

Nota N° C-58

23 de Marzo de 1994.

Doctor  
**ADALBERTO LITTMANN**  
Director Médico  
Centro de Salud  
"Emiliano Ponce" /

E. S. D.

Estimado Doctor:

Acusado recibo de su Nota s/n, de 14 de marzo del año que decurre, procederemos a brindar contestación a la misma debido a la importancia de los temas cuestionados; sin embargo, no podemos dejar de hacer el reparo, en miras a ulteriores consultas, de que este Despacho dentro de su esfera de competencia es consejero jurídico de las entidades o funcionarios administrativos y, como requisito legal, las solicitudes de opinión deben venir acompañadas del criterio jurídico del departamento o asesoría legal de la entidad consultante; conforme lo manda el artículo 346, numeral 6 del Código Judicial.

Hechas las anteriores salvedades, identificamos la primera interrogante, así:

"Qué grado de ingerencia y poder de decisión tiene el Comité de Salud en lo que respecta a nombramiento y destitución de personal pagado con fondos del Comité de Salud".

Sobre el grado de participación que tienen los Comités de Salud en cuanto a nombramiento y destitución de funcionarios pagados con fondos de dichos organismos comunitarios, el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 708 de 7 de septiembre de 1992, "Por medio del cual se reglamentan las funciones y obligaciones de los Comités de Salud para con el Ministerio de Salud y las comunidades", expresamente señala:

**"ARTICULO 19:** La Junta Directiva, bajo ninguna circunstancia podrá impedir la adquisición de insumos, medicamentos y contratación de personal especializado en materia de salud para el desarrollo de los programas de salud. Todo lo relacionado a nombramiento, remoción o traslado de personal al servicio del Centro de salud, deberá canalizarse en coordinación con las autoridades de salud correspondiente, quien procederá en concordancia a lo establecido en el Código Administrativo y Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud". (Subrayas nuestras).

Se desprende, que aunque parte de los fondos o dineros provengan del Comité de Salud, corresponde mediante un mecanismo de coordinación entre el Comité y la autoridad de salud del caso, lo referente a nombramiento, remoción o traslado de personal al servicio del Centro de Salud. Asimismo las acciones de nombramiento y destitución deben realizarse, por mandato del decreto reglamentario supracitado, conforme a las disposiciones del Código Administrativo, v. gr., artículos 760 y siguientes; así como observando el Reglamento de Personal del Ministerio de Salud en lo que atañe a las disposiciones que contiene este instrumento sobre la materia. Esto es, los artículos 47, que dispone las causales de destitución, debidamente relacionado con el 64, del mismo reglamento, que alude a las sanciones disciplinarias y al procedimiento para adoptarlas.

Por otra parte, la expresión "deberá canalizarse", a nuestro modo de ver, está preceptuando una obligación que se hace viable a través de las autoridades de salud y en coordinación con éstas. En pocas palabras, el artículo 19 del decreto 708 sugiere que la entidad decisoria, en las materias antes mencionadas, lo es la autoridad de salud en cuya circunscripción funciona el Comité de Salud respectivo.

Igualmente, mencionemos que el factor que concierne a la autonomía de los Comités, no se ve afectada, en la medida en que la lucidez o claridad de la norma del decreto reglamentario, no prohija una interpretación contraria al Decreto de Gabinete 401 de 29 de diciembre de 1970, creador de los Comités de Salud. Así, la "ingerencia" de estos últimos, vendría a ser más que todo de tipo consultivo y de una saludable comunicación de las medidas que se adopten sobre los aspectos mencionados. Lo dicho es una emanación lógica de los vínculos estrechos que existen a nivel

organizativo, asesor y fiscalizador entre los Comités y las entidades públicas de salud, pertenecientes al Ministerio del ramo.

El segundo cuestionamiento indaga sobre la:

"Participación en la toma de decisiones relacionadas con la Dirección y Administración del Centro de Salud".

En este punto hay que aludir a la estructura orgánica de los entes aducidos a efectos de determinar la probable o no participación cuestionada.

En efecto, como sabemos, los Centros de Salud son "dependencias" del Ministerio de Salud, por ello, a nivel organizativo estos organismos se encuentran regidos por la Ley Orgánica del Ministerio, así como por los decretos y otros reglamentos que se dicten. Por su parte, el Estatuto Orgánico de dicho Ministerio, por ejemplo, en su artículo 56 señala:

"ARTICULO 56: Las Areas Médico-Sanitarias constituyen los organismos ejecutivos de programas locales integrados y en este carácter tienen responsabilidad directa en el funcionamiento de los centros y subcentros de salud, y en los hospitales y establecimientos especializados que cumplan acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud dentro de la respectiva circunscripción". (Subrayas nuestras).

