

Panamá, 18 de octubre de 2004.

Doctor
RODRIGO VELARDE BATISTA
Director Médico General
Hospital Santo Tomás
E. S. D.

Doctor Velarde:

En cumplimiento de nuestra atribución constitucional y legal de servir como consejera jurídica a los funcionarios administrativos, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante nota 1108-DMG-AL-HST-04 de 8 de septiembre de 2004, por la cual solicita nuestro criterio jurídico con relación a lo siguiente:

“Por ser la Ley 4 de 10 de abril de 2000, que crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, una ley de carácter especial, deberá regirse por las disposiciones jurídicas establecidas en ella como lo es su propio reglamento de compras, etc. y aplicar de manera supletoria las disposiciones de carácter general o nacional como la Ley 1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana; y demás normas que la desarrollan y reglamentan.

Es aplicable, al Patronato del Hospital Santo Tomás, el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 105 de 15 de abril de 2000 que adiciona el artículo 78 A al Decreto Ejecutivo 178 de 1 de julio de 2001, y que a continuación reproducimos:

“Artículo 78 A: El presente título rige sobre la adquisición de medicamentos, equipos, instrumental e insumos médico-quirúrgicos, de imageneología, odontología y de laboratorios que requieran las instituciones de salud, tales como Gobierno Central, Caja de Seguro Social, las entidades descentralizadas, los patronatos (el subrayado es nuestro) y demás organismos del sector público, sin perjuicio de la aplicación de las demás normas vigentes.”

Según el criterio legal de la institución, la Ley N°4 de 10 de abril de 2000, que crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, por ser una ley de carácter especial se hizo con el propósito de regir únicamente dicha entidad, y se aplica por sobre las leyes de carácter general, como lo es la Ley 1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, la cual estiman, es de aplicación supletoria.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

La Ley 4 de 10 de abril de 2000 contiene el régimen especial constitutivo del Patronato del Hospital Santo Tomás y en ese sentido regula lo relativo a su patrimonio y fuentes de financiamiento; composición, funcionamiento y atribuciones; relaciones con los usuarios de los servicios hospitalarios; relaciones con los servidores públicos que laboran en el Hospital Santo Tomás; así como el control y fiscalización de las sus operaciones, transacciones y obligaciones.

Esta Ley crea el Patronato del Hospital Santo Tomás como entidad de interés público y social sin fines de lucro, confiriéndole personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía en su régimen administrativo, económico y funcional. Esta norma es del siguiente tenor:

*“Artículo 1. Se crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, como entidad de interés público y social sin fines de lucro, con personalidad jurídica, patrimonio propio y **autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional**; que se regirá por esta Ley y su reglamento general”. (el resaltado es nuestro).*

El alcance de la autonomía que este régimen le confiere al Patronato del Hospital Santo Tomás, está definido en el artículo 2 de la referida ley, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

*“1. Autonomía: Es el derecho y la capacidad que el Estado le reconoce al Patronato para ordenar, gestionar, regir y resolver bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los usuarios, los asuntos relacionados con la organización y el **funcionamiento del Hospital y sus órganos internos**, incluyendo su régimen financiero, **mediante la aplicación de esta Ley y los reglamentos que la desarrollan**.” (el resaltado es nuestro).*

De lo anterior se desprende que, en virtud de la autonomía que la Ley 4 de 2000 confiere al Patronato en sus aspectos administrativo, económico y funcional, éste

tiene la facultad legal de dar órdenes, hacer diligencias conducentes al logro de las mismas, dirigir y decidir sobre los asuntos que guarden relación con la conformación de la estructura organizativa del Hospital, *su funcionamiento y su régimen financiero, rigiéndose para estos efectos por las disposiciones de dicha Ley y los reglamentos que la desarrollan.*

Un aspecto administrativo de trascendental importancia para funcionamiento de una entidad hospitalaria es sin lugar a dudas su gestión de contratación para la adquisición de los insumos, materiales, equipos y servicios, necesarios para la ejecución de su labor.

