

, 19 de octubre de 1993.

Señores

PRESIDENTES DE COMITES DE SALUD

DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO.

E. S. D.

Estimados señores:

Atendiendo el texto de la Nota S/N de 4 de agosto de 1993, procederemos a dar respuesta a las interrogantes de que aquella es portadora, mismas que están relacionadas con el Derecho de Gabinete 401 de 29 de diciembre de 1970 y el Decreto Ejecutivo 708 de 7 de septiembre de 1992; instrumentos jurídicos que regulan la actividad concerniente a los Comités de Salud.

En efecto, se busca nuestra opinión sobre si:

1. "¿Los Comité (sic) de Salud con personería tienen derecho a manejar su propio patrimonio al amparo de éstas normas, y bajo qué condiciones?"

Como cuestión introductoria indicamos que la personalidad jurídica que deben obtener los Comités de Salud, mediante Resuelto expedido por el Ministerio de Salud, produce como efecto que nazcan a la vida jurídica, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, tal como claramente lo preceptúa el artículo 71 del Código Civil.

Es importante aludir a un punto significativo cual es el atinente a la naturaleza jurídica de estos entes morales, porque de ello derivan consecuencias prácticas que interesan al presente estudio.

Se trata de que conforme al principio establecido en el Artículo 69 del Código Civil la capacidad civil de las asociaciones de interés público, como lo son, a nuestro modo de ver, los Comités

de Salud, se rige por sus Estatutos "siempre que hayan sido aprobados por el poder Ejecutivo."  
Esta disposición se encuentra en plena concordancia con el Artículo 64 del mismo cuerpo de normas.

Por otro lado, en lo que atañe estrictamente a la naturaleza jurídica de éstos entes, a nuestro juicio, se percibe de la simple lectura del Artículo 1º del Decreto de Gabinete 401 de 29 de diciembre de 1970, el cual reza:

**"ARTICULO 1º: Declárese de interés público la constitución legal de los Comités de Salud de las comunidades, para promover su iniciativa en la orientación, planificación y ejecución de los programas del Ministerio de Salud."**  
(Subrayado nuestro).

Luego, los Comités de Salud son "organismos de interés público", con personalidad jurídica propia, reconocida por e inscrita en el Ministerio de Salud. Así, este interés público es equivalente al interés general de la comunidad o sociedad, esto es, un fin por encima del interés o intereses de los particulares, mas ello es justificable si tenemos en mientes las labores tendientes a la preservación de la salud a que están destinados los Comités.

Como personas de existencia moral o ideal, tienen un patrimonio propio, constituido por fondos provenientes de las colaboraciones y aportes voluntarias de los miembros de la comunidad que acudan al Centro de Salud a solicitar y recibir algún servicio de salud, por los que procedan de las actividades que promueva para su consecución, así como por las donaciones que personas naturales o jurídicas efectúen a favor de éstos.  
(Cfr. arts. 13 y 15 del D.G. 401 de 1970).

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. Lo antedicho dice relación a los fines y objetivos claramente consignados en los instrumentos legales que rigen el desempeño de estas corporaciones, v.gr., Artículo 6 del D.G. 401; 9 y ss. del D.E. 708.

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.

Ahora bien, lo reseñado hay que distinguirlo de la función atinene a la administración de los "fondos", materia ésta que debe estar contemplada en los Estatutos del organismo (Ver art. 9, lit. e del D.C. 401), sin contravenir lo dispuesto por la Ley.

A esta altura del comentario es menester hacer una distinción entre el concepto genérico "patrimonio" contenido en esta primera interrogante formulada y el concepto "fondos" de los Comités, previsto en la Ley.

En efecto, como antes anotamos, el patrimonio es propio del Comité de Salud. Este concepto jurídico es inseparable de la persona, por lo que todas éstas tienen un patrimonio constituido por bienes materiales e inmateriales.

"En el concepto natural de utilidad, -dice el expositor BIELSA- los bienes, sean materiales o inmateriales, forman el patrimonio" (BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, 3a. ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, p.93).

Sin ahondar en detalles respecto de la anterior acepción jurídica sólo queremos precisar que 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.