Vemos, pues, que la norma habla de la imbricación de los Centros de Salud dentro de la organización (estructura) y también de la función (en pro de la salud) dentro del sistema descentralizado de operaciones vigentes para cumplir el servicio público de salubridad. Los Centros de Salud, entonces, pertenecen a los servicios ejecutivos periféricos e identificados en el "nivel de órganos ejecutivos operacionales", que corresponde al nivel 3º de la estructura ministerial (cfr. art. 38 del Estatuto orgánico).

Hilado con lo inmediatamente expuesto, como parte del todo orgánico, los "Centros" son alcanzados por la normativa que señala las facultades generales del Ministerio; nos referimos al literal g) del artículo 10 del Estatuto, el cual reza:

"**ARTICULO 10:** Son funciones generales del Ministerio de Salud las que indican:

...

...

...

g) ...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".  
(Subrayas nuestras).

Esta norma es importante porque permite inferir la relación o inclusión de los Comités de Salud dentro del llamado sector salud, que a tenor del artículo 1º del Estatuto Orgánico, dicho sector "está constituido por las instituciones, organismos y entidades autónomas y semiautónomas que realizan acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud; por las instituciones de docencia e investigación de dicho sector; por las instituciones que directa o indirectamente contribuyen al mejoramiento de las condiciones de salud y de vivienda de la comunidad y las que efectúan aportes al financiamiento de los programas".

Así las cosas, la razón jurídica que nos inclina a pensar que los Comités son integrantes del sector salud, sin perjuicio de tener personalidad jurídica propia, precisamente se desprende de la disposición reproducida y de las normas contenidas en los artículos 1º y 6º del Decreto de Gabinete Nº 401 de 1970, originador de los Comités, en miras, entre otras cosas, a ejecutar de manera organizada y con participación ciudadana, los conocimientos que le son propios a los programas de salud conducidos por el Ministerio de Salud. Luego, el Comité ha de realizar sus fines y objetivos en armoniosa coordinación con las autoridades de salud, y en este sentido, con el Centro de Salud respectivo; pero en lo que respecta a la administración del Centro de Salud, ello compete al Director Médico correspondiente, quien, a su vez, ha de observar las leyes y reglamentos que regulan estas funciones, así como la dirección, regulación, coordinación, supervisión y evaluación que sobre los Centros de Salud y otros organismos periféricos es ejercida por la autoridad superior, en la correspondiente jurisdicción, o sea, nos referimos a la Jefatura Regional de Salud (Cfr. art. 38 del Estatuto).

En cuanto al último cuestionamiento, el mismo lee así:

"Debería o no retirarse alguno de los miembros de la Junta Directiva del Comité de Salud que sea candidato a alguna actividad política tendiente a ocupar un cargo de elección popular; y de ser así con cuanto tiempo de anticipación".

Esta temática obliga a consultar el Código Electoral "Texto Unico", publicado en la G.O. N° 22.375, de 17 de septiembre de 1993. El Capítulo IV, que regula lo concerniente a las "Limitaciones a los servidores públicos en materia electoral", y que se encuentra contenido en el título I de este texto jurídico, en el artículo 25, expone lo siguiente:

**"ARTICULO 25:** No son elegibles para cargos de elección popular los servidores públicos que hubiesen ejercido, en cualquier tiempo, desde seis meses antes de la elección, o desde la fecha de postulación por la convención respectiva del partido si fuere anterior a aquella, los siguientes cargos oficiales:

1. Ministros y Viceministros de Estado.

2. Directores y Subdirectores Generales de la Policía Nacional, del Servicio Aéreo Nacional, del Servicio Marítimo Nacional, de la Policía Técnica Judicial y del Servicio de Protección Institucional.

3. Gerentes, Subgerentes, Directores Generales y Subdirectores de las entidades autónomas y semiautónomas.

4. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral.

5. Procurador General de la Nación.

6. Contralor y Subcontralor General de la República, los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y el Fiscal de Cuentas.

7. Magistrados y Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia, de Trabajo, Marítimo y los Menores.

8. Gobernadores de Provincias, Directores Generales y Subdirectores Regionales y Directores Provinciales de los Ministerios y Gerentes Nacionales, Gerentes Regionales y Directores Provinciales de las entidades autónomas y semiautónomas.

