



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1303

Panamá, 1 de diciembre de 2016

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en representación de **Asociación de Funcionarios del Ministerio de Salud (AFUSA)**, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 (numeral 1) de la Ley 12 de 12 de enero de 2001.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Funcionarios del Ministerio de Salud (AFUSA)**, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 (numeral 1) de la Ley 12 de 12 de enero de 2001 "*Que reorganiza el Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía*", normas cuyos textos íntegros disponen lo siguiente:

“Artículo 1. Se reorganiza el Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía, como una entidad jurídica de interés público y sin fines de lucro, que tendrá por nombre Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía, la cual estará dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus regímenes administrativo, económico, financiero y funcional, que se registrará por esta Ley y por su Reglamento Interno.

El Patronato tendrá su sede en el hospital que en adelante se llamará Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía, en David, Provincia de Chiriquí.”

“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 funcionamiento del Hospital y sus órganos internos, incluyendo su régimen financiero, mediante la aplicación de esta Ley y los reglamentos y normas que la desarrollan.
2. Calidad: Es la buena prestación de servicios de salud, mediante la utilización óptima de los recursos disponibles.
3. Eficacia: Es el grado de calidad en que el Hospital presta sus servicios, de tal manera que respondan a las demandas y expectativas de los usuarios, clientes o actores críticos de su entorno y, consiguientemente, la satisfaga.
4. Eficiencia: Es la relación costo – beneficio de los procesos internos del Hospital. Es la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos, de manera que el Hospital será eficiente si con el mínimo gasto posible, se consigue brindar servicios de salud superiores y mejores a los actuales.
5. Equidad: Es el derecho que tienen todos los usuarios de recibir, de manera igualitaria y sin distinciones, los servicios de salud que presta el Hospital.
6. Productividad: Es el máximo rendimiento alcanzado por el Hospital con un mínimo de costos y tiempo, de forma tal que los resultados que se obtengan sean acordes con el esfuerzo realizado.
7. Solidaridad: Es la identificación del Hospital con las personas que sufren un padecimiento o adversidad a causa de un enfermedad física o mental.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el concepto de la violación.

La activadora constitucional señala que las normas impugnadas infringen los siguientes artículos de la Carta Fundamental:

1. El artículo 109, según el cual 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.” (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

2. El artículo 115, que establece que los sectores gubernamentales de salud, incluyendo sus instituciones autónomas y semiautónomas, intégranse orgánica y funcionalmente. La ley reglamentará esta materia (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

A juicio de la recurrente, las normas impugnadas lesionan las disposiciones constitucionales antes indicadas; puesto que, por un lado, se establece un parámetro de autonomía en aspectos administrativos, económicos, financieros, funcionales, al margen de la función esencial del Estado de velar por la salud de los panameños y supervisar las acciones de los organismos o instituciones, autónomas o semiautónomas, que presten servicios de salud por tanto el Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía no puede obviar ni circunvenir el rol de coordinación, supervisión y tutela efectiva del Ministerio de Salud, como lo ha hecho hasta el momento (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En este orden de ideas, la accionante señala que el parámetro de autonomía a su vez colisiona directamente con la figura de integración de los servicios y prestadores de salud, es decir que las acciones del Patronato deben ceñirse a los lineamientos generales y las políticas de salud establecidas por el Ministerio de Salud y no marginarlo en el diseño de los programas de atención y del desempeño administrativo de la institución (Cfr. fojas 5 - 6 del expediente judicial).

Continua indicando que, a pesar que la definición de autonomía que brinda la norma demandada de inconstitucional, atenta directamente contra el rol del Ministerio de Salud, al dar por cedida una facultad indelegable por parte del Estado, lo que ha traído como resultado una distorsión y mala interpretación de la figura de autonomía por parte del Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía, que los ha llevado a creer que “manejan una finca privada” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según se infiere de los cargos de infracción aducidos por la recurrente, los mismos están dirigidos a cuestionar el principio de autonomía y falta de integración funcional por parte del Patronato del Hospital Materno Infantil “José Domingo De Obaldía”, al margen de la rectoría del Ministerio de Salud, que a su criterio ha repercutido negativamente en la dispersión de recursos,

deficiente utilización de la capacidad instalada, excesivos gastos de operación y bajos rendimientos (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Aunado a ello, a decir de la accionante, en la parte administrativa, se evidencia un absoluto desconocimiento de las normas existentes en materia de manejo del recurso humano, trayendo como consecuencia el desconocimiento de instrumentos como la Ley de Carrera Administrativa o Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud (adoptado por el Patronato mediante resolución) (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En el aspecto financiero, destaca la activadora constitucional, que es un hecho que el Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía, mantiene una autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional, no es menos cierto que ha sido malentendida por sus autoridades, ya que a lo largo de los años han pretendido desconocer el rol rector que debe ejercer el Ministerio de Salud (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Antes de entrar al examen de la normativa atacada constitucionalmente, en este caso los artículos 1 y 2 de la Ley 12 de 12 de enero de 2001, "Que Reorganiza el Patronato del Hospital Materno-Infantil "José Domingo De Obaldía", y que puntualmente se refieren a la autonomía que tiene dicha entidad jurídica de interés público y social sin fines de lucro, este Despacho estima pertinente aclarar el concepto jurídico de Patronato.