De otro lado, también prevé la Ley y los reglamentos dictados al efecto, las formas en que han de disponerse los fondos y los sujetos que están facultados para ello. Las condiciones o términos de disponibilidad lo desarrollamos a continuación de la transcripción de la siguiente interrogante.

2. "¿Si el Artículo No. 12 del Decreto de Gabinete 401, le dá (sic) potestad al Presidente y Tesorero girar sobre el patrimonio depositado en la Cuenta

Bancaria del Comité; podrán éstos someterse al manejo de una cuenta independiente para cada Comité cumpliendo el requisito de que sea depositado en el Banco Nacional; o tendrán que someterse a una cuenta Estatal única?"

En principio los Comités de Salud, según la inteligencia de las disposiciones legales que los rigen, son autónomos, es decir, tienen fisonomía que los distingue uno de otro, ya por no existir asociación de Comités o bien, por no estar previsto de otra forma la configuración de un patrimonio común entre Comités. De otro lado, la interpretación que trasluce un sentido de independencia del cual están revestidos los Comités de Salud entre sí, es ostensible del artículo 16 del Decreto de Gabinete No. 401 de 1970; excerta que lee así:

**"ARTICULO 16:** Los Comités de Salud correspondientes a una área sanitaria podrán constituirse en federaciones, sin que por ello, pierdan su autonomía."  
(Subrayado nuestro).

Sin embargo, esta autonomía no debe entenderse como una independencia absoluta, nada más alejado del querer de la Ley. La autonomía hay que visualizarla dentro de un marco de relaciones y colaboración mancomunada cuando la realidad lo exija, con otros Comités y, sobre todo, con las autoridades de Salud, pues, no hay que olvidar que los Comités llevan en su origen la promoción de la iniciativa de los ciudadanos en la orientación, planificación y ejecución de los programas del Ministerio de Salud.

Luego, en cuanto a la disposición de los fondos que pertenecen a estos organismos comunitarios ello debe hacerse siguiendo los procedimientos legales; así sobre la cuenta bancaria pueden "girar" conjuntamente, como claramente lo ordena el artículo 12 del D.G., el Presidente y el Tesorero del Comité. Por cierto, las limitaciones o mejor dicho los requisitos que deben observarse al usar los fondos y que están estipulados por la misma norma son:

1. Los fondos del Comité deben depositarse en el Banco Nacional de Panamá o sucursal más cercana.
2. El Presidente y el Tesorero han de girar conjuntamente (uno y otro, mas no, uno u otro) contra dicha cuenta;  
y

3. Que haya la mayor honestidad y el cuidado de un buen padre de familia en el manejo de tales fondos.

Este último requisito referido a la aplicación del cuidado que ordinariamente emplean los hombres en negocios propios respecto del manejo de los bienes del Comité se desprende diáfano del artículo 16 del Decreto Ejecutivo 708 de 7 de septiembre de 1992.

La acción u omisión en el pretendido cumplimiento de estos requisitos lleva aparejada la responsabilidad civil y/o penal que el caso amerite.

No podemos soslayar que aunado al buen manejo y destino de los fondos del Comité debe llevarse un registro de contabilidad, a estos fines, las normas jurídicas contenidas en el artículo 18 del Decreto Ejecutivo en concordancia con el 12, 13 y 14 del Decreto de Gabinete son claros y precisos.

La respuesta a la parte última de esta interrogante preferimos notarla al contestar la siguiente, debido a la similitud que presentan.

3. "El Artículo 13 del citado Decreto, Indica que (sic) ingresos forman parte de la economía del Comité; y que deben ser depositadas en una cuenta en el Banco Nacional. ¿Están obligados los Comité (sic) a depositarlo en la Cuenta 210 del Tesoro Nacional; de ser así bajo qué términos?

Quedó establecido que el depositario, por mandato de la ley, de los fondos de éstos entes lo es el Banco Nacional o sucursal más cercana de esta empresa bancaria estatal. Sin embargo, de la lectura de los instrumentos legales se desprende que no existe disposición alguna que ordene que los mismos sean asignados o depositados en una cuenta en particular, especial o específica. Por lo tanto, no existe la obligación de depositarlos en la cuenta 210 a que alude el cuestionamiento.

Empero, lo antedicho, es sin perjuicio de los mecanismos de fiscalización de tales fondos que la Ley ha atribuido al Ministerio de Salud y a la Contraloría General de la República.