9. Jefes de Zona de la Policía Nacional.

10. Procurador de la Administración y Fiscal Auxiliar de la República.

11. Fiscal Electoral de la República.

12. Intendentes y Gobernadores de las Comarcas Indígenas.

13. Alcaldes Municipales, Corregidores y los funcionarios del Organo Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral."

Ciertamente que esta prohibición acompañada de condiciones está dirigida a ciertos funcionarios públicos, taxativamente enumerados en la norma que se ha dejado leer en toda su extensión. La calificación de funcionario público resulta importante a fin de caer en el supuesto de la norma y de otro lado, también resulta trascendente que tal funcionario público ocupe el cargo descrito expresamente en esta disposición. Viene, entonces a colación la interrogante: ¿Revisten los miembros de la Junta Directiva de un Comité de Salud la calidad de funcionarios públicos?. Haciendo un estudio de las disposiciones que regulan la existencia y actuación en la vida jurídica de estos entes morales, v. gr., Decreto de Gabinete N° 401 de 1970 y el Decreto Ejecutivo N° 708 de 1992; mal podríamos responder afirmativamente el anterior cuestionamiento. Veamos:

Primeramente reproduzcamos el principio constitucional que contiene una acepción de servidor público, mismo que está contenido en el artículo 294 de la Constitución Nacional:

**"ARTICULO 294:** Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Organo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado".

Esta definición no es aplicable a los miembros de un Comité de Salud, ni a la Directiva de los mismos. Y es que en la conformación de estos entes se pone de manifiesto la participación ciudadana y más específicamente la de los integrantes de la comunidad que se reúnen con la finalidad de coadyuvar con la autoridad pública de salud, teniendo como objetivos planificar y ejecutar los programas de salud, para promover, recuperar, proteger y rehabilitar la salud a nivel comunitario, que efectivamente puede traducirse en un bienestar nacional. Esto es independiente de la obligación emanada de la Ley en cuanto al escrupuloso manejo de los fondos destinados a estos fines, en donde los mecanismos de control y fiscalización, doblemente ejercidos por las autoridades públicas garantizan la correcta canalización y empleo de tales bienes. Pero volviendo al tema principal, creemos que no es ajustable la definición constitucional de servidor público a los integrantes de la Junta Directiva de los Comités de Salud ni siquiera en lo que alude en general a las personas "que perciban remuneración del Estado", porque como diáfananamente contempla el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 708 de 1992, "Los miembros de la Directiva del Comité de Salud, no devengarán salarios, dietas, honorarios ni en modo alguno, prebendas económicas por la labor que realicen en beneficio de la salud de la comunidad. Se exceptúan los gastos de alimentación o transporte cuando se trasladen a cumplir con actividades tales como campañas de vacunación, socorro, erradicación de enfermedades, etc". Se trata, pues del ejercicio de un típico cargo ad-honorem, el cual revela el interés superior afincado en la noble función de contribuir a la salud de la población panameña.

Precisemos, sin perjuicio de lo hasta ahora comentado, que en el evento que un miembro de la directiva del Comité de Salud ocupe un cargo Público de los enumerados en el artículo 25 del Código Electoral, que dicho sea de paso, no hay disposición que lo impida, entonces sí lo alcanzaría la prohibición establecida en dicho artículo y tendría que retirarse, o mejor, dicho tuvo que haberse retirado con la anticipación prevista en la disposición.

En todo caso, se desprende que las funciones del Comité de Salud son incompatibles con las actividades que acarrearán las campañas políticas y el proselitismo de la misma naturaleza que pudiera entronizarse dentro de estos organismos. Este juicio nos hace recomendar que sería saludable para el mismo Comité que los miembros de la Junta Directiva se mantuvieran ajenos a los menesteres de la política partidista que supone una postulación a un cargo de elección popular; pero de ser otra la decisión, bien pudiera renunciar al cargo de directivo y ejercer su derecho ciudadano.

Anotemos, en vías de finalizar, que según el artículo 28 del Modelo de Estatuto para los Comités de Salud, ningún miembro de estos organismos podrá utilizar las reuniones ni fondos del mismo con fines políticos de ninguna naturaleza. Los infractores de esta disposición serán expulsados previa comprobación de la falta.

Esperando haber dado adecuada respuesta a los interesantes cuestionamientos, nos despedimos con muestras de consideración y aprecio.

**LIC. DONATILO BALLESTEROS S.**  
**Procurador de la Administración.**

# 17  
/bbe.