

C-No.17

Panamá, 14 de enero de 2002.

Su Excelencia
Dr. Alexis Pinzón
Ministro de Salud, Encargado
E. S. D.

Señor Ministro:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota N°. 7388 DMS/DAL de 19 de noviembre de 2001, recibida en nuestras oficinas el día 26 de noviembre de 2001, por medio de la cual nos consulta lo siguiente:

“Si el Ministerio de Salud debe exigirles a los hospitales y clínicas privadas la contratación con el concesionario o empresa concesionaria que se dedicará a la prestación del servicio de gestión de desechos sólidos peligrosos de los establecimientos de salud”.

Examen de los hechos

El punto concreto a consultar es si el Ministerio de Salud tiene la facultad de exigir o no a los hospitales y clínicas privadas contratar con la empresa concesionaria del proyecto denominado “concesión administrativa para la construcción de edificaciones, instalación de equipo y servicio de gestión de desechos procedentes de los establecimientos de salud que se generen en los hospitales, centros de transfusión sanguínea, consultas externas, puestos de socorro y puestos de asistencia primaria, centro de especialidades, centros de

salud y demás servicios de salud de la República de Panamá”, que llevará a cabo el Ministerio de Salud.”

Esta inquietud surge, habida cuenta que en la República de Panamá, no existe entidad alguna, que se dedique a darle el manejo adecuado a los desechos sólidos de los establecimientos de salud, conforme lo dispone el Decreto Ejecutivo N°.111 de 23 de junio de 1999, por el cual se establece el reglamento para la gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud.

En consideración a lo anterior, el Ministerio de Salud, como entidad rectora, encargada de normar, promover, evaluar y vigilar el manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud, está confeccionando el pliego de cargos para llevar adelante una licitación pública para la concesión administrativa aludida, en la cual no se aclara la situación de las clínicas y hospitales privados de la República de Panamá.

Criterio jurídico del Departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Salud.

El Decreto Ejecutivo N°.111 de 23 de junio de 1999, por el cual se establece el reglamento para la gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud, en su artículo 63, faculta al Ministerio de Salud para normar, promover, evaluar y vigilar el manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud. Es por ello, que se considera que **el Ministerio de Salud, como entidad responsable de vigilar el manejo de los desechos sólidos procedente de los establecimientos de salud, es la responsable de establecer la obligatoriedad, de todos los hospitales y clínicas del país, de recibir el servicio de gestión de desechos sólidos de los establecimientos de salud, con la finalidad de que cumplan con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°111. de 23 de junio de 1999.**

A su vez el artículo 64 del mencionado decreto ejecutivo autoriza al Ministerio de Salud para que coordine con las empresas encargadas de la recolección, transporte, y disposición final de los desechos sólidos peligrosos de los establecimientos de salud de establecer las acciones para el manejo de los desechos sólidos fuera de los centros hospitalarios.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración.

Antes de entrar a resolver su interrogante, consideramos necesario revisar lo dispuesto en el artículo 10, del Decreto N°.75 de 27 de febrero de 1969 "Por medio del cual aprueba el estatuto orgánico del Ministerio de Salud, en desarrollo del Decreto de Gabinete N°.1 de 15 de enero de 1969".

"Artículo 10: Son funciones generales del Ministerio de Salud, las que indican:

- a. Propender a la integración progresiva de las acciones de salud en el sector salud a fin de alcanzar un rendimiento más alto de los recursos. Para estos efectos deberá ejercitar, a través de sus organismos técnicos, una vigilancia permanente sobre la estructura vigente para confirmar su idoneidad en relación a las exigencias que deriven del desarrollo del Plan Nacional de Salud, sobre los servicios locales y su rendimiento en términos de costo, capacidad para atender la demanda y cobertura y sobre la metodología operacional de todas las entidades del sector salud tendiente a crear métodos de administración de los planes de salud uniformes y eficientes;
- b. Mantener actualizada la legislación que regula las actividades del sector salud y las relaciones inter e intra institucionales, los reglamentos y normas para el funcionamiento de los servicios técnico-administrativos y los manuales de operación que deben orientar la ejecución de los programas en el plano nacional bajo patrones de funcionamiento de eficiencia comprobada;
- c. Ejercer el control de actividades de salud del sector privado, fijando las normas de habilitación y funcionamiento de clínicas, institutos y servicios médico- asistenciales; las correspondientes a la autorización y ejercicio de las profesiones médicas y para-médicas, el control de la producción, importación, expendio, publicidad y precios de

drogas, productos farmacéuticos, medicamentos y cosméticos y la autorización, supervisión y control sanitario de los establecimientos que elaboran, importan, expenden o distribuyen alimentos;

- d. Promover las actividades de docencia e investigación, manteniendo vínculos permanentes con las universidades nacionales y extranjeras y particularmente con las Facultades de Medicina, a fin de coordinar en forma eficaz los recursos del sector salud y obtener un mejor aprovechamiento de las facilidades que puedan brindar las instituciones del sector para el desarrollo de los planes de enseñanza e investigación de todos los campos de la salud;
- e. Establecer y/o mejorar las relaciones con organismos afines en el plano internacional, orientando la política institucional del sector salud de acuerdo con los principios que sustenta el Gobierno acerca de los problemas de salud de carácter nacional;
- f. Propiciar, estimular y organizar la realización de congresos, cursos de adiestramiento y seminarios, que contribuyan a mejorar los cuadros técnicos, intercambiar experiencias, coordinar programas de desarrollo de la enseñanza y divulgación con los países de América y en particular con los vecinos, como medio de facilitar la solución de problemas comunes. Corresponderá a la Dirección General de Salud, por medio de la Oficina de Información Internacional, proporcionar las facilidades consiguientes a los representantes y/o delegados oficiales de instituciones del Ministerio, a la vez que calificar su idoneidad profesional y demás requisitos personales que aseguren una representación digna para el país. El delegado oficial deberá informar por escrito sobre su misión en un plazo no mayor de quince (15) días después de concluida la misma.
- g. Celebrar convenios, contratos y acuerdos con instituciones o entidades nacionales o internacionales