4. El Artículo 19 del Decreto Ejecutivo 708, indica la obligación de la Junta Directiva de proveer los insumos necesarios al Centro de Salud al que pertenecen; para cumplir con éste compromiso requiere de libertad en el uso de la cuenta del Comité. Deben o no, ser absorbidas (sic) y controladas por la Cuenta 210 del Tesoro Nacional."

Ya señalamos que según la Ley no existe tal obligación para los Comités de Salud, respecto de la prenombrada cuenta 210 del Tesoro Nacional. Y es que los fondos de los Comités son fondos públicos, ya que los mismos son destinados a un típico servicio público como lo es la prevención, curación y mantenimiento de la salud de las personas.

En todo caso, lo cual es importante, a la opinión anterior se añade el hecho insoslayable de que la administración de los fondos de los Comités de Salud opera en base a la reglamentación dictada al efecto, de forma coordinada con las autoridades del Centro de Salud; de manera que existe una cogestión en esta materia, vislumbrándose de los instrumentos legales, y es que no podía ser de otra manera, participación del Estado en la administración y buen uso de dichos bienes, v.gr., Art. 16 del D.E. 708 que reza:

**"Artículo 16º:** Los Directores de Centros de Salud y los miembros del Comité de Salud tienen la obligación de manejar los fondos y bienes de que tratan los artículos 12º, 13º y 14º del Decreto de Gabinete No. 401, con la mayor honestidad y con los cuidados de un buen padre de familia." (Subrayado nuestro).

La naturaleza de interés público que anima a las entidades que participan en los programas de salubridad comunal, la función en miras a ese noble fin, sin obviar la iniciativa de los particulares, nos hacen colegir que esta cierta conformación "híbrida" de los Comités de Salud, es necesaria y de la buena voluntad de las partes y del denonado esfuerzo por construir un país con salud se verán reflejados los mejores beneficios que se tuvieron en mientes al promover la mayor participación de los ciudadanos en los problemas de toda sociedad que como la nuestra se encuentra en "vías de desarrollo."

Por otro lado, entendemos la preocupación en cuanto a que la posibilidad de disposición de dichos fondos sea tan expedita como la exigencia que plantea el suministro de insumos a los Centros de Salud, luego, la "libertad en el uso de la cuenta del Comité" aducida, tiene como límites la observancia de las prescripciones legales, sin injerencia de mecanismos harto burocráticos que excedan de los

expresamente permitidos y de lo que la prestación del servicio de salud exige.

Mas: debemos recordar, que los controles de fiscalización y previsión del buen uso y destino de los "fondos" deben ser observados, pues, la razón de éstos radica, precisamente, en la voluntad del legislador de que las finanzas sean correctamente canalizadas a los fines del organismo, v.gr., los Artículos 18, 19 y 21 del Decreto Ejecutivo 708 dictados en desarrollo de la Ley dicen a la sazón:

**"Artículo 18º:** Además de las obligaciones de mantener en el Banco Nacional o su sucursal local los dineros, y de llevar registros de contabilidad a la Junta Directiva del Comité de Salud, se les mantendrá informado de justificación de los gastos y órdenes de compra de mercancías, medicamentos, equipos y contratación del personal técnico necesario por parte de las autoridades de salud, para la correspondiente firma de los cheques y demás actuaciones (Artículos 11º, 12º)."

- - - o - - -

**"Artículo 19º:** 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, pagado con el dinero del Comité de Salud, deberá canalizarse en coordinación con las autoridades de salud, correspondiente, (sic) quien procederá en concordancia a lo establecido en el Código Administrativo y Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud." (Subrayado nuestro).

- - - o - - -

**"Artículo 21º:** Los documentos pertenecientes a manejos financieros (cotizaciones, recibos, facturas, requisiciones, cheques, libros de Registro de Miembros y libros contables) reposarán en el Centro de Salud, cuyas autoridades tendrán el manejo, fiscalización y custodia de tales documentos; la Directiva del Comité de Salud en concordancia con la Dirección del Centro de Salud respectivo, podrán revisar dichos documentos."

