

30 de mayo de 1994.

Doctor**EDUARDO GARCIA CARVAJAL**
Director Médico Regional de /
Salud, Panamá Oeste**Señor Director Médico:**

Acusado recibo de su Nota N° 077/DNRSISPO, de 28 de abril del presente año, nos disponemos a darle contestación a la consulta portada en la misma y que dice relación con la determinación del estatus jurídico de aquellos miembros de un Comité de Salud que reciben sueldos o estipendios provenientes de fondos que pertenecen, según usted nos comunica, al Centro de Salud de la comunidad.

En literales expresiones, la consulta inquiriere sobre:

"El 'estatus de los empleados pagados a través de los Comité de Salud; (sic) ya que dichos empleados son pagados por patrimonio de Comité de Salud, (sic) que son generado (sic) por medio del Centro de Salud..."

Creemos conveniente a efectos esclarecedores, contestar este cuestionamiento acudiendo a la ayuda de la noción de servicio público y su afín, servidor público.

Efectivamente, el servicio público se encuentra signado por un interés general encarnado en el Estado que se irriga al cuerpo social, al cual aquel ente moral le está atribuida la función de proteger y suplir las condiciones mínimas de bienestar que procuren su desarrollo y avance cultural en todos los sentidos. Es por ello que el Estado se convierte en un instrumento para satisfacer las necesidades de salud, vivienda, agua potable, electricidad, medios de comunicación y vías de transporte, etc. que requiere toda sociedad civilizada.

Para HAURIORI, conforme nos dice CABANELLAS DE TORRES, el servicio público es de carácter "técnico prestado al público de manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización

"pública" (Cfr. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 11^o ed., Tomo VII, Edit. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1989, p. 397).

La acepción anterior debemos precisar que no excluye el que a través de concesiones administrativas y otros contratos celebrados con la entidad pública respectiva, particulares (concesionarios) presten determinados servicios públicos a la población.

Lo importante, y que nosotros deseamos destacar, es que en cuanto a ese interés general o común se refiere la doctrina es conteste al establecer que "El motor de la acción administrativa... es esencialmente desinteresada: es la búsqueda del interés general, o de utilidad pública, o en una perspectiva más filosófica, del bien común.

El interés general no es, pues, el interés de la Comunidad, considerada como una entidad distinta de aquellas que la componen y superior a ellos; es, simplemente, un conjunto de necesidades humanas -aquellas a las cuales el juego de las libertades no atiende de manera adecuada, y cuya satisfacción condiciona sin embargo el cumplimiento de los destinos individuales-. La delimitación de lo que compete el interés general varía con las épocas, las estructuras sociales, los elementos psicológicos y las técnicas; pero si el contenido varía, la finalidad permanece igual: la acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general" (RIVERO, Jean. Derecho Administrativo, Trad. de la 9^a ed., Caracas, 1984, pp. 10 y 11).

Estos atinados comentarios doctrinales son aplicables a los Comités de Salud, pues, para nosotros, estos organismos integrados principalmente por particulares residentes en la comunidad, forman parte de la "acción administrativa" de la que habla RIVERO. Así, ese interés público que existe en la conformación de los Comités nos lleva a inferir que pese al carácter híbrido que presentan, la noción y finalidad del servicio público los alcanza, con los consiguientes efectos jurídicos que de ello deviene y que se encuentran nítidamente contemplados en el Decreto de Gabinete N^o 401 de 29 de diciembre de 1970 y en el Decreto Ejecutivo N^o 708 de 7 de septiembre de 1992; que regulan la actividad concerniente a los mismos.

Nemos tenido la oportunidad de exponer anteriormente 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, por ello, tienen una función conjunta que cumplir en permanente contacto y asesoramiento de las autoridades

del ramo. No hay duda, entonces, que está presente en dicha relación un interés público que se traduce en programas de prevención de enfermedades y preservación de la salud a nivel comunitario.

El nudo estriba, ahora, en determinar si los miembros del Comité de Salud, por ejecutar labores atinentes al servicio público de salud, tienen o no la calificación de servidores públicos, y, fundamentalmente, qué incidencia tiene el supuesto de que miembros de dichos organismos perciban sueldos pagados con fondos del Centro de Salud. Respecto de lo uno decimos que, en principio, los integrantes de los Comités no son servidores públicos, sin embargo, los miembros de la Junta Directiva serán responsables civil y penalmente por los malos manejos de fondos que, recordemos, son de naturaleza pública. Con relación a la segunda hipótesis, la orientación que se desprende de la Constitución Nacional, en su artículo 294, es bien clara. Leamos:

"ARTICULO 294. Son servidores públicos las personas nombradas temporalmente o permanentemente en cargos del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado." (Subrayas nuestras).

Para el Tribunal Superior de Trabajo este precepto "define con precisión... lo que debe entenderse por servidor público, denominación que reemplaza la antigua de empleado público..." Cita este Tribunal una sentencia de 18 de junio de 1979, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que, sobre la figura jurídica, expone:

"El concepto de servidores públicos que en forma general enuncia el artículo 258 (léase 294) en la Constitución Nacional obedece a la intención de integrar la diferencia un poco antigua que venía haciéndose en nuestro ordenamiento jurídico, acerca de los conceptos de empleado y funcionario público. Esta concepción con un sentido amplio, abarca a todas las personas vinculadas a los Organos del Estado, y, en general, a los que reciben remuneración del mismo. Lo que objetivamente no se presta a considerar varias alternativas ni supuestos, sino exclusivamente dos situaciones generales: a) Que la persona

sea nombrada, tanto temporal o permanentemente en cargos de un órgano y organismo del Estado y b) que reciba una remuneración de éste."

(Ver sentencia de 14 de abril de 1993).

Luego, para poder determinar si un trabajador es servidor público, conforme certeramente comenta el Tribunal Laboral, se hace necesario considerar si esa persona reúne los requisitos necesarios para ser servidor público, a saber: 1) Que haya sido nombrado, ya sea temporal o permanentemente, en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas y 2) Que perciban una remuneración del Estado.

Habría que establecer si ese miembro del Comité de Salud aparece en la planilla del Centro de Salud, que es un ente público ubicado dentro de los servicios ejecutivos periféricos e identificado en el "nivel de órganos ejecutivos operacionales", que corresponde al nivel 3º de la estructura del Ministerio de Salud (Ver art. 38 del Estatuto Orgánico de dicho Ministerio). En este supuesto a tal o tales personas les alcanzan los respectivos descuentos, como el impuesto sobre la renta, seguro social y seguro educativo, la porción destinada al fondo complementario, el pago de la bonificación conocida como XIII mes; cotizaciones y descuentos que tienen carácter obligatorio, sin mencionar los derechos a otras prestaciones, cumpliendo con los requisitos legales (goce de vacaciones).

A lo anterior hay que añadir otros elementos de los cuales se debe dejar constancia registral como lo es el nombramiento y toma de posesión del servidor; pero la nota más relevante, en este caso, es que el miembro del Comité de Salud percibe remuneración que proviene del Centro de Salud (indudablemente fondos estatales) cumpliéndose así con por lo menos uno de los dos requisitos contemplados constitucionalmente. Ello resulta suficiente para recibir la calificación de servidor público.

Esperando haber absuelto debidamente su interesante consulta, nos despedimos con muestras de consideración y aprecio.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION