su Excelencia  
Dra. Aida Libia Moreno de Rivera  
Ministra de Salud.  
E. S. D.

Señora Ministra:

Esta Procuraduría responde su Consulta, contenida en la Nota 3106-DMS-DAL de 3 de agosto de 1998, en la cual solicita nuestro criterio en relación con ¿los efectos que deben tener los recursos de reconsideraciones presentados ante el Ministerio de Salud, relativo a las medidas sanitarias aplicadas al constatarse una infracción que ponga en peligro la salud de la población¿.

Como bien lo expone su Consulta, la legislación panameña presenta un vacío en cuanto al efecto en que debe concederse el recurso de reconsideración, en el procedimiento administrativo. Se encuentra definido el tema, con respecto al recurso de apelación, mismo que debe concederse en efecto suspensivo, como lo indican el artículo 37 de la Ley 135 de 1943 y el 1246 del Código Fiscal, que literalmente expresan lo siguiente:

Artículo 37: ¿La apelación deberá otorgarse en el efecto suspensivo salvo lo que para casos especiales dispone la Ley.¿

Artículo 1246: ¿La apelación de las resoluciones y demás actos administrativos suspenderán su ejecución salvo lo que para casos especiales dispone la ley.¿

Observamos con claridad, que el efecto del recurso de apelación es suspensivo, sin embargo, como quiera que para este examen interesa evidentemente conocer en que consiste cada uno de los efectos en que puede ser concedido un recurso, bien sea de reconsideración o de apelación, pasemos a ver lo que que en torno a ellos dice, el Código Judicial, en el artículo 1123.

En el efecto devolutivo, ¿no se suspenderá el cumplimiento de la resolución apelada ni el curso del proceso¿. Por otra parte, en el efecto diferido, ¿la competencia del inferior se suspenderá desde que se ejecutorie la resolución que la conceda hasta que se dicte el de obediencia a lo resuelto por el superior¿.

Expuestas las anteriores consideraciones, corresponde a esta Procuraduría, proceder a emitir su opinión.

Nos encontramos frente a un vacío o laguna legal, en cuanto al efecto en que se conceden los recursos de reconsideración presentados ante decisiones dictadas por el Ministerio de Salud. El tema que se consulta es de aplicación de la ley, porque en efecto ese silencio normativo debe ser llenado.

Consideramos que existen dos aspectos determinantes, que deben ser tomados en cuenta para superar el vacío legal. El primero de ellos, viene a ser el constituido por el bien protegido. La materia sanitaria por su propia naturaleza corresponde al ámbito del Derecho Público, en ese sentido, se concluye que el tema salud adquiere el valor o bien a proteger.

Las normas del Código Sanitario se dirigen a proteger y salvaguardar la salud Pública de la población y por ello deben interpretarse con el carácter garantista que las instituye. Esa especialidad que rodea la materia sanitaria, prevalece a nuestro juicio sobre normas y regulaciones de otros ámbitos, lo que en consecuencia indica que la aplicación de la ley sanitaria y la convergencia en ella real o potencial, de normas jurídicas de otra naturaleza supone la sujeción del derecho al bien protegido.

En consecuencia, la aplicación de un efecto jurídico, al recurso de reconsideración debe tomar en cuenta que el bien que tutela el Ministerio de Salud, mediante la aplicación del Código Sanitario y de otras disposiciones concordantes, es la Salud de la población, de allí que no puede contradecirse o desconocerse ese interés.

El otro aspecto destacable en este examen, junto al del bien tutelado, viene a ser el Principio de Legalidad. Ese principio consiste en otorgarle pleno valor legal a todo acto administrativo, mientras no sea declarado ilegal, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Podemos explicar la relación existente entre el Principio de Legalidad, y el efecto que se puede dar al recurso de reconsideración en materia sanitaria, desde el punto de vista de que el acto administrativo expedido, se presume legítimo, es decir ajustado a la ley, mientras que la Corte no declare lo contrario. Así las cosas, sólo podrá suspenderse el efecto del acto acusado o recurrido, cuando sobrevenga un pronunciamiento jurisdiccional, que lo anule por ilegal.

En consecuencia compartimos con Usted, el criterio de que el recurso de reconsideración se concederá en el efecto devolutivo, dado que la apelación es en el efecto suspensivo.

Con todo aprecio y consideración, me despido atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procurador de la Administración.

AmdeF/7/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