

Panamá, 20 de mayo de 2003.

Licenciado
Bernardino Botacio
Presidente
Patronato del Hospital
San Miguel Arcángel
E. S. D.

Señor Presidente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota de 22 de abril de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la **correcta interpretación de los artículos 8 y 9 de la Ley 28 de 11 de mayo de 1998 'Por la cual se crea el Patronato del Hospital San Miguel Arcángel y se dictan disposiciones relativas a la administración de este Hospital'**.

Fundamentos para apoyar la consulta elevada

El artículo 8 de la citada ley establece lo siguiente:

*"El Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Salud, hará la instalación de los primeros integrantes del Consejo de Gestión, que serán propuestos por los organismos, asociaciones e instituciones que lo conforman.***

*Con el objeto de dar continuidad a los proyectos y labores del Consejo de Gestión, **en la primera designación de sus miembros, de entre los nueve que representan a asociaciones y organismos no gubernamentales, se escogerán cinco al azar para un periodo de tres años y los cuatro restantes serán designados para un periodo de dos años.***

El periodo de estas designaciones se contará a partir de la fecha de toma de posesión del designado.

Las designaciones subsiguientes se harán según los términos previstos en la presente Ley y el reglamento del Consejo de Gestión por periodos de dos años y podrán ser reelegidos por un periodo adicional.”

A nuestro entender, es claro que, según el último párrafo de la Ley, la norma permite que **las personas que han sido designadas con posterioridad a la primera designación, pueden reelegirse por un periodo adicional de dos años, es decir, que pueden ocupar el cargo hasta por cuatro años.**

No obstante, no ocurre lo mismo cuando se trata de las personas que fueron escogidas en la primera designación para ser representantes en el Consejo de Gestión, ya que **algunos consideran que los que fueron escogidos por tres años, pueden aspirar a reelegirse por dos periodos adicionales de dos años, ocupando el cargo hasta por un lapso de siete años.**

En ese mismo sentido, **los que fueron elegidos por dos años, pueden aspirar a reelegirse por dos periodos adicionales de dos años cada uno, lo que significaría hasta seis años en el cargo.**

Esto no es uniforme en el pleno del Consejo, ya que existen criterios que sustentan que estas personas que fueron escogidas en la primera designación, pueden aspirar a ocupar el cargo por un periodo adicional de dos años cada uno, lo que significaría un máximo de cinco años y cuatro años respectivamente.

La segunda norma que nos interesa vierte su sabia interpretación, es el **artículo 9** de la citada Ley, cuyo contenido es el siguiente:

“Los miembros del Consejo de Gestión serán escogidos de manera democrática por los organismos, asociaciones y gremios representados en el Consejo.

Los representantes de las entidades públicas serán designados por sus titulares.

Las designaciones deberán ser comunicadas al Ministerio de Salud, en el término de treinta días de vigencia de esta Ley, que convocará a una reunión del Consejo con el objeto de proceder a la instalación de los primeros designados.”

Sobre este artículo nos interesa confirmar si es correcto nuestro criterio de que **sólo era obligatorio comunicarle al Ministerio de Salud la designación de los miembros del Consejo de Gestión de la primera designación, cuando entró en vigencia la Ley o por el contrario, esta comunicación debe hacerse siempre.”**

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Según la información suministrada por vuestros Asesores Legales, la Sesión de Instalación del primer Consejo de Gestión del Patronato del Hospital San Miguel Arcángel tuvo lugar el 12 de junio de 1998.

Por tanto, en esta primera designación de los miembros del primer Consejo de Gestión, se escogieron al azar:

- **cinco representantes** de asociaciones y organismos no gubernamentales para un periodo de tres años (**12 de junio de 1998 a 12 de junio de 2001**);
- **cuatro representantes** de asociaciones y organismos no gubernamentales para un periodo de dos años (**12 de junio de 1998 a 12 de junio de 2000**).

Vale recalcar que el propósito de mantener a cinco miembros del primer Consejo de Gestión por un período de tres años, se basa en la intención de dar continuidad a los proyectos y labores del Consejo de Gestión, como bien señala la Ley 28 de 11 de mayo de 1998 bajo análisis.

De esta forma, cuando el periodo de dos años caducaría para el resto de los miembros designados, se mantendrían cinco personas en el Consejo de Gestión por un año más, al tanto de las propuestas trazadas inicialmente cuando el Consejo fue instalado.

La Ley 28 de 1998 no indica que los miembros designados para integrar el primer Consejo de Gestión, puedan ser reelegidos por las respectivas asociaciones y organismos no gubernamentales para continuar integrando el Consejo de Gestión.

La norma en comento estipula la alternativa de reelección para los miembros designados al Consejo de Gestión a partir de la instalación del segundo y sucesivos Consejos.

Esto es así, porque el período de estos miembros designados para ejercer funciones dentro del Consejo de Gestión a partir de la segunda instalación y las sucesivas es sólo de dos años.

De aquí que la norma estableció el mecanismo para que permanecieran siempre cinco personas por un año más, partiendo del grupo perteneciente a la primera instalación del Consejo, para dar continuidad a todos los proyectos, originales y posteriores a la Sesión de Instalación del primer Consejo de Gestión.

Por tanto, debemos concluir que **la segunda instalación del Consejo de Gestión se debió haber concretado en dos tiempos:**

- la primera, concerniente a los **cuatro** representantes de asociaciones y organismos no gubernamentales que fueron designados para un periodo de **dos años**, debió haberse celebrado **el 12 de junio de 2000, con vigencia hasta el 12 de junio de 2002.**
- la segunda, concerniente a los **cinco** representantes de asociaciones y organismos no gubernamentales que fueron designados inicialmente para un periodo de **tres años** debió haberse celebrado **el 12 de junio de 2001, con vigencia hasta el 12 de junio del presente año 2003.**

De acuerdo a lo estipulado en la Ley 28 de 1998, los **cuatro** representantes que integraron el Consejo de Gestión **hasta el 12 de junio de 2002, sí contaban con la posibilidad de ser reelegidos por sus respectivas asociaciones y organismos no gubernamentales.**

Esto significa que **si actualmente** los cuatro representantes de asociaciones y organismos no gubernamentales que fueron designados para integrar la segunda instalación del Consejo de Gestión (2000-2002), **aún se encuentran fungiendo como miembros del mismo por haber sido reelegidos, la norma ha sido acatada debidamente.**

Vale señalar que estos cuatro miembros del Consejo de Gestión formarán parte del mismo **hasta el 12 de junio del año 2004, sin posibilidad de ser reelegidos nuevamente.**

En cuanto a los **cinco** representantes que integraron el Consejo de Gestión a partir del 12 de junio de 2001, y **que formarán parte del mismo hasta el 12 de junio del presente año 2003, éstos también cuentan con la posibilidad de ser reelegidos** por sus respectivas asociaciones y organismos no gubernamentales.

Si efectivamente estos cinco miembros del Consejo de Gestión resultarán reelegidos para continuar integrando del Consejo, **éstos permanecerían hasta el 12 de junio de 2005, sin posibilidad de ser reelegidos nuevamente.**

Todo lo antes enunciado se encuentra claramente plasmado en la Ley 28 de 1998, en virtud de la frase del artículo 8 estudiado: *'Las designaciones subsiguientes se harán según los términos previstos en la presente Ley y el reglamento del Consejo de Gestión...'*

Los términos previstos en la presente Ley son aquellos que hemos examinado hasta ahora con detenimiento.

En cuanto al Reglamento Interno del Consejo de Gestión, tenemos conocimiento de que el mismo se encuentra actualmente en Proyecto de Reforma y no podemos tomarlo como una referencia vigente para sustentar nuestro criterio.

Sin embargo, concordamos con lo expuesto en el artículo 11 del documento de Proyecto de Reforma facilitado por vuestros asesores legales para complementar el estudio requerido. Veamos:

“Artículo 11: Los miembros del Consejo de Gestión serán escogidos por un período de dos (2) años, a excepción de los primeros designados, tal como lo dispone el párrafo primero del artículo 8 de la Ley 28 de 11 de mayo de 1998.”

