

Panamá, 28 de enero de 2002.

Profesor

**DANIEL BATISTA**

Presidente de la Confederación  
Nacional de Comités de Salud

E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones de asesores jurídicos, aún cuando la categoría de los Comités de Salud no los ubica dentro del sector público como entidades estatales, por lo importante del tema pues involucra la salud pública, paso a ofrecer la asesoría solicitada a través de Nota s/n fechada 7 de noviembre de 2001, recibida en este despacho público el 12 de noviembre del mismo año, en la cual nos solicita la interpretación del artículo 13 del Decreto de Gabinete No.401 de 29 de diciembre de 1970.

Para analizar cualquier texto es necesario examinarlo integralmente pues desentrañar el sentido oscuro de la ley o lo que el legislador quiso disponer en esa ley, no puede hacerse de manera aislada, dado que para una acertada definición del tema deben integrarse todos los elementos que la conforman.

En primer lugar examinaremos el Decreto de Gabinete No.401 de 29 de diciembre de 1970, “Por el cual se constituyen los Comités de Salud de las comunidades, se definen sus objetivos y se coordina e integra su labor con las del Ministerio de Salud”<sup>1</sup>; y, el Decreto Ejecutivo No.389 de 9 de septiembre de 1997, “Por el cual se reglamenta el Decreto de Gabinete No.401 de 29 de diciembre de 1970”<sup>2</sup>, por ser las normas que regulan el funcionamiento de los Comités de Salud.

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 16.779 de 26 de enero de 1971.

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.23.376 de 12 de septiembre de 1997.

El término, comité se define como la comisión de personas, elegidas en asamblea, y que negocia determinados asuntos en nombre de aquélla.<sup>3</sup> Según la ley, se declara de interés público la constitución legal de los Comités de Salud en nuestro país, y ello obedece más que nada a que su finalidad básica es promover la iniciativa en la orientación, planificación y ejecución de los programas de salud que adelanta el Ministerio de Salud. Así, este interés público es equivalente al interés general de la comunidad o sociedad, o sea, un fin por encima del interés o intereses de los particulares.<sup>4</sup> De manera que los Comités de Salud que se constituyen legalmente, serán personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. La personería se la otorga su inscripción en los registros que a tales fines lleva el Ministerio de Salud.

En el desarrollo o evolución de la legislación que regula los Comités de Salud, es interesante observar que hasta 1997, se creó una especie de afectación entre los Comités de Salud y el Ministerio de Salud, pero con el Decreto Ejecutivo No.389 de 9 de septiembre de 1997, desaparece la tutela administrativa que regía al personal de los Comités de Salud. El artículo 19, bajo examen, establece el régimen o tutela jurídica para las relaciones de personal (nombramiento, remoción o traslado de sujetos pagados con dineros del citado Comité), sometiéndolos al Código Administrativo y al reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud. Situación que fue corregida a través del artículo 18 del decreto Ejecutivo No.389 de 9 de septiembre de 1997, el cual faculta al Comité de Salud, para realizar las acciones de personal de acuerdo a sus estatutos y leyes vigentes. Se elimina del marco legal la referencia al Código Administrativo, y al Reglamento Interno del Ministerio de Salud.

Este carácter intermedio o pragmático de la naturaleza de los Comités de Salud, aunado a la derogatoria del Decreto Ejecutivo 708 de 1992, por el Decreto No.389 de 9 de septiembre de 1997, han permitido confirmar que los Comités de Salud, no son entes públicos, como tampoco fue la intención del artículo 1, del Decreto No.401, reconocerle esa naturaleza. El citado artículo lo que declara de interés público es la constitución legal de los Comités de Salud pero no señala su naturaleza de ente público.

Ahora bien, como personas de existencia moral o ideal, tienen un patrimonio propio, constituido por fondos provenientes de las colaboraciones y aportes voluntarios de los miembros de la comunidad que acudan al Centro de Salud a solicitar y recibir algún servicio de salud, resultado de las actividades que

<sup>3</sup> Diccionario Enciclopédico OCEÁNO. Equipo Editorial. Edición 1996. Barcelona-España. Pág.373.

