

Panamá, 22 de julio de 1997.

Su Excelencia
Doctora
Aida Libia de Rivera
Ministra de Salud
E. S. D.

Señora Ministra:

La presente contiene nuestra opinión sobre el Documento de Discusión s/n, concerniente al proyecto de estatuto de la Asociación para la Provisión de Atención de Salud (Apro-Salud), organismo a considerar por las autoridades de salud, para el manejo del Hospital de San Miguelito.

Antes de entrar ha analizar los estatutos; es importante establecer bajo que parámetro o base legal puede darse el nacimiento o creación jurídica de la figura de la Asociación para la Provisión de Atención de Salud. Este Despacho ofrece tres alternativas para la Constitución del prenombrado ente. Veamos:

I.- ALTERNATIVAS

- 1.- Por medio de una Ley
- 2.- Creando un Patronato reconocido por una Ley especial
- 3.- Organizando una Asociación de interés público reconocida por el Poder Ejecutivo, a través de un Decreto Ejecutivo.

En nuestro ordenamiento legal, el derecho genérico para formar asociaciones, fundaciones, corporaciones y organizaciones, está recogido en el artículo 39 de nuestra Carta Política, el cual dispone lo siguiente:

"Libertad de Asociación. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.

Del artículo pretranscrito se desprende, la permisibilidad de conformar asociaciones, compañías o empresas sujetas a la Ley panameña. Además se deja claro la supremacía del interés público sobre el interés particular, y el principio de la capacidad del Estado para intervenir en las empresas y/o asociaciones.

Esta normativa constitucional la encontramos desarrollada en el Código Civil en sus artículos 64 y 67, los cuales establecen los requisitos y condiciones para la existencia de las personas jurídicas, ya sean de carácter público o de carácter privado. Veamos:

“Artículo 64.- Son personas jurídicas:

- 1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la Ley;*
- 2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;*
- 3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por Ley especial;*
- 4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;*
- 5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el poder Ejecutivo; y*
- 6. Las asociaciones civiles o comerciales a que la Ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociaciones.*

Artículo 67.- *La capacidad civil de las corporaciones de interés público se regulará por la Ley que las haya creado o reconocido.*

De las anteriores preceptivas legales, se colige que la personalidad jurídica o moral sólo puede ser otorgada en dos formas:

a) Por la Constitución o Ley formal cuando se trate de personas de derecho público.

b) Por el Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, cuando se trate de personas de derecho privado o civil, sean de interés público o privado.

Este Despacho considera que la opción más indicada sería crear la asociación previa la firma de un acuerdo entre la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud en el cual se deje constancia que resuelven la constitución de la asociación y se disponen las reglas fundamentales que la regularan. Este acuerdo constituiría la base jurídica de la asociación.

En cuanto al proyecto de Estatuto de APROSALUD, este cumple a nuestro modo de ver una función pública y social la cual es necesaria para una acción eficaz, pues debe revestirse del poder público que le permitirá gozar de un régimen más apropiado para la satisfacción de las necesidades sociales, bajo su responsabilidad.

La estructura de (APROSALUD) debe ser sencilla, pues se trata de implementar la atención y Provisión Social de la salud. Para satisfacer esta necesidad se requiere que el Estado apoye estos fines altruistas, siendo su naturaleza eminentemente pública sin ánimo de lucro, y es a través de sus dos representantes, o sea el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, las que pueden ofrecer una eficaz provisión de atención en salud, para beneficio de uno de los sectores sociales más críticos del país, como lo es el Distrito de San Miguelito.

El interés público de las dos instituciones, Caja del Seguro Social y Ministerio de Salud, se reflejará a lo largo del proyecto de sus estatutos, promocionando las políticas generales de salud con la necesaria participación de la sociedad civil, y el ejercicio de una coordinada supervisión de los programas a desarrollar hasta una evaluación periódica del manejo de dichas actividades.

MARCO LEGAL

Nuestra Constitución Política, ha estatuido en sus artículos 105 y 109, la función esencial del Estado de velar por que se cumplan las políticas de salud pública para beneficio de toda la comunidad. Sin embargo, esta orientación a la seguridad social debe entenderse como un servicio público de carácter obligatorio con la cual el Estado debe cumplir de conformidad con los principios de la eficiencia, solidaridad y sin discriminación de ninguna naturaleza. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan. ¿Cómo lo implantará?, a través de los postulados que rigen la función administrativa, o sea, con fundamento en los principios de economía, celeridad, eficacia y obligatoriedad del servicio.