Consideramos pues que el actual Proyecto de Reforma al Reglamento Interno del Consejo de Gestión del Patronato del Hospital San Miguel Arcángel, cumple con los parámetros establecidos en la norma rectora del Patronato.

Procedemos seguidamente con el análisis del segundo párrafo del **artículo 9** de la Ley 28 de 1998, el cual señala lo siguiente:

“Las designaciones deberán ser comunicadas al Ministerio de Salud, en el término de treinta días de vigencia de esta Ley, que convocará a una reunión del Consejo con el objeto de proceder a la instalación de los primeros designados.”

Vuestra inquietud al respecto concierna la obligación de comunicar al Ministerio de Salud la designación de los miembros del Consejo de Gestión: Específicamente, si esta obligación se refería únicamente a la primera designación de los miembros del Consejo de Gestión, cuando entró en vigencia la Ley o si por el contrario esta comunicación debe hacerse siempre.

Al respecto, es menester recordar el **mandato constitucional** contenido en el **artículo 105** de nuestra Carta Magna: es función esencial del estado velar por la salud de la población de la República.

De aquí que el **artículo 4** de la **Ley 66 de 10 de noviembre de 1947** ‘Por la cual se aprueba el Código Sanitario’ señala como **el principal organismo competente para intervenir en problemas de salud pública**, al Órgano Ejecutivo por intermedio del Ministerio correspondiente en el orden político, económico, administrativo y social (**el Ministerio de Salud**); y por intermedio del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden técnico, normativo y ejecutivo.

Según el contenido del **artículo 2 de la Ley 28 de 1998**, el Patronato del Hospital San Miguel Arcángel *‘tendrá por objeto principal la **producción de servicios hospitalarios...con base en el estudio de las necesidades y demandas de servicios de la población...expresado en el marco de un contrato programa con la sociedad Coordinadora Nacional de la Salud (CONSALUD)**’.*

Luego tenemos el **numeral 5 del artículo 4** el cual señala como uno de los principales objetivos del Patronato: *‘**dirigir a través del Consejo de Gestión del Patronato, la administración del hospital, con eficiencia, eficacia, efectividad, calidad y humanitarismo, a efecto de cumplir las metas establecidas en el contrato-programa**’.*

Concluimos pues que, aún si el segundo párrafo del artículo 9 se refiere a una obligación circunscrita a la primera instalación del Consejo de Gestión del Patronato, esta obligación de comunicar al Ministerio de Salud los nombres de los miembros designados al Consejo de Gestión cada vez que éste deba renovarse, no debe interrumpirse.

Esto es así, porque el Ministerio de Salud es **el principal organismo competente para intervenir en problemas de salud pública** y por consiguiente, debe conocer los perfiles y trayectoria de los miembros designados al Consejo de Gestión, al tener este organismo tan delicadas funciones como la de dirigir la administración del Hospital San Miguel Arcángel.

Para concluir, este despacho hace la salvedad que nos comunicamos con el Secretario General de la Asamblea Legislativa para obtener una copia de las Actas del debate para aprobar el proyecto de Ley *'Por el cual se crea y organiza el Patronato del Hospital San Miguel Arcángel'*.

Nuestro interés radicaba en aplicar lo consagrado en el **artículo 9 del Código Civil** que establece lo siguiente:

*"Cuando el sentido de la ley es claro, **no se desatenderá su tenor literal** a pretexto de consultar su espíritu.*

*Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma **o en la historia fidedigna de su establecimiento.**"*

La *'historia fidedigna del establecimiento'* de la Ley 28 de 1998, consta precisamente en las Actas del debate para aprobar dicho Proyecto de Ley.

Sin embargo, a la fecha no hemos obtenido los documentos solicitados y el término para dar respuesta a vuestra consulta no puede ser ulteriormente prolongado.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.