



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

C-No. 67.

Panamá, 29 de agosto de 2006.

Doctor
Jorge Motta
Director General del
Instituto Conmemorativo Gorgas de
Estudios de la Salud
E. S. D.

Señor Director General:

06 AUG 20 10:45

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 0506-DG-ICGES-06 de 11 de mayo de 2006, por medio de la cual plantea a esta Procuraduría una serie de interrogantes relacionadas con la estructura y funcionamiento del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES) creado por la Ley 78 de 2003.

A fin de precisar el contenido de las respuesta a sus tres primeras interrogantes, que consisten en conocer si el Laboratorio Central de Referencia de Salud Pública que funciona en el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud puede ser “descentralizado al Ministerio de Salud” sin que exista ley que así lo señale, considero necesario hacer las siguientes consideraciones.

De acuerdo con la Doctrina se denomina **descentralización administrativa** al fenómeno que tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico otorga competencias o funciones administrativas de manera permanente a personas de derecho público diferentes del Estado (gobierno central), creadas para tal fin. Contrario a la descentralización se encuentra la **centralización**, que es el supuesto en el que todas las tareas y funciones públicas radican en la persona jurídica del Estado (gobierno central).

En el glosario contenido en el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, se define la **administración central** como “aquella integrada exclusivamente por el conjunto de todos los ministerios del Estado, dirigidos por la Presidenta o el Presidente de la República, de la que forman parte también los Vicepresidentes o las Vicepresidentas de la República” y administración descentralizada como el “conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central”. Agrega dicho artículo que forman parte de la administración descentralizada las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales.

Según lo que puede inferirse de su nota, el Ministerio de Salud propone integrar el referido Laboratorio Central a la estructura de dicha dependencia del gobierno central y su preocupación estriba en conocer si esto puede ser hecho sin que sea necesario la expedición de una ley formal que lo disponga.

En ese sentido debo observar, que el artículo 7 de la Ley 78 de 17 de diciembre de 2003, que reestructura y organiza el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud como una entidad pública de interés social, con personería jurídica, autonomía financiera y técnica en su régimen interno, en el manejo de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones, claramente dispone que éste será la entidad oficial de consulta y ejecución del Ministerio de Salud en el campo de la investigación en salud, y **continuará ejerciendo las funciones y prestando los servicios propios de un laboratorio central de salud e higiene pública**, de conformidad con las normas y los parámetros aceptados y adoptados a nivel nacional e internacional. Además, evaluará los reactivos e insumos de laboratorio en el ámbito de la salud pública.

Como se advierte, dicha ley ha conferido al Instituto, de manera permanente y con efectos obligatorios, las funciones de laboratorio central de salud e higiene pública, por lo que sólo a través de una modificación a la ley o su derogatoria podrían transferirse al Ministerio de Salud dichas funciones y la estructura organizacional creada para brindar este servicio.

Igualmente consulta si con la aprobación del Decreto Ley 11 de 2006 que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones, el Instituto debe transferir a esa Autoridad los bienes y recursos de la sección del Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública dedicada al análisis de alimentos y que apoyaba la vigilancia sanitaria del Ministerio de Salud en cuanto a víveres importados o de producción nacional.

Con respecto a lo anterior, debo indicarle que el artículo 4 del Decreto Ley 11 de 2006 al crear la entidad autónoma del Estado denominada Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, la define como la **entidad rectora del Estado** responsable de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos **en materia de seguridad de introducción de alimentos al territorio nacional**, bajo criterios técnicos y científicos.

El artículo 73 de ese cuerpo normativo igualmente dispone que se creará una comisión interinstitucional para llevar a cabo la transición del recurso humano, de los bienes muebles o inmuebles, equipos, transporte e insumos técnicos dotados por el Órgano Ejecutivo, **que por su naturaleza** pasarán a integrar la Autoridad, creada por el citado Decreto Ley, **de conformidad con un Decreto Ejecutivo que será expedido a tal efecto.**

En opinión de esta Procuraduría, en virtud de lo antes señalado corresponderá al Órgano Ejecutivo determinar al momento de expedir el Decreto al que se hace referencia, si la sección del referido Laboratorio Central de Referencia en Salud

Pública dedicada al análisis de alimentos y que apoyaba la vigilancia sanitaria del Ministerio de Salud en materia de víveres importados o de producción nacional, deberá ser o no transferida a la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos.

En cuanto a sus dos últimas interrogantes, relacionadas con la decisión del mencionado Ministerio de fortalecer su función rectora en materia de investigación de salud, duplicando la función que la Ley otorga al Instituto, lo mismo que el rol esencial que debe jugar su Laboratorio Central como laboratorio de referencia nacional u ofertando servicios rutinarios de pruebas clínicas, estimo importante resaltar que si bien las funciones del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, como el ente responsable de conducir e impulsar el desarrollo nacional de las investigaciones científicas en materia de salud y como laboratorio central de salud e higiene pública, están claramente establecidos en la Ley 78 de 2003, no puede soslayarse el hecho que el Ministerio de Salud, de acuerdo con el Decreto de Gabinete 3 de 1969, es la institución responsable de determinar y conducir la política de salud nacional, para lo cual debe estudiar, formular y ejecutar el Plan Nacional de Salud y coordinar los recursos destinados a otras instituciones en esta materia, a fin de que éstos respondan a una planificación integrada.

Finalmente debo anotar, que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 78 de 2003, la entidad a su cargo está sujeta a la orientación y política general del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud; en virtud de lo cual estimo que la solución a las últimas interrogantes que ocupan nuestra atención va a depender de la coordinación institucional que realicen el Ministerio de Salud y el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, sobre la base del Plan Nacional de Salud.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi aprecio y consideración.

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/17/au