Estos principios rectores que desarrolla la Carta Política; están contenidos en la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, "Por el cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones.", la cual dispone en su artículo 1: " que las actuaciones administrativas en los Ministerios y Entidades Descentralizadas se llevarán a cabo con los principios de la economía, celeridad y eficacia". Por consiguiente los Ministros de Estados, Directores de entidades descentralizadas velarán por que se dé fiel cumplimiento de estos principios.

CAPÍTULO CUARTO

En su artículo 10, los Órganos de las Asociación deben ser: a) La Junta Directiva; b) La Asamblea General; c) Las Comisiones, que tendrán carácter consultivo.

En el artículo 11, la Asamblea General deberá estar conformada por la Junta Directiva cuyos miembros serán los únicos con derecho a voz y voto, el resto de los miembros aprobados por la Junta Directiva, tendrán derecho a voz.

En el artículo 12, sobre las funciones de la Asamblea General deben ser las siguientes: 1.- Aprobar la admisión de otros miembros a Aprosahud 2.- Aprobar los contratos y obligaciones similares en que sea parte Aprosahud y no superen la cantidad de 250,000,00 balboas. 3. Aprobar los Estatutos en la Asociación.

El artículo 13, debe contener lo siguiente: "La Junta Directiva constituye la máxima autoridad de la Asociación y estará constituida por todos los miembros indicados en el artículo 17 del capítulo III.

El artículo 14, debe señalar lo siguiente: "La Junta Directiva se reunirá ordinariamente cada trimestre y extraordinariamente cuando lo considere conveniente la mayoría absoluta de sus miembros o a petición de su Presidente."

El artículo 15, debe indicar lo siguiente: "Para la reunión y decisiones de la Junta Directiva será imprescindible la presencia de los representantes del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social, mencionados en el parágrafo del artículo 10 de este Estatuto."

El artículo 16, en el literal c) debe decir: La aprobación del proyecto de presupuesto debe ser elaborado por la Asamblea General.

El Artículo 17, debe contener lo siguiente: la Junta Directiva de la Asociación deberá estar compuesta por: a) Un presidente, cuyo representante será nombrado por el Ministro (a) de Salud. b) Un Secretario General, cuyo representante deberá ser elegido por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; c) Un Tesorero, cuyo representante deberá ser elegido o nombrado por la Asociación de los Asegurados del Capítulo de San Miguelito. d) Dos Vocales, uno que puede ser elegido por una terna que presentaren los gremios de los médicos, y de los profesionales a fines de la salud; y un representante de la Iglesia Católica.

El artículo 18, debe señalar, que el Presidente de la Junta Directiva y el Secretario General conjuntamente están facultados para celebrar contratos y contraer obligaciones, previa autorización de la Junta Directiva.

El artículo 19, se debe eliminar el literal g).

El artículo 20, en literal c) debe señalar "informar al Presidente, y Secretario General y a los demás miembros de la Junta Directiva de toda irregularidad en la administración."

En las funciones del Tesorero debe indicarse en literal c) "Depositar en el Banco Nacional de Panamá o la Caja de Ahorros los dineros que reciba a nombre de la Asociación. el Literal d) Ejecutar los desembolsos, conforme al Presupuesto aprobado."
Desarrollar en una Resolución de la Junta Directiva las obligaciones y deberes de las Comisiones.

III.- CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL HOSPITAL.

Para finalizar este Despacho recomienda dos fórmulas para otorgar la administración del Hospital San Miguel Arcángel. Veamos:

La primera sería convocar a una licitación a través de una contratación pública, de conformidad con la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 "Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones", cumpliendo con cada uno de sus principios y articulados que regulan el procedimiento para este tipo de contratación, es decir que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo (Cfr. art. 15 de la Ley 56 de 1995)

La segunda alternativa sería aplicar el artículo 58, numeral 3, de la Ley 56, antes citada que dispone lo siguiente: "Cuando hubiere urgencia evidente que no permita conceder tiempo necesario para celebrar el acto público de selección de contratista." A nuestro juicio esta sería una fórmula ideal, en la medida que evitaría todo un proceso burocrático en el trámite para otorgar la administración. Sin embargo, la urgencia de la cual manifiesta el ordinal 3, debe ser probada por todos los medios, todo lo cual debe someterse al Consejo de Gabinete, al CENA y al refrendo de la Contraloría General de la República.

Con la esperanza de haber contribuido con la gestión administrativa que Usted dignamente dirige, nos despedimos con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

AMdeF/20.