

, 24 de octubre de 1989.

Señor Doctor
Sergio Fuentes
Director General del Instituto
Oncológico Nacional.
E. S. D.

Señor Director General:

Doy respuesta a la Nota D.M. 254-89 fechada el 10 de julio de este año, que me dirigió el Doctor Rodrigo Testa P., a la sazón titular del Despacho hoy a su digno cargo, en la que tuvo a bien formular consulta sobre el estatus y la Organización del Instituto Oncológico Nacional, de manera especial en lo relativo a la integración del sector salud y a "la interpretación que se debe aceptar legalmente sobre autonomía administrativa"; y "la interpretación legal de una corporación patronal o Patronato y sus limitaciones".

Antes de darle respuesta a la consulta, es necesario señalar que por medio de la Nota No.105 de 12 de julio de 1989, este Despacho le solicitó al Director General del Instituto Oncológico Nacional, que se nos remitiera el criterio del Departamento Legal sobre el punto consultado, requisito que es exigido por el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial. Dicha solicitud, que fue reiterada a través de la vía telefónica, se nos contestó en el sentido de que ese ente estatal no cuenta con un Departamento Legal, razón por la cual procedemos a absolver la consulta, sin el lleno de dicho requisito.

Del análisis efectuado sobre los antecedentes jurídicos del Instituto, hemos podido determinar que a través del Decreto No.108 de 1940, se creó el Instituto Radiológico y se determinó su personal. Así tenemos, que el artículo 1º de ese Decreto señalaba:-

"Artículo 10.- Créase en el Hospital Santo Tomás el Departamento Radiológico, el cual funcionará en el Instituto Radiológico "Juan Demóstenes Arosemena".

2 2 2

Por medio del Decreto No.759 de 29 de noviembre de 1966, se organizó la Campaña Nacional contra el Cáncer y se reglamentó el Centro Cancerológico Juan Demóstenes Arosemena, integrado al Hospital Santo Tomás. A través de este Decreto se regulaba la organización de dicho Centro Cancerológico, en lo atinente al personal médico, los cometidos que tendría, el Comité de Tumores y Cuerpo de Regentes, etc.

El Consejo Nacional de Legislación dictó la Ley No.11 de 1984, por la cual se crea el Instituto Oncológico Nacional como una entidad autónoma del Estado. El artículo 1º dispone:-

"Artículo 1º.- Créase una Institución que se denominará Instituto Oncológico Nacional, Juan Demóstenes Arosemena, la cual será regida por un Patronato y tendrá personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo y funcional; su sede estará en la ciudad de Panamá en la Avenida Justo Arosemena entre calle 37 y calle 38 Este, en el edificio en que actualmente labora el Departamento de Oncología del Hospital Santo Tomás.

Sus objetivos serán los siguientes:

a.- Realizar la prevención, diagnóstico, tratamiento y control del cáncer y enfermedades afines en todo el territorio de la República.

b.- Fomentar y realizar investigaciones en el país relacionadas con el cáncer y publicar los resultados en revistas científicas nacionales o extranjeras.

c.- Formar especialistas en cáncer. Dar cursos, charlas y seminarios de la especialidad a los profesionales del país.

ch.-Colaborar con las agen cias del sector Salud, en los progra mas relacionados con el cáncer y asesorarlas, cuando así lo soli citen.

d.- Contribuir con todos los hospitales del país, en el trata miento del cáncer y asesorarlos, cuando así lo soliciten.

e.- Realizar cualquier otra actividad que guarde relación con las funciones o propósitos de la Institución."

• • •

De la norma reproducida se destacan los siguientes aspectos:

a) Se crea una Institución que se denominará Instituto Oncológico Nacional Juan Demóstenes Arosemena.

b) Dicho Instituto será ~~regido~~ por un Patronato, y

c) Tendrá personería jurídica, patrimonio propio y autono mía en su régimen administrativo y funcional.

A su vez el artículo 11 de la referida ley establece:

"Son atribuciones del Patronato:

- a. Dictar su Reglamento Interno.
- b. Aprobar el Reglamento Interno de la Institución presentado por la Junta Directiva.
- c. Vigilar la administración y el funcio namiento del Instituto, a fin de que éste opere correctamente.
- ch. Nombrar al personal profesional, técnico y administrativo, según las normas y el Reglamento Interno de la Institución.
- d. Aprobar o rechazar el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como el Plan Anual de Inversiones del Instituto que elabore y presente el Director General, para lo que tendfa en cuenta los fondos disponibles y las necesidades de la Institución.
- e. Autorizar cualquier gasto extraordina rio.
- f. Organizar los medios adecuados para

el arbitrio de fondos y obtener colaboración técnica, científica y administrativa para que el Instituto cumpla debidamente sus fines.

- g. Remitir semestralmente a la Contraloría General de la República los informes financieros de la Institución.
- h. Adoptar las medidas que resulten indispensables para el logro de los propósitos que persigue este Instituto.
- i. Colaborar en la consecución de fondos para la adquisición de equipo, becas, para estudio, proyectos científicos y cualquiera otra actividad para el desarrollo y buena marcha de la institución.
- j. Elaborar el Informe Anual de la Institución.
- k. El Patronato se reunirá una vez al mes cuando sea convocado por el presidente o por solicitud de tres (3) de sus miembros."

- o - o -

Esta norma señala atribuciones amplias al Patronato que dirige al Instituto, como ente autónomo que es, facultades que se complementan con las otras que le confieren a éste otras normas de dicha ley, especialmente los artículos 30 al 35.