<sup>4</sup> Cfr. C-213 de 19 de octubre de 1993, dictamen emitido por la Procuraduría de la Administración.

promueva para su consecución, así como por las donaciones de personas naturales o jurídicas efectuadas a su favor.

Sobre la disposición y el manejo de estos fondos versa la inquietud presentada, toda vez que algunos funcionarios del Ministerio de Salud no reconocen la capacidad legal que tienen los Comités para manejar sus fondos. Al respecto, veamos el artículo 13 del Decreto de Gabinete 401, cuyo texto dispone:

“ARTÍCULO 13. Constituirán el patrimonio de los Comités de Salud, los fondos provenientes de las colaboraciones y aportes voluntarios de los miembros de la comunidad que acudan al Centro de Salud a solicitar y recibir algún servicio de salud, y de los que procedan de las actividades que promueva para su consecución.”

Como quiera que la norma claramente expone que los fondos provenientes de las colaboraciones y aportes voluntarios de los miembros de la comunidad constituyen el patrimonio de los Comités de Salud, es bueno precisar que en materia de administración de los “fondos”, lo correspondiente debe encontrarse contemplado en los Estatutos del organismo, (*Ver, Artículo 9, inciso e) del Decreto 401*) para no contrariar lo dispuesto por la Ley.

Al respecto, es necesario hacer una distinción entre el concepto genérico de “patrimonio” y el concepto de “fondos” de los Comités previsto en la Ley, para mejor manejo del tema abordado.

En efecto, el patrimonio es propio de los Comités de Salud, es decir, este concepto jurídico es inseparable de la persona jurídica, por lo que todas éstas tienen un patrimonio constituido por bienes materiales o inmateriales. En cambio, los fondos del Comité de Salud, entendido éste como el dinero (en metálico), billetes, títulos y otros valores depositados en la cuenta bancaria, forman parte de aquello denominado patrimonio del Comité, que es distinto al perteneciente a cualquiera de los agremiados.

Estos bienes pertenecientes al Comité deben ser destinados y manejados en atención a la función de beneficio a la comunidad en la cual realiza sus programas el respectivo Comité de Salud.

En todo caso las personas jurídicas actúan en la vida de relación a través de determinados organismos a quienes además se les da la calidad de representantes legales de las mismas; conforme designación prescrita por los Estatutos o en la Ley.

Así es como los Comités de Salud, suplen su incapacidad de hecho, propia de toda persona jurídica, mediante la figura del Representante Legal que corresponde en principio al Presidente del Comité.

En cuanto, propiamente a la disposición de los fondos que pertenecen a este organismo comunitario, ello debe hacerse siguiendo los procedimientos legales a tales fines establecidos; así, sobre la cuenta bancaria pueden girar conjuntamente, como claramente lo ordena el artículo 12 del Decreto de Gabinete 401, el Presidente que es su representante legal como ya queda dicho y el Tesorero del Comité. Por cierto, las limitaciones o mejor dicho los requisitos que deben observarse al usar los fondos están estipulados por la misma norma.

Sobre el particular, es importante, señalar lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No.389 de 9 de septiembre de 1997, norma que vino a regular, en forma unitaria y general, la aplicación e interpretación de las normas del Decreto de Gabinete 401 en cuanto a los deberes y obligaciones de los Comités de Salud, tanto con las comunidades como con el Ministerio de Salud, esta norma señala:

“ARTÍCULO 15. La Junta Directiva del Comité de Salud tiene la obligación de manejar los fondos y bienes que tratan los artículos 12, 13 y 14 del Decreto de Gabinete N°.401 y acatar otras disposiciones establecidas por el Ministerio de Salud y la Contraloría General de la República para el control de los bienes públicos, por ejemplo, cualquier medio de transporte.