sobre materias relativas a la ejecución de los programas por prestaciones médico-asistenciales, utilización de la capacidad instalada, dotación de equipos de servicios; construcciones y recomendaciones de establecimientos y, en general, todas las acciones de coordinación y/o integración que involucren la utilización de bienes o recursos de organismos del sector salud que cuenten con patrimonio propio. Los contratos, convenios y acuerdos que impliquen la utilización de recursos del sector, serán consultados previamente con la Comisión Nacional de la Planificación de la Salud, la que deberá emitir su opinión técnica fundada sobre los mismos. Los correspondientes a prestaciones de carácter médico-asistencial requerirán, además, aprobación del Consejo Técnico de Salud y la información actualizada de costos y gastos que deberá proporcionar la Dirección General de Salud. Los que expresen relación con entidades, organismos y/o instituciones extranjeras, requerirán de consulta con el ministerio de Relaciones Exteriores.

- h. Administrar los programas de salud, por medio de las autoridades de los correspondientes niveles, delegando las facultades que sean menester para alcanzar los siguientes objetivos:
 - 1. Cumplir las metas establecidas en el Plan Nacional de Salud;
 - 2. Supervisar la ejecución de las acciones para que las mismas se cumplan de acuerdo con técnicas eficientes y de alto rendimiento, y
 - 3. Propender al desarrollo progresivo de los servicios en todas las áreas y, en especial, en aquellas donde la capacidad instalada es deficitaria y se requiere ampliar la cobertura, penetrando en el sector rural;
- i. Establecer una política de administración de personal que permita seleccionar a los funcionarios por su aptitud y competencia, que asegure el derecho al

ascenso por mérito y la estabilidad en el cargo mediante un régimen permanente de evaluación del rendimiento y estímulo al funcionario”.

Aunque en el texto anterior, no aparece expresamente que el Ministerio de Salud tenga dentro de sus facultades obligar o exigir a las clínicas u hospitales privados contratar con la empresa concesionaria que prestará el servicio de gestión de desechos sólidos de los establecimientos de salud; el Ministerio de Salud se encuentra facultado para establecer normas o patrones mínimos que determinen los principios a que deben sujetarse los servicios oficiales o privados, entre los cuales se encuentran las normas de gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud; que deberán cumplirse obligatoriamente por las empresas que presten el servicio, pero ello no significa que puede obligar a las clínicas o hospitales privados a contratar con la concesionaria que el Ministerio de Salud disponga prestará dicho servicio.

Al interpretar lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N°.66 de 1947, éste faculta al Ministerio de Salud a establecer los parámetros a seguir por los estamentos públicos y privados en lo relacionado con la salud pública. Esto lo ratifica el artículo 63, del Decreto Ejecutivo N°111 de 23 de junio de 1999, al designar al Ministerio de Salud como la autoridad encargada de normar, promover, evaluar y vigilar el manejo de los desechos sólidos de los establecimientos de salud.

A pesar de la claridad de las normas mencionadas, obligar o exigir a los hospitales y clínicas privadas la contratación con la concesionaria administrativa que elija el Ministerio de Salud, atentaría contra los principios de libre contratación. No dudamos que la mejor opción será contratar con la concesionaria que elija el Ministerio de Salud; además de la obligación que tienen todos los establecimientos públicos y privados de cumplir con las normas de gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud, tal como lo preceptúa el artículo 3 numeral 1, del Decreto Ejecutivo N°.111 de 23 de junio de 1999.

La labor del Ministerio de Salud, se circunscribe a normar, promover, evaluar y vigilar que los servicios que se brinden en razón de esta materia tan delicada, se cumplan a cabalidad conforme a las reglas establecidas. (Artículo 63 del Decreto Ejecutivo N°.111 de 1999). Este principio se corrobora en el artículo 62 del mencionado Decreto Ejecutivo 111 de 1999, cuando aclara que

el servicio de saneamiento, mantenimiento y supervisión debe implementar el programa para manejar adecuadamente los desechos sólidos de los establecimientos de salud. Este programa debe ser actualizado periódicamente e incluir una capacitación y entrenamiento permanente de todo el personal en los establecimientos de salud.

Conclusión

Opinamos que, la máxima autoridad de salud, el Ministerio, debe normar, promover, evaluar y vigilar que todos los prestatarios de servicios de saneamiento, mantenimiento y manejo de los desechos sólidos cumplan a cabalidad con las disposiciones legales que sobre el efecto se aprobó en esta materia, pero no puede obligar a las clínicas o hospitales privadas a contratar con la concesionaria que ella designe, ya que esto no está contenido dentro de sus atribuciones legales, como tampoco en el Decreto Ejecutivo N°.111 de 23 de junio de 1999, y por tanto debe tenerse en cuenta el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, y que dispone que el servidor público sólo puede hacer lo que la Ley le ordene.

Con la pretensión de haber aclarado la interrogante, me suscribo de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.