En esta misma senda de requerido control se pronuncia el Artículo 14 del Decreto de Gabinete 401 de 1970:

**"ARTICULO 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 audito (sic) por parte de esta entidad y del Ministerio de Salud. Además están obligados a llevar libro de actas."

Luego de la lectura de estos lúcidos preceptos pasamos a la siguiente pregunta:

5. "¿Qué fondos provenientes (sic) de los aportes que pagan los miembros de la comunidad que acuden a el Centro de Salud, son lo que se deben depositar en las cuentas de los Comités de Salud en el Banco Nacional.?"

La materia cuestionada es propia de un vacío legal, o sea, que las disposiciones que regulan el desenvolvimiento de las actividades de los Comités de Salud, no prevén qué fondos provenientes de los aportes que pagan los miembros de la comunidad que acuden a los Centros de Salud deben depositarse en el Banco Nacional. Sin embargo, en el evento que existan diferentes rubros en concepto de estos aportes; pensamos que existe identidad de razón o motivos suficientes para recomendar que todos aquellos fondos que no son excluidos de ser depositados en dicha cuenta, precisamente, sean puestos en ella.

Lo anterior va en función de que la regla "general" es que los fondos del Comité de Salud han de depositarse obligatoriamente en la empresa bancaria estatal denominada Banco Nacional de Panamá. Ahora bien, el Artículo 12 del Decreto de Gabinete 401 no hace distinción entre tipos de fondos del Comité de Salud, a todos pareciera englobarlos en la denominación "fondos."

Para nosotros lo importante es expresar que la creación de un fondo común o mejor dicho único perteneciente al comité respectivo en el Banco Nacional, salvo mejor opinión, en nada impide la disposición y utilización ordenada de los mismos, sin interferir en los diferentes rubros o programas, objetivos primarios, traducidos en beneficio de la comunidad y buena marcha de estas personas morales.

6. "¿Qué sí (sic) los fondos que se recaudan en los Centros de Salud, deben ser depositados en la Cuenta del Tesoro Nacional, o en la Cuenta del Comité de Salud en el Banco Nacional?"

Siendo consecuentes con las anteriores respuestas toca decir que la ley, no hace este tipo de distinciones, sólo se limita el Artículo 13 del Decreto de Gabinete a señalar que forman parte del patrimonio de los Comités 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..." por lo que tales dineros o fondos deben depositarse en la cuenta respectiva del Comité de Salud en el Banco Nacional, como patrimonio que son de ~~estos~~ organismos.

7. "¿Qué sí (sic) para efectos de los fondos provenientes (sic) de los servicios que brinde el Centro de Salud, se debe hacer alguna diferencia entre los que provienen de los servicios médicos, paramédicos y los que se obtienen por razones de trámite por conceptos (sic) tales como:

- a- Otorgamiento de Carné de Salud (Manipuladores de alimentos).
- b- Permiso de funcionamiento a establecimiento (sic) de intereses sanitarios.
- c- Permisos de Control y Vigilancia Veterinaria (C.A.V.V., que se dé a mataderos, carnicerías, granjas de animales para consumo humano y transportes de alimentos animales." (sic)
- d- Ingresos por multas impuestas por el director e inspector del Centro de Salud a los transgresores del Código Sanitario y al Decreto 128 del 4 de abril de 1990/aedas aegypti."

Tal vez para efectos de tipo académicos de contabilidad, estadísticos y archivo de información que en ciernes tiene una utilización, podrían hacerse estas diferenciaciones, clasificando en atención a los servicios prestados por el respectivo Centro de Salud los fondos o dineros provenientes de la prestación de dichos servicios. Lo cierto es que estos dineros forman parte del patrimonio del Comité y por no prohibirlo la Ley atendiendo conveniencias prácticas, si fuera el caso, es posible la existencia de varias cuentas del respectivo Comité abiertas en el Banco Nacional, pero recuérdese todas integrantes de un solo patrimonio.

Esto último lo sugerimos en razón de que la expresión "Podrán girar sobre la cuenta bancaria..." contenida en el Artículo 12 de Decreto de Gabinete 401 de 1970 no es interpretable en exclusivo de que se trata solo de una (1) cuenta bancaria.

Esperando haber abauerto en debida forma sus interesantes cuestionamientos, se despide con muestras de consideración y aprecio.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

17/ichdef.