

, 20 de febrero de 1992.

Doctor  
Esteban López  
Director Médico del  
Hospital del Niño  
E. S. D.

Señor Director Médico:

Nos es placentero referirnos a su oficio ADM.-C-021-2-92 de 17 de febrero último, contentivo de consulta relacionada con procedimientos, facultades y sistemas de funcionamiento en el Hospital del Niño, regentado por un Patronato con autonomía propia.

Su consulta en lo sedular, se expresa de la siguiente forma:

"Concretamente, deseamos que el Señor Procurador de la Administración, nos indique sobre la legalidad o ilegalidad de la actuación del Señor Contralor General de la República al ordenar al Auditor que no firme los cheques para la compra de medicamentos, insumos quirúrgicos, reactivos, alimentos, equipos o cualquier otro rubro que sea necesario, aún cuando tengan el visto bueno de las autoridades de la Institución y el criterio técnico de las especialidades.

Se aduce que nuestros fondos deben ser depositados en la caja común y que se identifiquen los provenientes del fondo administrativo. Nuestros fondos de recuperación de acuerdo a la Ley de Patronato forman parte de nuestro Presupuesto. El Contralor desconociendo la Ley del Patronato ordena que los mismos se manejen con el concepto de 'Fondos de Administración de Hospitales'.

El Hospital del Niño no maneja fondo de administración.

Consideramos conveniente y necesaria la fiscalización en el manejo de los bienes, sin obstaculizar la Ejecución Presupuestaria, ni disminuir la atención que el Hospital del Niño brinda al niño panameño."

Para la mejor respuesta sobre este tema, tenemos que la Contraloría General de la República ejerce funciones de fiscalización, control y regulación de los fondos y bienes públicos, en lo que respecta a esta área de funcionamiento de las instituciones en las que debe desempeñar su labor y además puede examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos.

El acto de fiscalizar el manejo de los fondos públicos los puede ejercer la Contraloría mediante la acción previa y mediante la acción posterior, con lo cual está en capacidad de señalar si un gasto que se pretende hacer no está contemplado en el presupuesto respectivo y si los documentos han sido debidamente preparados, de tal suerte que se afecta con el pago la partida presupuestaria correspondiente, y así deja sentado por consecuencia la legalidad del acto, por cuanto que se está destinando la parte del fondo contemplado en el presupuesto, para la adquisición de bienes y servicios debidamente sustentados en el documento.

Si la fiscalización es posterior al acto determinará la incorrección del pago realizado y la responsabilidad que de tal proceder emana. Otra función de importancia es la de controlar, que de manera específica le atribuye el artículo 38 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1954, promulgada en la G.O. 20.188 de 20 de noviembre del mismo año.

Su consulta está relacionada con disposiciones emanadas de la Contraloría General de la República que impiden la adquisición de medicamentos, insumos quirúrgicos, reactivos, alíneatos, equipos o cualquier otro rubro que sea necesario, autorizado por la institución y con aprobación de los Técnicos de las respectivas Especialidades que demandan su adquisición. La función de la Contraloría en ningún instante puede ni debe constituirse en un impedimento para tales adquisiciones. Su función está dirigida a la fiscalización del manejo de los bienes, fondos, operaciones y obligaciones del Hospital del Niño, conforme lo establece el artículo 22 del Decreto Ley 17 de 23 de agosto de 1958, publicado en la G.O. 13.035 de 8 de septiembre de 1958 y que fue emitido de manera especial para regular el funcionamiento del Patronato que regente el Hospital del Niño, cuya integración mayoritaria no corresponde precisamente a funcionarios públicos, aún cuando lo presida el Señor Ministro de Salud Pública que es la nueva denominación del cargo originalmente contemplado. En efecto el artículo 22 reza así:

**"Artículo 22:** La Contraloría General de la República fiscalizará el manejo de los bienes, fondos, operaciones y obligaciones del Hospital del Niño y sus Auditores podrán hacer, con o sin previo aviso, inspecciones y arcos periódicos, generales o parciales."

- o - o -

Por su parte el artículo 15 del mismo instrumento jurídico reglamentario del Patronato del Hospital del Niño dispone lo siguiente:

**"Artículo 15:** La administración inmediata del Hospital del Niño y el manejo de las erogaciones de los términos aprobados por el Patronato y bajo la vigilancia de éste, estarán a cargo de un Director, quien deberá ser Médico con especialidad en Pediatría, y con no menos de diez años de experiencia en su especialidad y de práctica hospitalaria o un Administrador de profesión con título académico en Administración Hospitalaria, con cinco años de experiencia en su especialidad. En el caso de que el Director del Hospital no sea Médico, se nombrará un Director Médico quien reunirá condiciones iguales a las que un Médico necesitaría para ser Director del Hospital del Niño."

- o - o -

Esta disposición es clara en cuanto a la facultad que tiene el Director Médico del Hospital del Niño en cuanto al manejo de las erogaciones en los términos aprobados por el Patronato y bajo la vigilancia de éste, lo cual ubica como responsabilidad del Director Médico lo relacionado con los pagos que debe hacer el Patronato del Hospital del Niño para el cumplimiento de sus funciones. Tal disposición tiene su fundamento en los propósitos de crear una institución no subordinada a ningún ente público de manera directa, y más bien con finalidad benéfica, social, en actividades relacionadas con la salud de los niños, por lo que fue dotado de suficiente autonomía y personalidad, con patrimonio propio y no estatal, que tendría la facultad de organizar y arbitrar el Patronato. Para tal propósito el Patronato entre sus funciones tiene la de aprobar el presupuesto interno anual de gastos, de acuerdo a los ingresos disponibles y autorizar cualquier gasto extraordinario.

Si bien es cierto que el Estado aporta una cuota que viene a formar parte del Patronato, también integran este patrimonio

las cantidades que reciba por servicio remunerado que preste el Hospital y lo que produzca cualquier otra actividad que le genera fondos, las donaciones, subsidios, aportaciones que reciba de entidades públicas y privadas al igual que los legados de particulares. Al concederse autonomía administrativa al Patronato del Hospital del Niño se está permitiendo la disposición en el presupuesto que aprueba su Junta Directiva a los fines correspondientes a la actividad principal de la institución y así ha sido hasta ahora, al menos desconocemos que el Patronato o el Director hayan destinado a fines diferentes del funcionamiento de la institución su patrimonio.

En cuanto a la exigencia de depositar en la caja común los fondos que recaude de alguna forma el Hospital del Niño, nos resulta contrario a la ley, y a la mejor administración del Patronato que es la única entidad legalmente autorizada para organizar los medios adecuados para el arbitrio de sus fondos, tal lo establece el numeral 6 del artículo 5 del Decreto-Ley 17 de 1958. Resulta pues, una exigencia que so pretexto de ejercer una función fiscalizadora, se constituye en una función co-administradora que no compete a la Contraloría General en el caso específico del Hospital del Niño. No desconocemos la facultad de fiscalizar el manejo de los fondos, para lo cual la Contraloría General cuenta con capacidad para poder determinar el un pago o desembolso de los fondos del Patronato está debidamente contemplado en el presupuesto y si la adquisición del bien o servicio está relacionado con la actividad o funciones del Hospital del Niño.

No podemos imponer sistemas que hagan inoperante la función pública mediante la exigencia de mecanismos que en vez de facilitar la prestación del servicio público, se constituyan en obstáculos que finalmente no cumplen los propósitos bajo cuyo pretexto se establecen. De suma importancia para cualquier Estado civilizado es la salud de sus personas, y su preservación debe ser el interés primordial del ejercicio público, por cuanto que un país sin población sana carece de recursos humanos que lo hagan funcionar.

Reiteramos que reconocemos que la función fiscalizadora que por mandato legal debe ejercer la Contraloría General de la República, en relación con el manejo de las erogaciones contempladas en el presupuesto aprobado por el Patronato, erogaciones que corresponden al Director Médico de la institución tal como hemos señalado y fundamentado legalmente en líneas atrás. La corrección de la aplicación de los fondos y la vigilancia que debe ejercer para que esa aplicación sea aprobada, en ningún momento debe impedir el normal funcionamiento de una institución tan importante por la calidad y la especialidad del servicio que presta, especialmente si está regentada por un Patronato cuyos integrantes presumimos honorables, incapaces de dilapidar los fondos pertenecientes a la institución,

sino más bien inducidos por el afán de aportar a su bienestar.

El hecho de que en la preparación de una cuenta se pueda cometer un error en cuanto a la identificación de la partida o al procedimiento establecido para el uso de ese fondo debe motivar a la entidad fiscalizadora para orientar, analizar y corregir el defecto, pero en ningún momento impedir el ejercicio de la función institucional tal cual usted nos señala en su consulta.

No forma parte de los fondos de administración de hospitales, los fondos que recaude por cualquier actividad el Hospital del Niño, que esté relacionada con los servicios que presta, sino que deben ingresar a su patrimonio, según lo dispone el artículo 8 del Decreto-Ley reglamentario del Patronato en su aparte d), que le adscribe como parte del patrimonio "las cantidades que recibe por servicios remunerados que presta". Intuimos que existe el propósito innegable de establecer sistemas de contabilidad en las entidades públicas, que faciliten el ejercicio de la función controladora que ejerce la Contraloría General de la República, y es plausible que esa función se ejerza en las entidades públicas sin intervenir en la agilización de sus funciones y con el propósito real de ajustar a lo dispuesto en el presupuesto las erogaciones provenientes de fondos públicos. Todo esto es distinto a la acción de obstaculizar con impedimentos y mecanismos que en algunas ocasiones hacen imposible desarrollar una labor, por lo cual nos encontramos ante el dilema de: a) consultar cada cosa antes de realizarla aún con la seguridad de una debida aplicación del sistema; b) dejar al capricio de algunos funcionarios la interpretación y aplicación de los sistemas; c) sumarse a la paralización planificada de las entidades públicas por los mecanismos establecidos en la aplicación del gasto público.

No objetamos la fiscalización que debe ejercerse sobre el manejo que haga el Director Médico de los fondos pertenecientes al Patronato del Hospital del Niño, porque esa función que establece el artículo 22 del Decreto-Ley 17 ya mencionado que debe cumplir la Contraloría General de la República y obsérvese que dicha función está restringida a la fiscalización, lo cual es entendible por cuanto que los bienes y el patrimonio pertenecen a un Patronato distinto del Gobierno Central. Es ante las autoridades de manejo del Gobierno Central de las entidades públicas autónomas o semi-autónomas que pueda ejercer la Contraloría General la función controladora que ya expresamos, y aún cuando se diga que la Ley 32 de 1984, reglamentaria de la Contraloría General es posterior, ella no ha derogado, ni modificado en lo absoluto el Decreto-Ley creador del Patronato que es una ley especial, cuya observación y cumplimiento en cuanto al desempeño de las funciones propias del hospital y su administración y la función fiscalizadora de la Contraloría General,

que al parecer ha incidido de manera preocupante en los actos propiamente administrativos del Patronato del Hospital del Niño. La superación de esta realidad visible, servirá a la mejor causa de la niñez, que es la receptora final de los beneficios y servicios que presta la institución a su cargo.

De esta forma dejo contestada su consulta.

Atentamente,

LICDO. DONATELO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración

DBB/ader.