

Panamá, 21 de noviembre de 1997.

Doctora
Marianela Landau H.
Gerencia Regional
Metropolitana de Salud del
Ministerio de Salud

Doctora Landau:

Con sumo placer nos permitimos ofrecer respuesta a las interrogantes que se sirvió plantearnos, a través de Nota No. 798/GRMS, fechada 8 de octubre de 1997, recibida en este Despacho el día 23 de octubre del presente año; relacionada con el procedimiento especial que debe seguirse al momento de solicitar colaboración a las autoridades de Policía a efecto de hacer cumplir las disposiciones legales del Código Sanitario.

Concretamente nos Consulta lo siguiente:

"1. ¿Debe establecerse algún procedimiento especial para solicitar la colaboración de las autoridades de policía?

2. ¿Como se procederá para implementar las sanciones establecidas en el artículo 226 del Código Administrativo, relativas a la delegación de auxilio de las autoridades de policía?

Para responder adecuadamente a estas inquietudes; transcribiremos algunas normativas que consagran las atribuciones que tienen las autoridades sanitarias para exigir el cumplimiento de esta colaboración a las autoridades municipales. Veamos:

"Artículo 87. De acuerdo con la Constitución Política es función esencial del Estado velar por la Salud Pública y los gobiernos locales

deben cooperar en esta labor. Por lo tanto corresponderá al Departamento Nacional de la Salud desarrollar las actividades de higiene y policía sanitaria municipal, sin perjuicio de que pueda delegar el total o parte de estas funciones en los municipios que se encuentren técnica o económicamente capacitados para ello, según las normas de apreciación que establecen en el Libro Primero, Título Quinto, Capítulo Primero del Código Sanitario."

Destaca la normativa citada, que nuestra Constitución Política establece políticas de salud, por las que debe velar el Estado y, que recaen sobre los Gobiernos Locales (Municipios, Corregidurías, entre otros) y el Departamento Nacional de Salud Pública; su implementación depende de este último, siendo el eje motor que impulse las actividades sanitarias que deben organizar en el Distrito con ayuda de las respectivas Municipalidades. Los Gobiernos Locales están obligados a cooperar y brindar la asistencia necesaria para coadyuvar a la implementación de la higiene y la salud de las comunidades cuando así lo solicite el Departamento Nacional de Salud Pública. De acuerdo al artículo 92, del Código Sanitario, los Municipios sólo les corresponderán desarrollar las actividades que estén directamente vinculadas con la salud y el bienestar social dentro del respectivo Distrito.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, el Departamento Nacional de la Salud Pública puede delegar total o parcialmente estas funciones en los Municipios que estén altamente capacitado no sólo técnica sino económicamente; el artículo 93, del citado Código, establece la obligación que tienen los Municipios de dedicar partidas suficientes para los servicios de Salud Pública, puede exigir de los Municipios un informe pormenorizado de los servicios de higiene municipal que hayan prestado a su Distrito; con indicación del presupuesto, equipo e instalaciones y los métodos de trabajo.

Otro artículo que recalca la obligación que tienen las autoridades municipales para prestar cooperación a las autoridades de la Salud, es el 226, del Código Sanitario, cuyo contenido es del tenor siguiente:

"Artículo 226. Los Gobernadores, Alcaldes, Corregidores y Regidores, el Cuerpo Nacional y demás autoridades de la república están en la obligación de prestar a los agentes del Departamento General de Salud Pública, la cooperación

necesaria al desempeño de sus funciones, conforme a las disposiciones de este Código. Toda autoridad que negare auxilio, protección o apoyo a dichos asuntos, además de las penas a que se hagan acreedores por negligencia o morosidad, quedará sujeta a las sanciones administrativas que determine el Órgano Ejecutivo. En los casos que estén llamados a hacer efectivas las sanciones que imponga la autoridad sanitaria, se le descontará de su sueldo el 25 % de las multas que dejen de cobrar, después que la Dirección General de Salud Pública haya notificado la sentencia."

