



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de diciembre de 2010.
C-129-10.

Licenciado
Jorge Iván Castillo M.
Director General de Las Juntas de Conciliación y Decisión
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 331-DGJCD-2010, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si el personal que labora en SUME 9-1-1, la Coordinadora Nacional de la Salud (CONSALUD) y los Comités de Salud tienen la categoría de servidores públicos o de trabajadores, regulados por el Código de Trabajo.

Toda vez que la naturaleza jurídica de las entidades a las que se refiere tal interrogante no es uniforme, al haber sido creadas para el cumplimiento de distintas funciones públicas bajo el amparo de leyes que establecen claras distinciones en cuanto a sus respectivas estructuras orgánicas y de funcionamiento, se hace necesario hacer un examen de cada una de estas normas, a fin de determinar si quienes prestan servicios en estas instituciones son trabajadores sujetos a la legislación laboral o servidores públicos regidos por las disposiciones que regulan la Administración Pública.

En ese sentido, es importante señalar que los Comités de Salud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del decreto de gabinete 401 de 29 de diciembre de 1970, constituyen organismos de interés público que funcionan dentro de los Centros de Salud del Ministerio de Salud y están adscritos a dicha entidad ministerial. La finalidad básica de estos comités es promover la iniciativa en la orientación, planificación y ejecución de los programas de salud del ministerio. Por otra parte, los Comités de Salud son personas jurídicas, cuya personería es reconocida con su inscripción en el Ministerio de Salud, de ahí que tengan capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones.

En lo que respecta al régimen laboral al que se encuentran sujetos sus trabajadores, es importante anotar que el decreto 708 de 7 de septiembre de 1992, derogado posteriormente por el decreto ejecutivo 389 de 9 de septiembre de 1997, establecía en su artículo 19 que las relaciones del personal pagado con fondos del Comité de Salud debería ser canalizado en coordinación con las autoridades de salud correspondientes, quienes procederían en concordancia con el Código Administrativo y el Reglamento Interno del Ministerio de Salud.

La naturaleza pública de este régimen laboral fue modificada al entrar en vigencia el citado decreto 389 de 1997 que facultó a los Comités de Salud para proponer nombramientos o remover al personal pagado con sus fondos, siempre que la dirección del respectivo Centro de Salud lo estimara pertinente.

Debido al vacío creado sobre la materia luego de esta modificación, la jurisdicción especial de Trabajo, tal como se nota en algunos pronunciamientos del Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial, dispuso anular fallos de primera instancia proferidos en el caso de despidos de trabajadores de los Comité de Salud, por considerar que éstos eran servidores públicos y, por ende, estaban sujetos a lo dispuesto por el artículo 2 del Código de Trabajo.

No obstante, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 26 de abril de 2006, expresó en relación a la naturaleza jurídica de la relación laboral de las personas contratadas por estos comités, al indicar lo que a continuación se cita de manera textual:

“

Los Comités de Salud son personas jurídicas distintas a cualquier ente público o privado, al poseer una fisonomía jurídica propia y autónoma; sus miembros (término que incluye a las Comisiones, Asamblea General y Junta Directiva) y planta de trabajo contratada -por carecer de la calidad de servidor público- no le es aplicable las normas sobre el estatuto de carrera administrativa u otra carrera pública existente.

En cuanto a la planta de trabajo contratada bajo subordinación jurídica y dependencia económica, es de derecho que se le reconozcan las prestaciones laborales, de conformidad con la Ley Laboral, si es el caso, máxime si como tiene previsto la reglamentación de los Comités, es posible que una contratación de personal al servicio del mismo pueda afectar periodos de regencia de distintas juntas directivas (cuya duración es de un año).

.....”

En lo que respecta a la Coordinadora Nacional de la Salud (CONSALUD), creada por ley 27 de 1 de mayo de 1998, se observa que de acuerdo con lo que disponen de manera respectiva sus artículos 1 y 2, la misma reviste la forma de una sociedad por acciones, constituida como una empresa mixta de utilidad pública, sin fines de lucro, regida exclusivamente por las disposiciones de la propia ley que la crea; cuyo objetivo primordial es coordinar la financiación, contratación, y provisión de servicios de atención médica y de salud en todo el territorio nacional, a través de contratos-programas que celebrará con sus proveedores.

En virtud de la autorización que en tal sentido prevé el mencionado artículo 1 de la ley 27 de 1998, esta empresa de utilidad pública fue formalmente constituida como persona jurídica mediante la protocolización de su pacto social a través de escritura pública, el cual aparece debidamente inscrito en el Registro Público a ficha C-14280, rollo 4083, imagen 0002, de la Sección de Micropelículas Mercantil del Registro Pública.

A pesar que casi la totalidad del capital accionario de esta empresa es de propiedad del Estado, y que tales acciones están representadas en la junta de accionistas de la sociedad por los ministros de Hacienda y Tesoro, actualmente Economía y Finanzas, y de Salud, el director general de la Caja de Seguro Social, y el Contralor General de la República, quienes además integran su junta directiva, lo cierto es que en cuanto se refiere al régimen para la adquisición de bienes y servicios, así como en sus relaciones contractuales, ésta se rige por las normas del derecho privado, tal como lo dispone de manera expresa el artículo 18 de la ley 27 de 1998, de ahí que pueda concluirse que la relación laboral de esta empresa y sus trabajadores queda sujeta para todos sus efectos a la legislación laboral.

En cuanto al Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, éste es un organismo creado por ley 44 de 31 de octubre de 2007, para la planificación, asistencia, dirección y supervisión de las acciones para la atención integral y oportuna de las emergencias, bajo esquemas de calidad, innovación, desarrollo de habilidades competitivas, dominio de nuevas tecnologías de información y comunicación, aprendizaje significativo y promoción de programas de mejoras continuas; que desarrolla sus funciones bajo la administración de un Patronato integrado por once miembros, presidido por el ministro de Gobierno; entidad que igualmente le representa ante el Órgano Ejecutivo.

Conforme se establece en el artículo 19 de la ley 44 de 2007, el funcionamiento y operación del Sistema es financiado por un fondo especial creado por este instrumento legal, el cual se denomina SUME 9-1-1, depositado en el Banco Nacional de Panamá, cuya fiscalización le corresponde a la Contraloría General de la República.

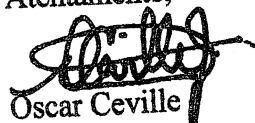
En virtud de la interpretación hecha por la Contraloría General de República en relación con el régimen bajo el cual debe desarrollarse la relación de trabajo entre el Sistema y el recurso humano contratado para el cumplimiento de sus fines, la Junta Directiva del Patronato del SUME 9-1-1 emitió la resolución 008 de 21 de mayo de 2009, en cuyo artículo primero dispuso aprobar que "...las políticas de nombramiento de personal administrativo y técnicos de la salud de SUME 9-1-1, estén sujetas, para todos sus efectos, a las disposiciones de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y demás leyes complementarias."

Lo expresado en dicho acto administrativo, no deja duda en cuanto que la voluntad del Patronato que rige la dirección, organización y administración del Sistema, no es otra que someter su relación con el personal que contrate, a las normas que rigen para los servidores públicos. Así se encuentra plasmado en el reglamento interno de personal, aprobado

mediante la resolución 001 SUME 9-1-1 de 12 de febrero de 2010, publicada en la gaceta oficial 26542 del jueves 27 de mayo del mismo año, y en sus reformas posteriores.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