En ese sentido, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, define el concepto de Patronato así: "**Administrativamente se da el nombre de patronatos a numerosas juntas, comisiones y otros organismos encargados de intervenir o fiscalizar aspectos diversos de la vida pública, ya sea con carácter oficial o privado**" (Editorial Heliasta, Argentina, 1998, pág.160). De igual forma, el Diccionario de la Lengua Española define Patronato como el "**Consejo formado por varias personas que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia en una fundación, instituto benéfico o docente, etc., para que cumpla debidamente sus fines**" (Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pág. 1550).

Tal como puede apreciarse, el Patronato es una figura jurídica que agrupa a determinado número de personas que ejercen funciones de vigilancia, de asesoría, administrativas u otras para alcanzar sus fines, en este caso, fines de salud, al tratarse de la administración de un Hospital Materno Infantil.

La existencia de un Patronato tiene respaldo constitucional y se le reconoce con personería jurídica, con base en el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá que a la letra dice:

“Artículo 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas...”.

En el ámbito legal, en los artículos 64 (ordinales 2, y 5); 66, 68, 69 y 72 del Código Civil y en el artículo 14 de la Ley 33 de 1984, por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas en los ministerios y entidades descentralizadas con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

Concretamente, es a través del Decreto Ley 3 de 21 de enero de 1960, que se creó y organizó el Patronato para la Administración del Hospital José D. De Obaldía en la ciudad de David, provincia de Chiriquí.

Partiendo de estos conceptos básicos, corresponde confrontar el texto constitucional que en este caso corresponden a los artículos 109 y 115 de la Constitución de la República de Panamá versus los artículos 1 y 2 numeral 1 de la Ley 12 de 12 de enero de 2001, *“Que reorganiza el Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía”*, a fin de determinar si los primeros han sido vulnerados por la norma legal mencionada.

Esta Procuraduría, al hacer este ejercicio, considera que no son inconstitucionales los artículos 1 y 2 (numeral 1) de la Ley 12 de 12 de enero de 2001, demandados por la **Asociación de Funcionarios del Ministerio de Salud (AFUSA)** atinentes al reconocimiento de personería jurídica, patrimonio propio y a la autonomía administrativa, económica, financiera y funcional que ostenta el Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía.

Veamos, el Patronato adquiere personería jurídica, por tanto, se convierte en sujeto de derechos y obligaciones legales con base en el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá, y tiene por objeto administrar, conservar y proteger las instalaciones del complejo hospitalario José Domingo De Obaldía, los bienes que integran su patrimonio y los bienes a él confiados (artículo 4 de Ley 12 de 2001).

La Ley que reorganiza el Patronato de este nosocomio, es clara al señalar que el mismo se encuentra dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus regímenes administrativo, económico, financiero y funcional, a su vez que se trata de una entidad dotada de fondos públicos, y por ende, sujeta a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República en el manejo de sus fondos.

Dicho ello, no se advierte una desincronización de esa Ley y las normas constitucionales supuestamente conculcadas, puntualmente al derecho y garantía constitucional de la Salud, que en el artículo 109 de la norma fundamental consagra como una función esencial del Estado velar por la salud de la población panameña y que en su artículo 115 insta a la integración del sector gubernamental de salud incluyendo instituciones autónomas y semiautónomas en su aspecto funcional y orgánico indicando que la Ley reglamentará esta materia.

La autonomía de una entidad conformada por entes privados y públicos como lo está actualmente conformado el Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía, tiene sustento constitucional, como se indicó en párrafos que anteceden, nótese que el propio artículo 115 de la Carta Magna llama a que las entidades autónomas y semiautónomas del sector salud se integren en su funcionamiento, es decir, hace alusión a entidades que cuentan con autonomía en el sector salud, lo cual valida su existencia.

La pretensión que en el fondo se logra sustraer de la lectura de los hechos expuestos por la activadora constitucional, devienen en argumentaciones subjetivas que descalifica el actuar del Patronato del Hospital José Domingo de Obaldía en su aspecto administrativo (al calificar que el Patronato la maneja como "finca privada"), de manera muy ambigua y genérica, que nos impide

advertir, un cargo claro de inconstitucionalidad sobre los artículos 1 y 2 numeral 1 de la Ley 12 de 12 de enero de 2001.