De lo anterior se colige, que tanto las autoridades municipales y demás autoridades de la República tienen el deber de asistir a los agentes del Departamento de Salud sin ningún tipo de limitaciones; coincidimos con la opinión externada por su Despacho al indicar que no se requiere ningún procedimiento especial para solicitar ayuda o cooperación a estas autoridades. Este es un deber jurídico que tienen las autoridades de policía, de velar por la salud del poblado y no cumplirlo le acarrea una sanción por incumplimiento de sus deberes funcionariales, como servidor público. (Cf. art. 18 de la Carta Política)

En ese orden de ideas, las autoridades tienen la obligación de proteger la vida, honra y bienes de todos los nacionales donde quiera se encuentren y los extranjeros que estén bajo su jurisdicción. Esto significa que es deber del servidor público proteger la vida, la salud de todos sus asociados. El carácter impositivo que se desprende del artículo 17, de la Carta Fundamental, va en dos vías: una que conlleva al cumplimiento de la Ley y la otra se centra en la protección de los derechos individuales y sociales del ciudadano. Es por ello, que la administración de los recursos que cede el Estado a los Municipios o que se originen en su propio seno, deben ir enfilados en parte, al desarrollo de las políticas de salud e higiene de cada distrito, en armonía con el resto de las actividades que organizan en cada Distrito de acuerdo con sus Reglamentos y Leyes municipales.

En desarrollo de estas funciones, promoverá la armonización de las actividades de los Municipios entre si y con el Departamento contribuirán a la prestación de los servicios a cargo del Municipio, cuando éstos sean deficientes.

Podemos concluir que no es necesario un procedimiento especial para solicitar cooperación de las distintas autoridades en materia de salud; basta con que el

Departamento Nacional de Salud Pública remita una Nota explicativa del caso y, la documentación (expediente del caso) a la autoridad municipal, de acuerdo con el artículo 226 del Código Sanitario para que inmediatamente se proceda al auxilio que requiere dicho departamento.

En cuanto a la segunda interrogante, el artículo 226, del Código Sanitario, establece tres formas de sancionar al funcionario por incumplimiento de lo solicitado por el Departamento Nacional de Salud Pública, a saber:

1. La pena a que se haga acreedor por negligencia o morosidad.

2. Las sanciones administrativas que determine el Órgano Ejecutivo.

3. El descuento del salario, equivalente al 25% de las multas que dejen de cobrar.

En efecto, el primer supuesto hace referencia a las penas a que se hacen acreedores los funcionarios públicos por negligencia o morosidad, al momento de no cumplir con lo normado en la Ley. El artículo 338, del Código Penal, regula la sanción correspondiente. Veamos:

"Artículo 338. El servidor público que indebidamente rehuse, omita o retarde algún acto inherente a sus funciones, será sancionado con 25 a 100 días-multa, siempre que tal hecho no tenga señalada otra pena por disposición especial."

La justicia ordinaria deberá juzgar y sancionar el incumplimiento del funcionario público, en caso de que rehuse, omita o retarde la ejecución de las acciones solicitadas por los Agentes de Salud, previa denuncia del hecho ante el Ministerio Público y de conformidad con los artículos 2027 y 2471, cuyos contenidos son del siguiente tenor:

"Artículo 2027. Las denuncias no están sujetas a formalidad alguna y pueden hacerse verbalmente o por escrito. Sin embargo, la denuncia escrita deberá estar firmada por el denunciante o por otra persona capaz y presentada personalmente o mediante apoderado especial."

"Artículo 2471: El que promueva acusación por delito o denuncia de la clase a que se refiere el Artículo 2468, deberá acompañar la prueba sumaria de su relato. En caso

contrario o si tal prueba no constara por otro medio cualquiera, se ordenará su archivo. Para efectos de este Artículo se entiende por prueba sumaria cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible atribuido."

Es importante que las autoridades de salud tengan en cuenta que el Libro Tercero, Capítulo II, Policía Urbana (Salubridad Pública) del Código Administrativo, contiene una serie de disposiciones legales que obligan a las autoridades municipales a prestar el debido auxilio a las autoridades de la salud. Veamos:

"Artículo 1481. El Gobernador y el Alcalde tienen el deber de cuidar, respectivamente, del aseo de las poblaciones dentro del territorio de su mando, y a este fin dictarán las providencias conducentes que estén en sus facultades, y de proponer ante los Consejos Municipales los acuerdos y medidas que concurren a este mismo fin.

El Médico Oficial de cada Provincia tendrá la obligación de dictar las medidas sanitarias más convenientes para cada población de su jurisdicción, con el objeto de impedir la formación de criaderos de mosquitos, acumulación de basuras dentro de las poblaciones."

"Artículo 1482. Los Gobernadores darán órdenes terminantes a los Alcaldes de sus respectivas provincias, con el fin de que presten todo el apoyo necesario a los Médicos Oficiales para que se cumplan las disposiciones sanitarias que se dicten."

"Artículo 1483. Los Alcaldes de Distrito, por medio de los Corregidores, Regidores, Comisarios y Agentes de Policía Nacionales o Municipales, velarán por que las disposiciones sanitarias del Médico Oficial sean estrictamente observadas."

Se aprecia en las disposiciones supracitadas, que el objetivo primordial de las autoridades municipales, es brindar apoyo a los agentes de la salud, con el propósito de ejecutar las políticas de higiene y bienestar social en el territorio distritorial respectivo. De allí que el Gobernador, ordene al Alcalde prestar cooperación a estos

agentes, para dar estricto cumplimiento a las normas sanitarias.

En cuanto a las sanciones administrativas, por incumplimiento de estos deberes, éstas serán impuestas por el Superior Jerárquico, es decir, el Gobernador; sin embargo, es muy difícil la aplicación de estas medidas a los Alcaldes, ya que, en su mayoría, no son nombrados por el Ejecutivo, sino escogidos por votación popular (Cfr. Consulta No.184 de 8 de julio de 1997). No obstante, pueden ser denunciados penalmente ante las autoridades respectivas, por incumplimiento de sus deberes.

El segundo caso esta relacionado con aquellas autoridades que se nieguen a prestar auxilio, protección y apoyo a los agentes de la salud; éstas quedarán sujetas a las sanciones administrativas que determine el Órgano Ejecutivo, las cuales serán aplicadas por los superiores, de conformidad con el Reglamento Interno de la institución a que pertenece el funcionario infractor de la Ley.

El tercer supuesto es aplicable a los funcionarios que estén llamados a hacer efectivas las sanciones que impongan las autoridades sanitarias y no la ejecuten; se les descontará de sus sueldos el 25% de las multas dejadas de cobrar, después que la Dirección General de la Salud Pública haya notificado la sentencia; no obstante, para hacer efectiva esta medida, la Dirección respectiva comunicará a la Contraloría General de la República, la infracción correspondiente a fin de que se haga el descuento. La Contraloría, luego de conocer la sentencia, procederá a hacer el respectivo descuento y depósito en la cuenta del Tesoro Nacional.

Ahora bien, consideramos oportuno que el Ministerio de Salud implemente estas medidas sancionadoras a través de un Decreto Ejecutivo, ya que esto les permitirá ejecutar, en debida forma, sus actuaciones administrativas, de suerte que las autoridades tomen consciencia de la responsabilidad que tienen en el ejercicio de sus funciones y en la salud, y bienestar de todos los ciudadanos por los que debe velar.

Finalmente, este Despacho es del criterio que no es requerible un procedimiento especial para solicitar la cooperación de las distintas autoridades municipales y nacionales, en materia de salud, ya que es un deber jurídico de éstas, prestar asistencia inmediata al Departamento Nacional de Salud Pública, para la implementación de las políticas sanitarias e higiénicas que se ejecutan dentro de sus respectivos Distritos. Por último, se les recomienda implementar las sanciones contenidas en el artículo 226, del Código Sanitario, a través de un Decreto Ejecutivo para la mejor aplicación de las medidas sancionadoras.

En espera de haber dado respuesta a su interesante
Consulta, me suscribo de Usted, con respeto y
consideración.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos Hijo
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJCH/20/cch