Tal y como lo señala en su nota, antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 2000, en esta materia, el Hospital Santo Tomás aplicaba las normas generales de contratación pública contenidas en la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, debiendo ajustarse a los trámites y requisitos establecidos en dicha ley, lo que no siempre se traducía en el expedito y oportuno cumplimiento de sus funciones.

Por ello, con la evidente intención mejorar la eficiencia de los procesos internos del Hospital en relación a su gestión, al crearse el Patronato del Hospital Santo Tomás a través de la Ley 4 de 2000, se establece entre sus funciones la de **dictar su propio régimen de contratación para la adquisición de bienes y servicios no médicos** (artículo 19, numeral 7), sin perjuicio de los controles y la fiscalización que corresponda ejercer a la Contraloría General de la República sobre el manejo de sus fondos (artículo 25) y se le exceptúa de los trámites de licitación pública, concurso y solicitud de precios (artículo 26).

A continuación, nos permitimos citar las normas correspondientes:

“Artículo 19. Son deberes y atribuciones del Patronato:

...

7. Regular su régimen jurídico de adquisición de insumos, materiales, equipos y la contratación de servicios no médicos, mediante una reglamentación que el patronato expedirá para tales efectos.”

(el resaltado es nuestro).

“Artículo 25. El Patronato tendrá un auditoría interna responsable del preáudito de sus operaciones, transacciones y obligaciones.

La contraloría General de la República ejercerá los postáuditos y la fiscalización del manejo de los fondos del Patronato.

El Patronato podrá contratar una firma de contadores públicos autorizados para la auditoría externa del fondo.”

“Artículo 26. Para el expedito y oportuno cumplimiento de sus objetivos y por considerarse de urgente interés nacional y beneficio social, se

exceptúa al Patronato del Hospital Santo Tomás del trámite de licitación pública, concurso y solicitud de precios.”

De lo anterior se desprende la clara intención del legislador de que en lo relativo a la *adquisición de insumos, materiales, equipos y la contratación de servicios no médicos*, el Patronato del Hospital Santo Tomás estuviera regulado por un régimen legal y reglamentario especial, que estableciera trámites más expeditos y flexibles que los establecidos en las leyes de aplicación general, a fin de que sus procedimientos de contratación respondieran de mejor manera a las necesidades especiales de este nosocomio y a los principios de eficiencia, calidad, oportunidad, transparencia y productividad, que al tenor del Artículo 4, entre otros principios, deben regir la actuación del Patronato en el ejercicio de sus funciones.

Este régimen legal y reglamentario especial de contratación pública para el Patronato del Hospital Santo Tomás, está constituido por las citadas disposiciones de la ley 4 de 10 de abril de 2000 y por el “Reglamento de compras de insumos, materiales y equipos y de contratación de servicios no médicos del Hospital Santo Tomás con fondos de origen público”, aprobado por el Patronato del Hospital Santo Tomás, mediante Resolución N° 13 de 25 de enero de 2002, publicada en la Gaceta Oficial N° 24,537 de 23 de abril de 2002.

Ahora bien, la Ley 1 de 10 de enero de 2001, “Sobre medicamentos y otros productos para la salud humana” regula, entre otros aspectos, el manejo en general de la adquisición de diversos insumos, materiales y equipos que son necesarios para el funcionamiento de los hospitales. Estas normas, según podemos inferir del artículo 1 de esta ley, son de carácter general y aplican a todas las adquisiciones que se realicen en el territorio nacional.

Esta disposición es del siguiente tenor:

*“Artículo 1. Ámbito de aplicación. Esta Ley regula el **manejo en general** de la fabricación, importación, **adquisición**, distribución, comercialización, información y publicidad, el registro sanitario y control de calidad, de medicamentos terminados, especialidades farmacéuticas, psicotrópicos, estupefacientes y precursores químicos de uso medicinal; productos biológicos, productos medicamentosos desarrollados por la ingeniería genética; fitofármacos, radiofármacos, suplementos vitamínicos, dietéticos y homeopáticos y suplementos alimenticios con propiedad terapéutica; de los equipos e insumos médico-quirúrgicos, odontológicos y radiológicos, productos o materiales de uso interno, sean biológicos o biotecnológicos, empleados en la salud humana; de los productos cosméticos, plaguicidas de uso doméstico y de salud pública, antisépticos y desinfectantes, productos de limpieza y cualquier otro producto*

relacionado con la salud de los seres humanos, que exista o que pueda existir.

