



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 7 de enero de 2020  
C-003-20

Doctora  
**Rosario E. Turner M.**  
Ministra de Salud  
E. S. D.

**Ref.: Reconocimiento de derechos a personas afectadas por la intoxicación masiva con dietilenglicol**

Señora Ministra:

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tengo a bien referirme a su Nota 2945-DMS-OAL, calendada el 26 de noviembre de 2019, recibida en este Despacho el 3 de diciembre del presente año, en la cual se consulta la opinión de esta Procuraduría sobre dos interrogantes referentes a las ciento cuarenta y cuatro (144) horas anuales como licencia remunerada, reconocidas por el artículo 9 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010 y la Ley 20 de 2013, relativas a la intoxicación masiva con dietilenglicol, y dicta otras disposiciones. Las interrogantes planteadas por el **Ministerio de Salud** son las siguientes:

1. ¿Debe descontarse las ciento cuarenta y cuatro horas que toma el servidor público o trabajador del sector privado, reconocido o en proceso de reconocimiento como víctima afectada por Dietilenglicol, de sus incapacidades, remitiendo estas para el trámite dispuesto por la Ley 51 Orgánica de la Caja de Seguro Social y sus reglamentaciones en lo atinente a incapacidades por enfermedad?
2. ¿Son las ciento cuarenta y cuatro horas contempladas en el artículo 9 de la Ley 12 de 2015, un reconocimiento especial a dichas personas, que no debe descontarse y por tanto asumir la institución o empresa?

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, se señala la función de este Despacho en actuar como consejero jurídico de la Administración Pública:

**“Artículo 6.** Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

1. Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico;  
...”

#### **Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

En primer lugar, debemos consignar que esta Procuraduría de la Administración, en ejercicio de sus atribuciones de representar los intereses de la Administración Pública, ha asumido la defensa del Estado panameño en todas las demandas de indemnización que un grupo de personas entabló y que actualmente se sustancian ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por presuntas afectaciones relacionadas con la intoxicación masiva del Dietilenglicol, por lo que **la opinión aquí vertida, solo se refiere al aspecto laboral relativo a la licencia remunerada de las personas afectadas y no debe entenderse como la posición jurídica dentro de los procesos que actualmente se ventilan en los órganos jurisdiccionales.**

Consideramos que **no debe descontarse las ciento cuarenta y cuatro horas que toma el servidor público o trabajador del sector privado** que establece el artículo 9 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, del régimen o fondo de enfermedades no profesionales y no culpables que tiene derecho todo trabajador en la República de Panamá.

#### **Análisis jurídico de la situación planteada:**

Antes de referirnos a las normas jurídicas referentes a la situación jurídica esbozada, el sistema jurisdiccional panameño ha tenido la oportunidad de referirse al tema y determinado su importancia. En la Sentencia de 25 de abril de 2017, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a propósito del tema relativo a la intoxicación masiva por dietilenglicol, determinó:

“Conviene partir estableciendo que la intoxicación masiva por dietilenglicol es un hecho calamitoso que marcó a la sociedad panameña, debido a las innumerables víctimas inocentes que ingirieron esta sustancia tóxica, y es por ello, que el Gobierno de la República de Panamá, a través de las autoridades correspondientes creó diferentes mecanismos de seguimiento y atención a las víctimas y familiares damnificados por el envenenamiento colectivo.”

Entre las medidas asumidas por el Estado panameño para atender a las víctimas de este hecho, se adoptaron, entre otras medidas, la Ley 12 de 7 de abril de 2015, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010 y la Ley 20 de 2013, relativas a la intoxicación masiva con dietilenglicol, y dicta otras disposiciones, en cuyo artículo 9 se dispuso lo siguiente:

“**Artículo 9.** Las personas a quienes se determine la condición de afectadas por la intoxicación del dietilenglicol tendrán derecho a licencia remunerada de hasta ciento cuarenta y cuatro horas anuales en sus lugares de trabajo, por cada afectado, para asistir a las citas médicas debidamente comprobadas y demás compromisos derivados de su condición.”

Frente a esta norma, tenemos el contenido en el numeral 1 del artículo 85 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de julio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenada por la Ley 23 de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28.729 del lunes 11 de marzo de 2019, adoptada por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 85.** Los permisos son las ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de dieciocho (18) días al año. Se puede solicitar permisos por las siguientes causas:

1. Enfermedad del servidor público.

...”

De igual forma, cabe destacar que en el sector público, las leyes especiales de diversas entidades autónomas o semiautónomas, o los Reglamentos Internos de las mismas, pueden consignar un período distinto.

Por otra parte, cabe destacar que para la empresa privada, rige el artículo 200 del Código de Trabajo, tal como quedó adicionado por el artículo 30 de la Ley 44 de 12 de agosto de 1995, que a la letra señala:

“**Artículo 200.** Desde el momento en que inicie el contrato de trabajo, el trabajador comenzará a crear un fondo de licencia por incapacidad, que será de doce horas por cada veintiséis jornadas servidas o de ciento cuarenta y cuatro horas al año, y del cual podrá disfrutar total o parcialmente con goce de salario completo, en caso de enfermedad o accidente no profesional comprobado.

