



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de septiembre de 2020  
C-105-20

Su Excelencia  
**Luis Francisco Sucre M.**  
Ministro de Salud  
Ciudad.

**Ref: Facultad del Consejo Directivo del Hospital San Miguel Arcángel para exonerar el pago parcial de los servicios que presta a los colaboradores, cónyuges y parientes dentro del primer grado de consanguinidad de ese nosocomio.**

Señor Ministro:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 3718-DMS, de 16 de julio de 2020, recibida el 26 de agosto del mismo año, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, si el Consejo Directivo del Hospital San Miguel Arcángel tiene facultad para exonerar el pago parcial de los servicios a los colaboradores, cónyuges y sus familiares dentro del primer grado de consanguinidad.

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración es de opinión que no existe ninguna disposición legal que faculte al Consejo Directivo del Hospital San Miguel Arcángel para exonerar el pago parcial a los colaboradores, su cónyuge o pariente dentro del primer grado de consanguinidad, por los servicios prestados por ese nosocomio, ya que el primero es funcionario público del hospital y devenga un salario.

Fundamentamos esta respuesta en el siguiente análisis.

**I. Antecedentes.**

El Hospital San Miguel Arcángel venía aplicando una exoneración en las cuotas de recuperación así: 50% en el pago en los Servicios de Emergencias, en Consultas Externas y Salas de Hospitalización, a favor de los cónyuges y a los parientes dentro del primer grado de consanguinidad de los Colaboradores de dicho Hospital, que no sean beneficiarios de la CSS; 90% en el pago en los laboratorios o exámenes de gabinete de manera espontánea y ambulatoria, a favor de los Colaboradores del Hospital; y 50% en el pago de los estudios de laboratorios o exámenes de gabinete de manera espontánea y ambulatoria, a favor de los cónyuges y los parientes dentro del primer grado de consanguinidad de los Colaboradores. La diferencia entre las cuotas de recuperación y la exoneración, tenía que hacerse de inmediato, sin necesidad de hacer arreglo de pago.

Como consecuencia de esta práctica, los auditores del Ministerio de Salud habían sugerido que la misma debía contar con la anuencia del Consejo Directivo, ya que la misma se había aplicado como una medida administrativa interna, y fue por eso que en el Acta de Reunión N° 008-2019 de 25 de octubre de 2019, dicho Consejo Directivo aprobó las exoneraciones.

## **II. Posición del Ministerio de Salud**

El Ministerio de Salud advierte que actualmente se mantiene vigente el Convenio DENL-07-2018, entre la Caja de Seguro Social y el Hospital San Miguel Arcángel, para la prestación de servicios hospitalario de segundo nivel de atención, a la población de San Miguelito, Alcalde Díaz, Ernesto Córdoba, Las Cumbres y Chilibre, y en ese convenio el Hospital se obliga a prestar a la población beneficiaria los servicios de salud establecidos en la cartera de servicios, convenidos, y en virtud de ese convenio, los Colaboradores del Hospital se atienden sin tener que pagar por los servicios listados en el convenio, y el Consejo Directivo aprobó en el Acta darles adicionalmente una exoneración por los servicios no incluidos en el convenio, por lo que considera necesario que se revise la Ley 1 de 3 de febrero de 2010, para ver si el Consejo Directivo puede o no autorizar la exoneración, ya que se encuentra ante un recurso económico que la Instalación de Salud deja de percibir, sin fundamento legal que así lo autorice.

## **III. Opinión de la Procuraduría de la Administración.**

Para poder establecer si el Ministerio de Salud tiene o no razón en señalar que no existe fundamento legal para que el Consejo Directivo del Hospital San Miguel Arcángel realice las exoneraciones que se señalan en el Acta N° 008-2019 de 25 de octubre de 2019, es menester referirnos a la Constitución Política y a la Ley 1 de 23 de febrero de 2010, "Que constituye el Hospital San Miguel Arcángel, como una entidad de gestión pública".

Al respecto, el artículo 110 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“Artículo 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación.

1. ...
5. Crear, de acuerdo a las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se preste servicio de salud integral y suministren medicamentos a toda la población. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.
6. ...“ (Subrayado nuestro).

La frase “a quienes carezcan de recursos económicos” da a entender que aquellos que cuentan con recursos económicos, deben pagar el precio o las cuotas de recuperación que fije el Hospital por la atención hospitalaria, y por eso se creó el Hospital San Miguel Arcángel para las regiones de San Miguelito, Alcalde Díaz, Ernesto Córdoba, Las Cumbres y Chilibre.

Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley N° 1 de 3 de febrero de 2010, establece lo siguiente:

**“Artículo 1.** Se constituye el Hospital San Miguel Arcángel como una unidad estatal de interés social bajo la dependencia del Ministerio de Salud, con un sistema de gestión pública y sujeta a las disposiciones de la presente Ley. El Ministerio de Salud será el representante legal del Hospital”

**“Artículo 2.** El Hospital San Miguel Arcángel tendrá como mandato principal coadyuvar a la consolidación de la red de salud pública [...], principalmente para la de San Miguelito, Alcalde Díaz, Ernesto Córdoba, Las Cumbre y Chilibre, sin menoscabo de la atención de urgencia que soliciten personas de otras áreas del país.”

**“Artículo 4.** El Hospital San Miguel Arcángel contará con un Consejo Directivo como ente regulador y fiscalizador de sus funciones técnicas y administrativas”.

