

21 de diciembre de 1995.

Señor  
**SAMUEL TURGMAN**  
Presidente del Patronato del  
Servicio Nacional de Nutrición  
E. S. D.

Estimado Señor:

Con sumo agrado procedo a darle respuesta a la Nota No. PSNN/767/95, de 13 de octubre último, mediante la cual solicita mi opinión jurídica acerca de la "consideración" o, mejor dicho, el status jurídico que tienen las personas que prestan servicio en el Patronato que usted atinadamente preside, y en términos precisos, si estas personas son "servidores públicos o trabajadores privados".

Se aprecia que la Nota consultiva viene acompañada del criterio legal con relación al punto en consulta, cumpliéndose así con el requisito que exige el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial.

Cabe resaltar que usted nos comunica que la inquietud referida emana de la necesidad de aclarar tal situación jurídica, y a la vez porque este tema ha merecido respuesta de varias instituciones "...que difieren en sus posiciones".

Ciertamente, los dos criterios vertidos en torno al presente cuestionamiento, que usted nos ha facilitado, son divergentes; y esto se confirma porque el primero, emitido por el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, licenciado Raúl Adames, opina luego de hacer comentarios respecto del artículo 2 del Código de Trabajo y del artículo 294 de la Constitución Política, que a los trabajadores del Patronato les "es aplicable el Código de Trabajo"; y que si bien esta entidad recibe un subsidio estatal "...este no es destinado exclusivamente para la contratación de trabajadores por lo que no puede considerarse que reciben remuneración del Estado", como lo establece la Constitución Política en el artículo 294.

La segunda opinión, con la que estoy de acuerdo, y que fuera emitida por el doctor Olmedo Sanjur, previa cita y análisis de

algunos de los artículos contenidos en la Ley 57 de 1951 y en la Ley 17 de 1990 que modifica a la anterior, colige que, con fundamento precisamente en las normas mencionadas, los empleados del Patronato son servidores públicos.

Al hacer una relación entre las normas constitucionales y legales aplicables al presente cuestionamiento, el doctor Sanjur expresa lo que a seguidas se copia:

"Dicha Ley (se refiere a la 17 de 1990) estableció que el Presidente del Patronato es el representante legal del mismo (art. 2), le otorga personalidad jurídica y autonomía a dicha entidad estatal (arts. 1, 2, 4, etc.), dispone que el manejo de sus fondos estará sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República (art. 9), exime del pago de impuestos al igual que a las demás entidades estatales (art. 5), señala donde tendrá su sede y como estará conformado (art. 3), y en general lo regula en forma similar al resto de las entidades estatales. En cuanto a sus recursos, el artículo 4 de dicha Ley dispone que el Patronato "tendrá su propio patrimonio que estará constituido por las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional, las donaciones y legados que reciba de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, y de los aportes de las instituciones municipales, autónomas y semiautónomas".

Luego de estas premisas no resulta otra conclusión de que el Patronato del Servicio Nacional de Nutrición es una institución autónoma del Estado, y las personas nombradas o contratadas que prestan servicio en él y reciben como contraprestación una remuneración o sueldo, son servidores públicos, cuyo vínculo con la Administración es normado por el Derecho Administrativo con exclusión del Código de Trabajo.

Abrigo y sustento este criterio jurídico debido a que considero que las disposiciones legales que crean el Patronato mencionado son expresas al establecer la naturaleza jurídica del mismo. El aspecto de la naturaleza jurídica del Patronato es tema de gran importancia, y conviene precisarlo a objeto de responder integralmente el cuestionamiento que se me ha hecho.

Para mayor claridad, es conveniente determinar el tipo de entidad o persona que es el Patronato, y para ello el artículo 64 del Código Civil nos muestra los lineamientos de dicha definición.

Veamos:

"Artículo 64. Son personas jurídicas:

1...

2...

3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;

...

...

..." (Destaca la Procuraduría).

El Patronato del Servicio Nacional de Nutrición cuyo antecedente es la entidad conocida como "Servicio de Almuerzos Escolares", que fue creado mediante Ley especial No. 57, de 19 de diciembre de 1951, ha sido modificada por la Ley 17, de 19 de noviembre de 1990, pero hay que notar que a pesar de las modificaciones introducidas para reorganizarlo, mantiene la calidad de entidad pública (y por tanto sometida a normas y principios esencialmente de Derecho Público), que persigue nobles fines en los que resalta el interés social.

Es menester, pues, transcribir el artículo 1 de la Ley 17 de 1990, que a la sazón modifica el artículo 1 de la Ley 57 de 1951.

