

C-No.170

Panamá, 27 de julio de 2000.

Su excelencia
José Manuel Terán Sittón
Ministro de Salud
E. S. D.

Señor Ministro:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota N°.3119/DMS/DAL, fechada 9 de junio de 2000, a través de la cual nos solicita asesoramiento en cuanto a las funciones que corresponden al Ministerio de Salud, al Ente Regulador de los Servicios y a la Autoridad Nacional de Ambiente, con respecto a la salud ambiental, ya que en ocasiones surgen conflictos de competencia entre éstos últimos.

Criterio Legal de la Asesoría del Ministerio de Salud

La Constitución Política, en sus Capítulos 6° y 7° del Título III, establece la función esencial del Estado de velar por la salud de la población de la República, y el deber fundamental del Estado de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación.

Por ello, para cumplir la responsabilidad antes citada, se creó el MINISTERIO DE SALUD, mediante Decreto de Gabinete N°1 de 15 de enero de 1969, atribuyéndole, entre otras, la función de estudiar, formular y ejecutar el Plan Nacional de Salud; y de supervisar y evaluar todas las actividades que se lleven a cabo en el Sector, tanto por las instituciones dependientes del Estado, como por las entidades autónomas y semiautónomas, hacia una política cónsona con las exigencias de una **planificación integrada**.

Es importante, señalar que el artículo 5, del citado Decreto dispone que ***“Los Organismos e Instituciones Autónomas y Semiautómas que cumplen acciones de salud, sin perjuicio de conservar la autonomía que para su manejo interno les confiere su propia reglamentación, coordinarán su política e integrarán las actividades con arreglo a los programas y planes nacionales de desarrollo que al efecto dicte el Ministerio de Salud.”***

Ahora, el Gobierno creó el ENTE REGULADOR, organismo autónomo del Estado, mediante Ley N°26 de enero de 1996, para el control y fiscalización de los servicios públicos. Luego, el Decreto Ley N°.2 de 7 de enero de 1997, establece que el Ministerio de Salud, vigilará la calidad de agua potable abastecida a la población, la calidad de las aguas servidas descargadas a cuerpos receptores en coordinación con el Ente Regulador. Sin embargo, el Ente Regulador es el que controla la calidad del servicio, informando periódicamente al Ministerio de Salud sobre el estado de los servicios (artículos 9-12)

La Ley N°41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente; y crea la Autoridad Nacional del Ambiente como la entidad autónoma rectora en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente, atribuyéndole como función inherente, junto con la autoridad competente, según sea el caso, la supervisión, control y fiscalización de las actividades del proceso de los estudios de impacto ambiental (Art.40). La misma ley, en su artículo 56 reitera que el Ministerio de Salud es la autoridad encargada de normar, vigilar, controlar y sancionar todo lo relativo a garantizar la salud humana, y desde la perspectiva de la salud ambiental coordinará, con la

Autoridad Nacional del Ambiente, las medidas técnicas y administrativas”, a fin de que las alteraciones ambientales no afecten en forma directa la salud humana.

El Ministerio de Salud, es del criterio que su Despacho le corresponde como función primordial y fundamental la de supervisar y evaluar todas las actividades relacionadas con la salud, a través de una planificación integrada. Por consiguiente, tanto el Ente Regulador como la Autoridad Nacional del Ambiente, deben ejercer las funciones que le atribuye la Ley, en forma coherente con la política sanitaria del Ministerio de Salud; por lo que dichas entidades deberán someter sus programas, normas, proyectos y actuaciones al Ministerio de Salud para lograr una coordinación efectiva, a fin de que el Estado cumpla con la responsabilidad constitucional de velar por la salud del pueblo panameño.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Iniciamos el presente análisis, transcribiendo el artículo 105 de la Constitución Política el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 105. 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.”