El artículo 11 de la referida Ley N° 1, señala las atribuciones de este Consejo Consultivo, entre ellas las de “Aprobar las cuotas de recuperación y sus ajustes por los servicios que preste el Hospital.” y “Contribuir a la obtención de recursos que permitan el incremento del patrimonio y el cabal cumplimiento de sus objetivos” (Cfr. numerales 5 y 6), mismas disposiciones que mantiene el Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo Directivo del Hospital San Miguel Arcángel, aprobado mediante Resolución N° 0014-2017-HSMA de 8 de mayo de 2017, en los numerales 3f y 3g de su artículo 3.

Por su parte, el artículo 22 de la misma Ley, señala que las fuentes de financiamiento del Hospital San Miguel Arcángel serán, entre otras, las sumas que reciba por la prestación de los servicios remunerados, incluyendo los que reciba de compañías de seguros por atención a sus asegurados.” (Cfr. numeral 3).

De acuerdo a estas disposiciones, le corresponde al Consejo Directivo del Hospital aprobar las cuotas de recuperación y su ajuste por los servicios que preste y contribuir a obtener los recursos para incrementar el patrimonio, lo cual se consigue mediante las sumas que perciba por la prestación de servicios remunerados.

Por cuota se entiende la “cantidad de dinero que corresponde pagar a un sujeto pasivo, como consecuencia de la aplicación de un tributo”, recuperar es “volver a un estado de normalidad después de haber pasado por una situación difícil”, y ajuste es, entre otros significado, “Concertar el precio de algo”, según las definiciones que nos suministra el Diccionario de la Real Academia Española.

En este sentido, la cuota de recuperación sería la cantidad de dinero que corresponde pagar un paciente o usuario directamente a la institución del hospital, como consecuencia de los servicios que éste le ha prestado, y que puede ser ajustado por el Consejo Directivo dependiendo de los recursos económicos de este usuario.

No obstante, si este usuario o paciente cuenta con los recursos económicos, entonces debe pagar la cuota de recuperación fijada por el hospital. Si no cuenta con este recurso económico, entonces, la Sección de Evaluación Económica, del Departamento de Finanzas, evaluará “la condición de los pacientes ambulatorios y hospitalizados no asegurados, para determinar la capacidad de pago sobre los costos de los servicios que brinda el Hospital, a través del cumplimiento de las normas y los procesos establecidos.”, de conformidad a lo que dispone la Resolución N° 675 de 27 de julio de 2020, “Que instituye la Estructura Organizativa del Hospital San Miguel Arcángel, y dicta otras disposiciones”, aprobada por el Ministro de Salud.<sup>1</sup>

Ahora bien, tratándose de Colaboradores del Hospital, hay que tener presente que el artículo 302 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“**Artículo 302.** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

...”

Por su parte, el Reglamento Interno del Ministerio de Salud en su artículo 93 menciona los derechos de los servidores públicos de esa institución, entre los cuales está el de “Gozar de los demás derechos establecidos en la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y en su reglamentos, y a su vez, el artículo 137 del Texto Único de esta Ley 9 de 1994, enumera los derechos que tienen los servidores públicos, entre los cuales se encuentra el de “Gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidos por la Constitución, las leyes y los reglamentos, y otros que decreta el gobierno” (Cfr. numeral 7).

Como se puede ver, es mediante una ley o reglamento en el que se pueden señalar los beneficios que se le pueden dar a los servidores públicos, entre ellos, las exoneraciones parciales a los Colaboradores del Hospital San Miguel Arcángel. Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en abundante jurisprudencia, ha reconocido que los derechos de los servidores públicos deben ser reconocidos mediante una ley formal o reglamento. Así lo expuso en los fallos del 20 de julio de 2004 y 7 de abril de 2006, recogidas ambas en el fallo del 27 de abril de 2015 cuando manifestó:

"[...]

‘Esto es así, ya que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 [se refiere al actual artículo 302 del Texto actual] de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule.

---

<sup>1</sup> Ver Gaceta Oficial N° 29080 de 30 de julio de 2020

En el caso que nos ocupa, no se encuentra reconocido a través de ley que a estos servidores públicos se les otorgue las prerrogativas solicitadas [...] por lo que la viabilidad de estas pretensiones que intentan hacerse efectivas contra el Estado no pueden prosperar'

Recientemente la Sala reiteró este criterio en el fallo de 7 de abril de 2006:

'Como corolario, procede acoger favorablemente las pretensiones de nulidad y reintegro de la profesora DE SMITH. No obstante, en lo que respecta a las restantes prestaciones que se formularon en la demanda, Sala debe reiterar lo expuesto en diversos precedentes, en el sentido de que su reconocimiento está supeditado a que hayan sido previamente establecidos como derechos en una la Ley formal, lo que no ha ocurrido en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá''.

En este sentido, el beneficio de exoneración parcial de los pagos a los colaboradores del Hospital San Miguel Arcángel a su cónyuge y parientes dentro del primer grado de consanguinidad debe estar reconocidos en una ley, motivo por el cual no es viable jurídicamente brindarlas.

Por las razones anotadas, la opinión de esta Procuraduría de la Administración es que en la actualidad no existe ninguna disposición legal que faculte expresamente al Consejo Directivo del Hospital San Miguel Arcángel, ni a ningún otro funcionario, a exonerar el pago parcial a los colaboradores, su cónyuge o parientes dentro del primer grado de consanguinidad, por los servicios prestados por ese nosocomio. Para ello se requiere que se modifique la Ley 1 de 2010, estableciendo esos beneficios para los colaboradores del Hospital.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/gac