Dicha licencia podrá acumularse hasta por dos años seguidos y ser disfrutada en todo o en parte durante el tercer año de servicio.

Cuando el trabajador no tuviere derecho al beneficio del seguro social y hubiere agotado el fondo de licencia acumulado, tendrá derecho a que se le extienda la licencia por enfermedad, deduciéndola de las vacaciones ganadas. Si los beneficios del seguro social no se le reconocen por mora o culpa del empleador, éste deberá pagar el subsidio correspondiente.

Los certificados de incapacidad deben ser expedidos por facultativos idóneos, estar prenumerados, contener el número de registro que la Dirección General de Salud le otorga al facultativo, el nombre completo del éste, la dirección, el número de teléfono y el nombre de la institución pública, ya sea la Caja de Seguro Social o el Ministerio de Salud, o clínica privada donde labora el facultativo.

No tendrá validez el certificado que incumpla estos requisitos, salvo que por razones del lugar de su expedición no sea posible cumplir con alguna de estas exigencias. El facultativo tendrá la obligación de mantener, en el expediente del trabajador, una copia de cada certificado con el diagnóstico o motivo por el cual se da la incapacidad.”

## **El Derecho a la Salud es un Derecho Humano Fundamental:**

---

Es necesario destacar la importancia de la salud como parte de los Derechos Humanos fundamentales de toda persona. A nivel de principios, vemos que la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, en su Resolución 217 A (III), señala en el numeral 1 del artículo 25:

### **“Artículo 25.**

1. **Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar,** y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, **la asistencia médica** y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. ...” (Lo resaltado es nuestro).

Por su parte, dentro del sistema continental de Derechos Humanos, se observa que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948, estableció en su artículo undécimo lo siguiente:

**“Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica,** correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.” (Lo resaltado es nuestro).

A nivel vinculante, tenemos en la actualidad que el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el Décimo Octavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de Estados Americanos, y ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, establece en su artículo 10, lo siguiente:

### **“Artículo 10. Derecho a la Salud.**

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer **la salud como un bien público** y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
  - a. **la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;**

- b. **la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;**
- c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- d. la prevención y el **tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;**
- e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.” (Lo resaltado es nuestro).

Un criterio de interpretación de las normas jurídicas que protegen la salud, entendida como un derecho humano cardinal, surge del Preámbulo del Pacto de San Salvador, el cual señala, entre otras cosas:

“Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

**Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;**  
...” (Lo resaltado es nuestro).

En nuestro Derecho Constitucional, le corresponde al Estado, en aras de exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general, interpretar las normas correspondientes bajo una concepción en razón de resaltar los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Bajo el mandato del artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, observamos lo siguiente:

**“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**

**Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”** (Lo resaltado es nuestro).

En clara concordancia con los Derechos Humanos establecidos en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece como misión esencial del Estado:

**“Artículo 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.”** (Lo resaltado es nuestro).

Entendida la salud como un Derecho Humano fundamental, las autoridades públicas deben interpretar las normas relativas a la misma, desde una perspectiva del control de la convencionalidad y de la constitucionalidad.

En materia de Derechos Humanos, ha surgido el principio “*pro-homine*”, el cual significa, de acuerdo a la opinión del jurista Hernán Alejandro Olano García en su obra Interpretación y Dogmática Constitucional, lo siguiente:

“Las normas de derechos humanos deben interpretarse y aplicarse extensivamente en todo cuanto favorezca al ser humano y al pleno goce de los derechos humanos, y restrictivamente en todo lo que los excluya, restrinja y condicione o exceptúe. Los conflictos de normas deben resolverse siempre en el sentido más favorable al ser humano.” (Olano García, 2005, p.172).

Sobre este principio, la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, en Pleno, mediante la sentencia de 11 de octubre de 2010, señaló:

“Teniendo en cuenta que en materia de Derechos Fundamentales rige el principio constitucional *por homine*, conforme al cual siempre, y no sólo en caso de dudas, debe optarse por una interpretación que procure la mejor tutela, satisfacción, promoción y reconocimiento de los derechos y Garantías Fundamentales.”

Más recientemente, en Sentencia de 24 de enero de 2018, nuestra máxima instancia jurisdiccional sostuvo:

“Sobre este principio *pro homine*, o *pro persona*, que significa siempre a favor del hombre, lo que se promueve es que al interpretarse las normas que consagran derechos fundamentales, se tenga en cuenta el interés superior de privilegiar, preferir o tutelar los derechos fundamentales del ser humano, mediante una aplicación extensiva y no restrictiva de la norma que los contempla, todo ello, para la optimización y maximización de derechos y el reforzamiento de las garantías.” (Lo subrayado es de la Corte).

Otro principio que surge en materia de protección a los Derechos Humanos es el de prevalencia, el cual de acuerdo a Hernán Alejandro Olano García, en la obra antes citada, implica que **“los principios y normas de derechos humanos son de orden público y deben prevalecer sobre cualquiera otros principios o normas de rango igual correspondientes a cualquier otra disciplina del Derecho.** Lo cual sugiere una jerarquización para garantizar el Derecho” (Olano García, 2005, p.176) (Lo resaltado es nuestro).

#### **Aspecto laboral de los permisos para la atención médica:**

Como hemos señalado, para el sector público, además de las disposiciones que puedan estar contenidas en las leyes orgánicas que rigen cada entidad del Estado, así como los reglamentos internos de las entidades públicas, se encuentra vigente el numeral 1 del artículo 85 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de julio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenada por la Ley 23 de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28,729 del lunes 11 de marzo de 2019, adoptada por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, antes transcrita, la cual señala que los permisos son aquellas ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de dieciocho (18) días al año, el cual puede ser solicitado por causas de enfermedad del servidor público.

Para el sector o empresa privada, rige el rige en la actualidad el artículo 200 del Código de Trabajo, tal como quedó adicionado por el artículo 30 de la Ley 44 de 12 de agosto de 1995, antes transcrita, la cual crea un fondo de licencia por incapacidad, que será de doce horas por cada veintiséis jornadas servidas o de ciento cuarenta y cuatro horas al año, y del cual podrá disfrutar total o parcialmente con goce de salario completo, en caso de enfermedad o accidente no profesional comprobado.

A propósito de la norma, de acuerdo a Oscar Vargas Velarde en su obra Derecho de Trabajo, se refiere al fondo por enfermedad, en los siguientes términos:

“El fondo de licencia por enfermedad está previsto en el artículo 200. Según éste, desde el momento en que se inicie el contrato de trabajo, el trabajador comenzará a crear un fondo de licencia por incapacidad, que será de doce horas por cada veintiséis jornadas servidas o de ciento cuarenta y cuatro horas al año, y del cual podrá disfrutar total o parcialmente con goce de salario completo, en caso de enfermedad o accidente no profesional comprobado. Dicha licencia podrá acumularse hasta por dos años seguidos ser disfrutada en todo o en parte durante el tercer año de servicio. En éste, el trabajador también comienza a acumular días para el fondo y a perder días del primer año.” (Vargas Velarde, 2007, p.400).

Las normas citadas no son excluyente de otras disposiciones que pueden aprobarse, a efectos de reconocer la eficacia del derecho humano a la salud a favor de determinados grupos de personas o sectores de la población que sufren determinadas condiciones patológicas, distintas y/o más graves, de aquellas que pueden ser comunes al resto de la sociedad.

El Doctor Arturo Hoyos, en su obra Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, señala:

“Las enfermedades y los accidentes denominados indistintamente no profesionales o comunes, son aquellas que al producirse no tienen una relación directa con los riesgos del trabajo desempeñado por el trabajador, y que son comunes a todos los seres humanos.

La enfermedad o el accidente no profesional debe ser de tal naturaleza que impidan al trabajador prestar sus servicios, En este sentido, pues, dicho tipo de enfermedad es una causa que justifica la ausencia del trabajador a sus labores, y por lo tanto, no puede el empleador, durante el tiempo en que el trabajador permanezca incapacitado o disfrutando de sus vacaciones, iniciar, adoptar, ni comunicarle ninguna de las medidas, sanciones y acciones prevista en este Código.” (Hoyos, 2005, p.374) (Lo reslatado es nuestro).

Si efectuamos una interpretación de la normativa señalada, desde una perspectiva del control de la convencionalidad, en aras de garantizar el Derecho Humano a la Salud, de acuerdo a los principios como lo es el “*por homine*” y de “prevalencia”, estos conllevan a la utilización de una interpretación jurídica encaminada a buscar el mayor beneficio de la persona.

En tal sentido, esta Procuraduría considera que **no debe descontarse las ciento cuarenta y cuatro horas que toma el servidor público o trabajador del sector privado**, reconocido como víctima afectada por Dietilenglicol, de sus incapacidades, toda vez que tanto la Ley 13 de 2010, la Ley 20 de 2013 y la Ley 12 de 7 de abril de 2015, han sido sancionadas y promulgadas a efectos de salvaguardar el Derecho Humano de la Salud para un segmento de la población afectada por la ingesta masiva de dicha sustancia, por lo que las incapacidades por enfermedad deben ser tramitadas en los términos fijados por la legislación de seguridad social vigentes. En tal sentido, las ciento cuarenta y cuatro horas contempladas en el artículo 9 de la Ley 12 de 2015, **son un reconocimiento especial a dichas personas que padecen afectación por la ingesta de dicha sustancia, la cual no debe descontarse del fondo o régimen de enfermedades no profesionales y no culpables** que tiene derecho todo trabajador en la República de Panamá.

Reiteramos que la opinión aquí vertida, solo se refiere al aspecto laboral relativa a la licencia remunerada de las personas afectadas y no debe entenderse como la posición jurídica dentro de los procesos que actualmente se ventilan en los órganos jurisdiccionales

De esta forma, damos respuesta a la consulta planteada a esta Procuraduría por parte del **Ministerio de Salud**.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/gsgd

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**