Sobre el tema de la existencia y personería jurídica que tienen los Patronatos, encontramos, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en una demanda contencioso administrativa de Nulidad interpuesta en contra del Resuelto 350-PJ-179 de 30 de julio de 1998, expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, a través del cual "se aprueban los estatutos de la entidad denominada Patronato del Museo Antropológico Reina Torres de Araúz y le reconoce personería jurídica, señaló que:

"En nuestro país funcionan diversos patronatos los cuales despliegan su trabajo en colaboración con diversas instituciones del Estado, como es el caso del Patronato del Hospital del Niño, el Patronato del Casco Viejo, el Patronato del Hospital Santo Tomás entre otros

Por otro lado, resulta relevante para el Tribunal resaltar lo manifestado por el Ministerio de Gobierno y Justicia en su informe de conducta, en el sentido de que, durante el período de trámite de la personería del Patronato del Museo Antropológico Reina Torres de Araúz, y posterior a su notificación, no se interpuso ninguna acción de oposición para la consecución de dicha personería". (Lo resaltado es nuestro) (Registro Judicial, marzo, 2004, pág 562).

Esta Procuraduría estima que en efecto el Patronato está dotado de personería jurídica, patrimonio propio y a su vez tiene autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional de acuerdo a la Ley 12 de 12 de enero de 2001, que a nuestro criterio no riñe con el texto constitucional, no obstante, debemos tener presente que, como quiera que el mismo administra fondos públicos, se encuentra sujeto a control por parte de la Contraloría General de la República; además, este Despacho al analizar tema relativos al Patronato del Hospital José Domingo De Obaldía puntualmente a si éste tenía la facultad de regular su régimen jurídico de adquisición de insumos, materiales, equipos y contratación de servicios no médicos, lo cual hace a nivel interno, fue enfático al señalar, lo siguiente:

"...ello no es óbice, para que el Patronato no le dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 56 de 1995, Decreto 18 de 1996 y el resuelto 46 de 1996, cuando son leyes especiales que regulan el procedimiento a seguir, en las contrataciones y particularmente en el procedimiento de compras, por lo que este

despacho es de opinión que el Patronato debe reglamentar lo concerniente al procedimiento de compras sujeto a las disposiciones especiales antes aludidas.

Cabe advertir, que exceder las directrices establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en la Ley 56 de 1995, Decreto 18 de 1996 y Resuelto 46 de 1996, es tanto, como infringir o vulnerar el principio de legalidad de los actos administrativos, que rige en la administración pública, por ser un principio angular del derecho administrativo, el cual se encuentra consagrado incluso en nuestra Carta Fundamental, artículo 18..." (Consulta C-153 de 20 de mayo de 2002 de la Procuraduría de la Administración dirigida al doctor Moisés Lezcano Presidente del Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía).

Esto nos lleva a señalar, que si bien en esta acción no se advierten vicios de inconstitucionalidad en el contexto de los artículos 1 y 2 (numeral 1) de la Ley 12 de 12 de enero de 2001, no implica que las actuaciones del Patronato no estén sujetas a control de la legalidad, prueba de ello lo revela la gran cantidad de pronunciamientos en materia contencioso administrativo que existen por demandas de plena jurisdicción interpuestas en contra de ese Patronato.

Estimamos que este **cargo de infracción aducido** por la accionante, no puede prosperar con apoyo del **Principio de Evidencia en materia constitucional**, que recoge la jurisprudencia nacional al señalar lo siguiente:

"El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene en Panamá, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, la misión de guardar la integridad de la Constitución. Ello significa que, **cuando por medio de cualquier vía del proceso constitucional, se impugne una norma o un acto como inconstitucional, la Corte deberá confrontar el texto de la norma o acto acusado con la disposición constitucional que se estima infringida y por los motivos que se alegan como causantes de la violación. Esa violación tiene que ser clara y sin lugar a dudas de ninguna naturaleza**, después de un análisis jurídico exhaustivo del problema de derecho planteado.

...

En un fallo de 5 de diciembre de 1994, en una demanda de inconstitucionalidad contra una sentencia del Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia dijo:

'Cabe tener en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad se rige por **el principio de evidencia**, en virtud del cual para que proceda una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad, impugnados por razones de forma o de fondo, es **necesario que se quebranten las normas constitucionales de una manera clara, notoria, precisa e indudable, que la violación**

emerja de manera evidente e incontestable, más allá de todo reparo o duda razonable.’

...
Por tanto cuando **existan dudas sobre la constitucionalidad de la ley o no emerja de una manera clara la infracción alegada, el deber de la Corte es mantener la constitucionalidad de la ley.**” (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. En un Estudio de Derecho Comparado. Cuarta Edición Actualizada. 2011. Página 104 y 105). (La negrita es nuestra).

En opinión de esta Procuraduría, en este señalamiento vertido por la activadora en sustento de su pretensión no se **evidencia una violación clara y, sin lugar a dudas, de ninguna naturaleza** en el texto de los artículos 1 y 2 (numeral 1) de la Ley 12 de 12 de enero de 2001, que **infrinjan los artículos 109 y 115 constitucional**, tal como lo exige el principio de evidencia antes indicado.

Por las consideraciones previamente expuestas, solicitamos a los Miembros de esta Alta Corporación de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1 y artículo 2 numeral 1 de la Ley 12 de 12 de enero de 2001, “Que reorganiza el Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía”**, ya que no infringen los artículos 109, 115, ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General