Quando se trate de Comités de Salud, con domicilio en los Centros de Salud, podrán girar contra la cuenta bancaria además del presidente y el tesorero del Comité, el Director o Directora del Centro de Salud.

La inteligencia de esta norma no deja lugar a dudas respecto a la facultad que tienen los miembros que conforman la Junta Directiva del Comité de Salud, para manejar y decidir sobre los fondos. Pueden girar sobre él, el presidente, el

tesorero de manera conjunta; y, en aquellos casos en que el domicilio del Comité se encuentre en el Centro de Salud, también podrá hacerlo el director o directora de dicho centro, tal como queda establecido en el Decreto Ejecutivo 389 antes citado.

De allí, que su utilización debe dirigirse a la satisfacción de los fines y objetivos del Comité de Salud con la aprobación de la Junta Directiva o Asamblea General, según el caso, y el asesoramiento de la autoridad de salud, cuando proceda.

Y, es que, lo relativo a la utilización de los fondos del Comité de Salud ha sido objeto de previsión en la ley, pues en el contenido de ésta queda claro que todas las acciones de los gastos y órdenes de compra de insumos, medicamentos, equipo y contratación del personal técnico necesario, con los recursos del Comité de Salud, deberán ser coordinados entre la Junta Directiva y la Autoridad de Salud. Añade, la norma estudiada que los documentos pertenecientes a manejos financieros tales como: cotizaciones, recibos, facturas, requisiciones, cheques, libros de registro de miembros y libros de registro de miembros y libros contables, estarán bajo la responsabilidad del Tesorero del Comité de Salud. Asimismo, las autoridades de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Salud tendrán la responsabilidad de fiscalizar tales documentos. Igualmente, la Junta Directiva del Comité de Salud tendrá la responsabilidad de revisar dichos documentos para conocer la situación financiera del Comité. Les queda prohibido a la Junta Directiva utilizar los fondos para otros fines que no sean actividades de vigilancia y prevención de riesgos a la salud, así como campañas de promoción a la salud, del mismo modo les queda prohibido utilizar dichos fondos para fines proselitistas o partidistas, tal como se ha ocupado la norma en disponer. (Cfr. Artículos 15,17 y 21 del Decreto Ejecutivo No.389 de 1997)

Todo lo anterior es concordante con lo señalado por el artículo 14 del Decreto de Gabinete No.401, cuando acertadamente dispone:

“ARTÍCULO 14. Los Comités de Salud están obligados a llevar registros de contabilidad conforme a las normas y procedimientos que señale la Contraloría General de la República. Los libros de contabilidad estarán sujetos a audits por parte de esta entidad y del Ministerio de Salud. Además están obligados a llevar libro de actas.

Luego entonces de la hermenéutica de las normas citadas puede colegirse de manera indubitable que si bien los registros y estados financieros de los Comités de Salud están sujetos a fiscalización de la Contraloría y del Ministerio de Salud, por mandamiento expreso de la Ley, ello no quiere decir, que sean estas entidades quienes decidan y manejen los fondos pertenecientes a dichos Comités, debido a que las disposiciones que regulan y reglamenta su funcionamiento han sido claras al disponer lo correspondientes, como se ha podido observar en el desarrollo de este dictamen.

Por tanto, debe entenderse que es función de la Junta Directiva del Comité, incluir en los Estatutos que rijan el desempeño del Comité la forma de administración de sus fondos para un manejo más eficiente, su disposición pertenece a los miembros que integran la Junta Directiva de los Comités de Salud.

En cuanto a los Comités de Salud, que tengan domicilio dentro del Centro de Salud correspondiente, sólo debe entenderse que sobre la cuenta bancaria que exista el director o directora de ese centro puede girar, además del presidente y del tesorero de la organización. Por lo demás, las reglas en cuanto a su manejo siguen siendo las establecidas en los instrumentos legales examinados.

En espera de que este dictamen le sea de utilidad, me suscribo, con mis respetos de siempre, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdF/16/cch.