De igual manera el Decreto de Gabinete N°1 de 15 de enero de 1969 “por la cual se crea el Ministerio de Salud, determina su estructura y funciones; y, en él se establecen las normas de integración y coordinación de las instituciones del Sector Salud”, en sus artículos 1, 2, 3 y 5 que señalan:

“Artículo 1. Créase el Ministerio de Salud para la ejecución de las acciones de promoción, reparación y rehabilitación de la salud que por

mandato Constitucional son de responsabilidad del Estado. Como órgano de la función ejecutiva el Ministerio de Salud tendrá a su cargo la determinación y conducción de la política de salud del Gobierno en el país y estará investido de las prerrogativas y facultades que la Constitución y la Ley, otorgan a los Ministerios de Estado, además de las específicas que le confiere el Decreto y el Estatuto Orgánico de Salud que deberá completarla.”

“Artículo 2. Corresponderá al Ministerio de Salud el 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 del desarrollo y mediante la coordinación de los recursos que se destinan o destinen 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.”

De las normas reproducidas, podemos inferir que el Estado como principal garante de la salud de toda la población debe proporcionar las directrices enmarcadas hacia la conservación del bienestar social, mental y físico de sus habitantes; de allí que el Estado delegue esta función en manos del Ministerio de Salud, el cual se encargará de ejecutar las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud.

Por lo tanto, el Ministerio de Salud tendrá la función ejecutiva a su cargo para determinar y conducir la política de salud del Gobierno en todo el país, y estará investido de todas las prerrogativas y facultades que la Constitución y la Ley, les otorguen a todos los Ministerios del Estado; además de la que le confiere el Decreto y el Estatuto Orgánico de Salud.

Cabe resaltar, que el Ministerio de Salud es el ente rector que se encargará de formular, ejecutar el Plan Nacional de Salud, y además de esto, supervisará y evaluará todas las actividades que se efectúen en el sector en concordancia con la planificación del desarrollo y mediante la coordinación de los recursos que se destinan o destinen al cuidado de la salud tanto por las instituciones dependientes del Estado como las entidades autónomas y semiautónomas cuyas políticas deberán estar dirigidas a una planificación integrada, es decir que todos los programas, planes y proyectos en materia de salud deben ser coherentes con la Política Nacional de Salud.

El artículo 5, del up-supra Decreto, dispone que los Organismos e Instituciones Autónomas y Semiautónomas que cumplan acciones de salud, sin perjuicio de conservar la autonomía, que para el manejo interno les confiere su propia reglamentación **coordinarán su política e integrarán las actividades con arreglo a los programas y planes nacionales de desarrollo que al efecto dicte el Ministerio de Salud.**

Se colige de la citada norma, que todas las instituciones ya sean Autónomas y semiautónomas u otras Organizaciones gubernamentales o no gubernamentales deberán coordinar con el Ministerio de Salud sus políticas y actividades referentes a la salud e integrarlos a los planes y programas que dicte el Ministerio de Salud, sin perjuicio de que éstas conserven su autonomía que para el manejo le confiere su reglamentación.

El anterior razonamiento jurídico, tiene su razón de ser, ya que el Estado asigna esa función al Ministerio de Salud, que es la principal institución que se encarga de ejecutar el Plan Nacional de salud ejerciendo la supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el sector con la debida planificación del desarrollo de las políticas, programas y actividades que se integran a los programas y planes nacionales que dicte dicha entidad de salud.

Como podemos apreciar, el problema no se trata de interpretación legal, sino de coordinación entre las entidades encargadas de velar por la salud, la calidad del servicio público, ya sea del agua o el medio ambiente.

La Ley N°.26 de 29 de enero de 1996 “por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios”, en su artículo 19, dispone entre sus atribuciones la de cumplir y hacer cumplir su Ley y las demás normas legales complementarias así como las leyes sectoriales, ello significa, entonces que el Ente Regulador debe coordinar con el Ministerio de Salud lo atinente a las políticas y actividades que se realicen en materia de salud, de manera que éstas sean consonas con los programas y planes nacionales que al efecto dicte el Ministerio de Salud.

El Decreto Ley N°7 de 7 de enero de 1997 “por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario” en su Sección I, sobre “Formulación y Coordinación de Políticas”, artículo 7, atribuye al Ministerio de Salud, la formulación y coordinación de políticas del subsector (Ente Regulador, IDAAN) y su planificación a largo plazo.