Lo anterior es sin perjuicio de las normas vigentes y las que se dicten en el futuro, que limiten la importación y comercialización de algunos de estos productos.

Esta Ley será aplicable a todas las actividades antes descritas que se realicen en el territorio de la República de Panamá, pero no lo será a la importación, acondicionamiento, fabricación u otras actividades que se realicen en territorios fiscales o aduaneros especiales, tales como zonas libres y zonas procesadoras, cuando los medicamentos o productos descritos en este artículo estén destinados al exterior; al igual que no será aplicable a los medicamentos y productos especificados en este artículo que ingresen al territorio nacional en tránsito o trasbordo, con destino al exterior.

Parágrafo: Los requisitos para garantizar la calidad y la seguridad del instrumental, los insumos y los equipos médico-quirúrgicos, radiológicos y odontológicos deberán ser establecidos en los criterios técnicos expedidos por la autoridad competente.”

(el resaltado es nuestro).

Así pues, dado que las normas sobre adquisición de insumos, materiales y equipos médicos contenidos en la Ley 1 de 2001 son de carácter general, mientras que las contempladas en la Ley 4 de 2000 son de carácter especial, aplicables únicamente al Patronato del Hospital Santo Tomás, por aplicación extensiva del principio de hermenéutica jurídica contemplado en el artículo 14, numeral 1, del Código Civil, en el caso que nos ocupa, prima lo establecido en la Ley 4 de 2000, por ser la ley especial. A continuación nos permitimos citar la referida disposición:

“Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.

...” (el resaltado es nuestro).

En virtud de lo anterior, las normas sobre adquisición de medicamentos, equipos, instrumental e insumos médico quirúrgicos, de imageneología, odontología, laboratorio, etc., establecidas en la Ley 1 de 2001 y el Decreto Ejecutivo 178 de 12 de julio de 2001, que lo reglamenta, serán de aplicación supletoria para el Patronato del Hospital Santo Tomás.

Esta posición es reafirmada por el propio texto del Artículo 378 A, del Decreto Ejecutivo 178 de 12 de julio de 2001, adicionado por el Decreto Ejecutivo 105 de

15 de abril de 2003, citado en su nota, el cual nos permitimos reproducir nuevamente en esta ocasión:

“Artículo 378 A: El presente título rige sobre la adquisición de medicamentos, equipos, instrumental e insumos médico-quirúrgicos, de imageneología, odontología y de laboratorios que requieran las instituciones públicas de salud tales como el Gobierno Central, Caja de Seguro Social, las entidades descentralizadas, **los patronatos** y demás organismos del sector público, **sin perjuicio de la aplicación de las demás normas vigentes.**” *(el resaltado es nuestro)*.

De lo anterior se colige con toda claridad, que las disposiciones de la Ley 1 de 2001 y el Decreto Ejecutivo 178 de 12 de julio de 2001 en materia de contratación pública aplican al Patronato del Hospital Santo Tomás únicamente de forma supletoria, a efectos de aplicar en caso de vacíos de su régimen especial, constituido por la Ley 4 de 10 de abril de 2000 y por el “Reglamento de compras de insumos, materiales y equipos y de contratación de servicios no médicos del Hospital Santo Tomás con fondos de origen público”, aprobado por el Patronato del Hospital Santo Tomás, mediante Resolución N°13 de 25 de enero de 2002, publicada en la Gaceta Oficial N°24,537 de 23 de abril de 2002. Solamente en esos casos procede aplicar las normas generales.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, le expreso mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/1031/hf.