En consecuencia, el Instituto constituye una entidad autónoma, ya que además de haber sido creado por Ley, tiene patrimonio propio, destinada a prestar un servicio público, puede crear y suprimir empleos y está dirigida por un Patronato con facultades propias del máximo organismo de autoridad de una entidad autónoma.

Sin embargo, los entes autónomos están sujetos a cierto control y fiscalización de las autoridades de carácter nacional.

En efecto, el artículo 2 de la Ley 11 en referencia, dispone:

"El Instituto Oncológico Nacional será dirigido por un Patronato y estará administrado por un Director General, quien asistirá a las sesiones del Patronato con derecho a voz y actuará como Secretario de dicho Patronato."

Sobre la integración del Patronato, el artículo 5. de la Ley en comento, señala:

"El Instituto Oncológico Nacional estará regido por un Patronato nombrado por el Organo Ejecutivo, que estará integrado de la siguiente manera:

- a. Por el Ministro de Salud, quien será su Presidente y el Representante Legal del Instituto.
- b. El Director de la Caja de Seguro Social, o su representante.
- c. El Contralor General de la República, o su representante, con derecho a voz.
- ch. El Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia, o su representante.
- d. Un representante de la Asociación Nacional contra el Cáncer, que será escogido de una nómina de tres candidatos que presente dicha asociación.
- e. Un representante del Club Activo 20-30, que será escogido de una nómina de tres candidatos que presente dicho club.
- f. Un representante del Club de Leones de Panamá, que será escogido de una nómina de tres candidatos que presente dicho club.
- g. Un representante del Club Rotario de Panamá, que será escogido de una nómina de tres candidatos de dicho club.
- h. Un representante del Club Kiwanis de Panamá, que será escogido de una nómina de tres candidatos que presente dicho club.

PARAGRAFO: No podrán ser nombrados miembros del Patronato las personas que tengan parentesco dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad con el Director Médico o con otro miembro de la Dirección Nacional."

- o - o -

Ahora bien, no cabe la menor duda que de los artículos transcritos se colige que el Patronato es la máxima autoridad del Instituto y por lo tanto, es el que ejerce las principales atribuciones; que las funciones del Patronato están señaladas en forma clara y explícita en el artículo 11. De allí, pues, que sus atribuciones están bien delimitadas y que, conforme al artículo 18 de la Constitución, únicamente puede ejercer tales atribuciones.

Por último, es de interés conocer la interpretación legal que debe dársele a la acepción autonomía administrativa, en el caso específico del Instituto. La inquietud nace en virtud de la dependencia que, según se dice, ha venido teniendo éste frente al Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

En primera instancia, debemos indicar que el Ministro de Salud funge como Presidente del Patronato y representante legal del Instituto. Por su parte, el Director General de la Caja de Seguro Social o su representante, forma parte del Patronato. Es más, el Ministro de Salud, en su calidad de Presidente del Patronato, no puede delegar en el Director del Instituto la representación en los asuntos que competen al nombramiento de personal profesional, técnico y administrativo, así como la suspensión parcial o total de empleo y/o salario del personal (v. art. 10, literales a) y b).

Por otro lado, según los artículos 12 y 13 de dicha ley, tanto el Director General como el Subdirector General, serán nombrados por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud.

Cabe señalar, que según el literal i) del artículo 14 el Director General debe nombrar, "conjuntamente con el Presidente del Patronato, al personal administrativo que reúna las condiciones exigidas por el Reglamento Interno del Instituto, con excepción del Administrador".

Otra disposición de importancia es el artículo 19 que establece: "El Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social a través de sus instituciones, darán apoyo con recursos humanos y técnicos en todo momento en que el Instituto Oncológico Nacional justifique su necesidad".

Además, es preciso tomar en consideración que conforme a lo establecido en el artículo 111 de la Constitución, los "sectores gubernamentales de salud, incluyendo sus instituciones autónomas", se deben integrar "orgánica y funcionalmente", materia que no ha sido regulada en forma apropiada por el Legislador o por el Ejecutivo a través de decretos reglamentarios, lo que ha traído algunos problemas de carácter práctico.

En lo atinente al patrimonio del Instituto, el artículo 30 en su literal a), preceptúa:

"Artículo 30: Se consideran patrimonio de la institución los siguientes bienes:

a. El subsidio anual que deberán concederle el Estado y la Caja de Seguro Social para cubrir los salarios de todo el Personal nombrado que labore en la Institución, así como los otros rubros necesarios para el buen funcionamiento del Instituto Oncológico Nacional.

Las partidas del Presupuesto Nacional y de la Caja de Seguro Social no podrán ser inferiores a las del año anterior, sino que deberán ser aumentadas de acuerdo con el desarrollo y necesidad del Instituto."

- o - o -

El artículo 36 de la Ley 11, es del siguiente tenor:

"Artículo 36: El Hospital Santo Tomás y la Caja de Seguro Social continuarán brindando los servicios de apoyo con los que no cuenta el Instituto Oncológico Nacional."

- o - o -

Todo lo anterior indica que la situación del Instituto es un tanto especial, debido a su condición de entidad que forma parte del sector salud y al propio régimen instituido por la ley de su creación.

En la esperanza de haber satisfecho sus interrogantes, me suscribo, atentamente,

OLMEDO SANJUR G.
Procurador de la Administración.

/dcdeb.