"Artículo 1. Créase un organismo especial, sin fines de lucro, que se denominará Patronato del Servicio Nacional de Nutrición (P.S.N.N.), con personería jurídica y patrimonio propio, con facultad para manejarlo conforme a las estipulaciones de esta ley".

Observamos que la condición de persona jurídica sin propósito lucrativo alguno, que tiene este Patronato, emana de la propia Ley; es una creación del legislador y el mismo ha sido ubicado dentro de la esfera pública, a especie de una fundación pública, la cual se caracteriza, como señala el doctor Quintero, por ser entidades que se constituyen "...para administrar un patrimonio destinado a un fin especial y permanente" (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, T. I., Edit. Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, 1967, p. 235).

Sobre este punto vale recalcar que el interés público y social se pone de manifiesto en esta institución descentralizada y por tanto autónoma, porque tiene la finalidad de mejorar las condiciones de nutrición de la población infantil del país en el doble sentido de proporcionar alimentación complementaria a las gestantes que lo ameriten, a los que asisten a centros parvularios y escuelas primarias. También tiene la finalidad de difundir, entre los padres, ciertos conocimientos científicos y prácticos de alimentación y nutrición, tal como preceptúa el artículo 5 de la Ley 17 de 1990 que modifica el artículo 2 de la Ley 57 de 1951.

Este interés social se traduce en beneficio social, indudablemente, por el objeto destinado a realizar este organismo especial, y que vale decir, incluso ello tiene asidero constitucional en el artículo 106, numeral 1, que dispone lo siguiente:

"Artículo 106. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.

...

...

..." (Destaca la Procuraduría).

Todo lo anterior nos permite decir que al estar el Patronato orgánicamente ubicado y vinculado al sector público no puede existir duda, entre otras cosas, de que la relación o vínculo de las personas que prestan servicio en él les es endosable la calificación de funcionarios o servidores públicos; repetimos, por ser dicho organismo un ente dentro de la esfera de la Administración Pública.

Precisamente este es uno de los aspectos determinantes que contiene el artículo 294 de la Constitución Política, ya que a los anteriores juicios se añade que la Carta Magna contiene el concepto de servidor público, en el mencionado artículo, el cual textualmente preceptúa:

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

Esta norma quiere decir que por el hecho de que una persona sea nombrada de modo temporal o permanentemente en cualesquiera institución u órgano del Estado o bien que reciba remuneración proveniente de fondos públicos, tiene la calidad de funcionario

estatal. Incurrir en alguno de esos dos supuestos es suficiente motivo para ser considerado, como señala la Constitución, servidor público.

Lo anterior es importante porque está íntimamente relacionado con el esbozo expuesto acerca de la naturaleza jurídica del Patronato; el cual, según vimos, es un ente público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio para administrarlo y canalizarlo a un fin específico de interés social; con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones; posee la facultad, entre otras, de dictar su propio reglamento interno; además es beneficiaria de exenciones fiscales; y como todas las personas públicas y dependencias estatales, sujeto al control y fiscalización en el manejo de bienes y fondos públicos por la Contraloría General de la República (Cfr. arts. 1, 2, 4, 5, 10 lit. b, etc. de la Ley 57 de 1951 tal cual sus modificaciones).

Cabe señalar también que los miembros del Patronato, entendiéndose como tales las personas encargadas de su dirección, deben conforme a la Ley ejercer sus funciones de forma honoraria (ad honorem), y ello se explica por el propósito altruista que reviste conducir una institución como ésta, dedicada a la beneficencia y que conlleva contribuir al mejoramiento nutricional de mujeres embarazadas, de párvulos y niños de escuela primaria. No hay duda de que el desempeño de esta labor apoya el saludable nacimiento y crecimiento de futuras generaciones, lo mismo puede decirse de la capacitación científica a padres de familia en materia nutricional.

Lo anterior también lo reseñamos porque puede darse el supuesto previsto en la Ley de que miembros del Patronato no sean servidores públicos (art. 14, Ley 17 de 1990).

Esto se distingue del personal subalterno que en virtud del literal d) del artículo 10 modificado de la Ley 57 de 1951, puede el Patronato del Servicio Nacional de Nutrición nombrar y destituir, quienes, recalcamos, son servidores públicos que prestan sus servicios a un ente público que tiene en mientes el interés colectivo, y, por tanto, sujetos a normas esencialmente de Derecho Público, en especial, de Derecho Administrativo.

En espera de haber satisfecho sus inquietudes, me despido con muestras de respeto y distinguida consideración.

Atentamente,

LCDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración