



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 29 de octubre de 2021  
C-181-21

Licenciada  
**Aida M. Ureña de Maduro**  
Presidenta de la Junta Directiva de la  
Caja de Seguro Social (CSS)  
Ciudad.

**Ref.: La existencia o no de incompatibilidad de acuerdo a lo que prevé el artículo 188 de la Ley N°.51 de 2005 y lo desarrollado por el Decreto de Gabinete N°.68 de 1970.**

Licenciada Ureña de Maduro:

Por este medio me refiero a su Nota N°.P.deJ.D-390-2021, recibida en esta Procuraduría el día 4 de octubre del año en curso, mediante el cual consulta lo siguiente:

“...le solicitamos al señor Procurador de la Administración, en su calidad de asesor jurídico del Estado, su consideración legal con respecto a lo expuesto en líneas anteriores, en el sentido de:

- a. Si efectivamente se configura la incompatibilidad a la cual hace alusión el artículo 188 de la Ley 51 de 2005, en los casos en que un asegurado genere de forma simultánea derecho a percibir una prestación económica de acuerdo con el programa de invalidez, vejez y muerte por la Ley 51 de 2005 y una prestación económica de acuerdo con lo regulado en el Decreto de Gabinete 68 de 1970, que regula los riesgos profesionales.”

Sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es de la opinión que sí existe una incompatibilidad entre el artículo 188 de la Ley N°.51 de 27 de diciembre de 2005, en los casos en que un asegurado genere de forma simultánea, derecho a percibir una prestación económica de acuerdo con el programa de invalidez, vejez y muerte por la Ley N°.51 de 2005 y una prestación económica de acuerdo con lo regulado en el Decreto de Gabinete N°.68 de 31 de marzo de 1970, que regula los riesgos profesionales.

Nuestra opinión la sustentamos en las siguientes consideraciones:

Primeramente, debemos indicar que los principios fundamentales de Derecho<sup>1</sup> recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permita.

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000.

Con referencia a lo anterior, podemos de igual forma señalar que, el *Principio de Legalidad*<sup>2</sup> entraña que los poderes públicos solo pueden actuar de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la *vinculación positiva de los poderes públicos*, de acuerdo a la cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

En este sentido, el Decreto de Gabinete N°.68 de 31 de marzo de 1970, por el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las Empresas particulares que operan en la República<sup>3</sup>, señala en su artículo 2 lo que se entiende por Riesgos Profesionales. Veamos:

“**Artículo 2.** Se entiende por Riesgos Profesionales los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores a causa de las labores que ejecutan por cuenta de un patrono.

Para efectos de este Seguro, accidente de trabajo es toda lesión corporal o perturbación funcional que el trabajador sufra, sea en la ejecución, con ocasión o por consecuencia del trabajo, y que dicha perturbación sea producida por la acción repentina o violenta de una causa exterior, o del esfuerzo realizado.

Parágrafo: Para los efectos del presente título se considerará como trabajadores a los empleados públicos.”

Una ligera interpretación del artículo citado, deja ver que el concepto de Riesgos Profesionales, se refiere de manera sencilla a los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores a causa de las labores que ejecutan por cuenta de un patrono.

Ahora bien, el Decreto de Gabinete N°.68 de 1970, señala en su Capítulo II Del Subsidio por Incapacidad Temporal que: “*Cuando a causa del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, el trabajador se incapacite temporalmente para el trabajo y por tal motivo deje de percibir salario, mientras no haya sido la incapacidad permanente, tendrá derecho a un subsidio diario en dinero, desde el primer día de incapacidad, en cuantía igual a su salario durante los primeros meses, y el equivalente al 60% del mismo salario, hasta cuando, según dictamen de los médicos del Seguro, el trabajador se halle en condiciones de volver al trabajo, o se declare que no procede más el tratamiento curativo.*”<sup>4</sup>

Por otra parte, en cuanto a la declaratoria de la incapacidad permanente del asegurado, los artículos 22 y 23 *ibídem*, son entendibles con respecto a lo que se concibe por invalidez permanente parcial y por incapacidad permanente absoluta, a saber:

“**Artículo 22.** Para los efectos del Seguro de Riesgos Profesionales, se entiende por **invalidez permanente parcial** la producida por alteraciones incurables o de duración no previsible, que disminuya la capacidad de trabajo del asegurado, sin que produzcan incapacidad permanente absoluta.

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

<sup>3</sup> Publicado en Gaceta Oficial N°.16576

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 19