El artículo 9, del Decreto Ley N°.7 de 1997, establece que el Ministerio de Salud en su función de salud preventiva, vigilará la calidad de agua potable, abastecida a la población, la calidad de las aguas servidas descargadas a cuerpos receptores, en coordinación con el Ente Regulador de los Servicios Públicos y los prestadores del servicio. Sin embargo, el Ente Regulador de los Servicios Públicos será el responsable del control de la calidad del servicio.

El Ministerio de Salud, responde a la necesidad de mantener y racionalizar los recursos públicos y privados que se destinen a actividades de promoción, protección y rehabilitación de la salud en el país, de allí que su interés sea de incrementar por medio de una planificación integral los programas, planes de cada una de las entidades responsables de garantizar la salud, en cualquier campo y por eso tiene que darse la coordinación operacional de las mismas, las cuales se desarrollarán progresivamente para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Salud de forma conjunta. (Ref. Artículo 4 de la Decreto de Gabinete N°. 1 de 1969)

La Ley N°. 41 de 1 de julio de 1998 “ General de Ambiente en la República de Panamá” crea la Autoridad Nacional del Ambiente como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación

de las leyes, reglamentos y la política nacional del ambiente, atribuyéndole la supervisión, control y fiscalización de las actividades del proceso de los estudios de impacto ambiental.

El artículo 37, de la precitada Ley 41 de 1998, en forma prístina señala que la Autoridad Nacional del Ambiente, coordinará, con las autoridades competentes, la formulación y ejecución de planes de prevención y descontaminación del medio ambiente, para las zonas más sensitivas o que sobrepasen los límites de emisión, y vigilará el fiel cumplimiento de dichos planes.

Tal como indicáramos en líneas anteriores, el Estado en su función tutelar de la Salud en todos sus ámbitos, asigna al Ministerio de Salud dicha tarea; por lo tanto, corresponde al Ministerio de Salud como ente encargado normar, vigilar, controlar y sancionar todo lo relativo a la salud humana.

De conformidad con el artículo 56 de la cita Ley 41 de 1998, el Ministerio de salud desde su perspectiva de la salud ambiental coordinará, con la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, las medidas técnicas y administrativas a fin de que las alteraciones ambientales no afectan la salud de todo el país.

Es importante destacar que el artículo 59, de la Ley 41 de 1998, dispone que la Autoridad Nacional del Medio Ambiente apoyará al Ministerio de Salud en la aplicación del Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos, del Protocolo de Monreal y de cualquier otro del que la República de Panamá sea signataria. Para estos efectos, ambas instituciones establecerán un programa conjunto, a fin de que estas sustancias, no se importen, ni distribuyan o utilicen en Panamá.

El examen de los ordenamientos jurídicos antes expuestos nos ha llevado a concluir, que el Ministerio de Salud, es el encargado de ejecutar el Plan Nacional de Salud, y que su función principal es la de supervisar y evaluar todas las actividades relacionadas con la salud, a través de una planificación coherente e integrativa. No obstante, los Organismos, e Instituciones Autónomas y Semiautónomas que cumplan acciones de salud, (IDAAN, Autoridad Nacional del Medio Ambiente, Ente Regulador), sin perjuicio de conservar su autonomía

que para su manejo interno les confiere su Ley, **Coordinarán su política e integrarán las actividades en materia de salud con arreglo a los programas y Plan Nacional de desarrollo que para el efecto dicte el Ministerio de Salud.**

Por último, este Despacho exhorta a todos los sectores, Ministerio de Salud, Ente Regulador, Autoridad Nacional del Medio Ambiente, Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales (IDDAN) para que en conjunto coordinen e integren sus políticas y actividades en materia de salud a fin de que sean cónsona con las Políticas Nacionales de Salud, y se garantice el principio universal "Salud Igual para Todos".

De esta forma, esperamos haber atendido debidamente su solicitud, atentamente,

original }
firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.