

8 de octubre de 1996.

Doctor
Damian Quijano
> Director Regional
Sistema Integrado de Salud
Provincia de Colón.

Señor Director:

Me complace ofrecer respuesta a las interrogantes contenidas en su nota sin número, recibida en este Despacho el día 26 de septiembre de 1996, en la cual se nos consulta sobre las disposiciones establecidas en el Acuerdo Municipal No. 101-40-56 de 20 de junio de 1996, por medio de cual se dictan funciones a los Inspectores de Aseo y Ornato del Municipio de Colón.

De lo expuesto en su consulta, se infiere que el Sistema Integrado de Salud de la Provincia de Colón, considera que el Acuerdo Municipal antes mencionado, es violatorio de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, por medio de la cual se aprobó el Código Sanitario.

El acto administrativo que cuestiona el representante del Ministerio de Salud, es del siguiente tenor literal:

ACUERDO No. 101-40-56
(de 20 de junio de 1996)

"Por medio del cual se reglamentan las funciones de los inspectores del Departamento de Ornato y Aseo, y Orden Público."

EL CONSEJO MUNICIPAL
en uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO

Que en virtud de lo que establece la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, en su artículo 17, ordinal 14, el Consejo Municipal tiene

facultad para establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano de sus poblaciones.

Que el Código Administrativo en su artículo 1481 y siguientes señala al Alcalde la obligación de velar por el aseo dentro del territorio a su mando y dictar todas las medidas conducentes a este fin.

Que en la actualidad el Municipio de Colón cuenta con un departamento encargado de asistir todas las acciones referentes al aseo y ornato de la ciudad.

Que es necesario que la Institución Municipal designe las funciones que debe tener todo inspector municipal para el desempeño de su cargo.

ACUERDA:

ARTICULO 1: Son funciones de los inspectores de Aseo y Ornato las siguientes:

- a- **Solicitar certificados de salud, de fumigación, permisos de construcción.**
- b- **Supervisar el aseo y condiciones adeudadas en restaurantes, establecimientos de expendios de alimentos, incluyendo industrias y hoteles.**
- c- Sancionar a aquellos que causan ruido innecesario, se estacionen en la acera y áreas verdes, o sean sorprendidos ensuciando las paredes y/o lugares públicos.
- d- **Solicitar certificados de salud a las alternadoras y manipuladores de alimentos.**
- e- **Servir de apoyo al Departamento de Secretaría General para diligencias que hayan de verificarse fuera de las inmediaciones del Municipio de Colón.**
- f- Visitar los lugares de expendio de bebidas alcohólicas a objeto de verificar que no le sean vendidas a menores de edad.
- g. Participar conjuntamente con la Policía Nacional y las Autoridades

Administrativas de policía, en labores de Profilaxis Social.

- h. Para cualquier otra medida que vaya en beneficio de los contribuyentes y los usuarios de estos servicios y que esté contemplada en disposiciones legales.

ARTICULO 2: Imponer multas que van desde los cinco balboas (B/5.00) hasta los cien balboas (B/.100.00), a los infractores del presente acuerdo.

Parágrafo: El Tesorero Municipal designará un funcionario recaudador en el Departamento de Aseo y Ornato, que una hora (1) antes de finalizar la jornada laboral le entregará un informe diario al Tesorero y al Alcalde de lo recaudado por este concepto.

ARTICULO 3: Este Acuerdo empezará a regir a partir de su sanción.

Dado en la Ciudad de Colón a los veinte (20) días del mes de junio de Mil Novecientos Noventa y Seis 1996."

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

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA:

El régimen jurídico de los servicios de Salud Pública y Asistencia Social, tienen como fundamento el deber estatal consagrado en el artículo 92 (artículo 105 vigente) de la Carta Fundamental de 1946, que disponía:

"Artículo 92: Es función esencial del Estado velar por la Salud Pública. El individuo tiene el derecho a la protección, conservación y restitución de su salud, y la obligación de conservarla.

...

La Asamblea Nacional expedirá el Código Sanitario."

En base al mandato establecido en el citado artículo, la segunda Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de funciones legislativas, expidió el Código Sanitario, disponiendo en sus artículos 1 y 3 lo siguiente:

"Artículo 1: El presente Código regula en su totalidad los asuntos relacionados con la salubridad e higiene públicas, la policía sanitaria y la medicina preventiva y curativa."

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

La materia que trata este cuerpo legal es administrativa, por lo que el mismo subrogó muchas disposiciones del Código Administrativo (Libro III; Título II, Policía Urbana-Salubridad Pública), teniendo el mismo preferencia sobre toda otra disposición en materia de salud.

Con la creación de este Código, se sustrajeron de **todas las demás autoridades administrativas**, 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.

Lo anterior fue reconocido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de octubre de 1973, con ocasión de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, presentada contra el Decreto Alcaldicio No. 75 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:

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

toda autoridad distinta de la de Salud Pública todos "los asuntos relacionados con la salubridad e higiene Pública, la policía sanitaria, inclusive las sanciones represivas pertinentes, que constituyen una garantía para la salud de la comunidad. De todo lo dicho se sigue que estamos en presencia de un acto dictado por una autoridad que carece de competencia necesaria para dictarlo y ello, sin más, justifica la declaratoria de su nulidad".

Se infiere diáfano de lo anterior, que en principio, las normas del Acuerdo emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Colón, por medio del cual se reglamentan las funciones de los Inspectores del Departamento de Ornato, Aseo y Orden Público, por razón de la materia que pretenden reglamentar, se encuentran en pugna con disposiciones del Código Sanitario, las cuales están dirigidas a centralizar dichas actividades en la Dirección General de Salud, dada su especialización en esta materia.

No obstante lo anterior, el Legislador previó en el Código Sanitario, la posibilidad que las Autoridades Municipales, a través de la delegación de funciones, se encarguen 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.

En cuanto a 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 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 que: "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. Y un sano principio de buena 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 Órgano 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;

5o.) Personal y facilidades para la obtención de datos estadísticos;

6o.) Personal suficiente de enfermeras sanitarias y para las atenciones médico-preventivas;

7o). 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 Órgano 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 del Acuerdo Municipal objeto de esta Consulta Jurídica, no se infiere que el Director General de Salud haya solicitado o delegado funciones en el Consejo Municipal del Distrito de Colón, para llevar a cabo las funciones de Policía Sanitaria e Higiene Públicas, ni que dicho Órgano Colegiado, haya obtenido dicha delegación de funciones.

No obstante lo anterior, en cumplimiento del mandato Constitucional y Legal que le atribuye a este Despacho la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios públicos administrativos que consulten nuestra opinión, nos permitimos recomendarle al señor Director, lleve a cabo las consultas pertinentes con las Autoridades Municipales del Distrito de Colón, 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 que el Ministerio de Salud en la Provincia de Colón, a lo mejor no cuenta con los recursos que el Municipio de Colón si posee, para llevar a cabo una labor más eficiente en el cumplimiento de la higiene y la policía sanitaria en ese Distrito.

De ser factible la delegación de estas funciones, el Municipio de Colón 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 Órgano 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 Administración

13/AMdeF/au