



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 28 de octubre de 2016.  
C-111-16

Doctor

**Javier E. López Quirós**  
Secretario General y Representante del  
Ministerio de Salud ante la Comisión de  
Seguimiento y Víctimas afectadas por dietilenglicol  
E. S. D.

Señor Secretario:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta elevada a este Despacho mediante Nota No. 344-SG, calendada 19 de octubre de 2016, la cual guarda concordancia a aspectos relacionados con la interpretación del alcance y sentido del numeral 7 del artículo 1 de la Ley 13 de 2010, modificada por la Ley 20 de 2013 y la Ley No. 12 de 7 de abril de 2015, relativas a la intoxicación masiva por dietilenglicol.

Las interrogantes formuladas en la nota antes citada son las siguientes:

“

1. ¿Se debe escoger a una sola persona que represente a las distintas organizaciones de las víctimas o de afectados por dietilenglicol con personería jurídica; o por el contrario, se debe colegir que es un representante por cada una de las referidas organizaciones?
2. Si se debe elaborar un reglamento de elecciones para la escogencia del representante de las distintas organizaciones, en caso afirmativo, a quién le correspondería aprobarlo.
3. En atención al principio de igualdad, ¿Se puede escoger a representantes de las personas víctimas o afectados que no forman parte de ninguna organización con personería jurídica? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismo de selección se debe implementar?”

En respuesta a la primera interrogante, nos permitimos citar el contenido del numeral 7 del artículo 1 de la Ley 13 de 2010, que a la letra dice:

“Artículo 1. Se constituye una comisión de seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud, la cual estará integrada por:

(...)

7. Un representante de las distintas organizaciones de las víctimas o de afectados por dietilenglicol con personería jurídica, quién será escogido por la mayoría absoluta de sus miembros, mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo.”

Según se observa en el texto *ut supra* citado, cada organización de víctimas o afectados por dietilenglicol con personería jurídica, debidamente reconocida, podrá designar un representante, quien será parte integrante de la comisión de seguimiento para la atención de víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud, los cuales, como se señala en la referida ley, deben ser escogidos mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo.

En ese contexto, los razonamientos anteriores y el bloque normativo respectivo, ponen de relieve, en el caso que nos ocupa, en virtud de la interrogante planteada, que la comisión en cuestión será integrada, entre otros, por un representante de cada una de las distintas organizaciones de víctimas o afectados por dietilenglicol con personería jurídica, escogidos por sus miembros mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo, tal como señalamos previamente.

Por otra parte, conforme se aprecia en el escrito de consulta, el consultante indica que, si bien es cierto no se establecen límites en cuanto al número de representantes de organizaciones que pueden participar en la comisión, considera que la cantidad de los mismos debe ser menor a la cantidad de las autoridades nacionales.

Al respecto, este Despacho considera que al no encontrarse establecido en la Ley 13 de 2010 un límite de representantes de estas organizaciones que puedan participar en las comisiones, podrían participar todos los representantes de las organizaciones de víctimas con personería jurídica que existan en la actualidad, no obstante, permitir que cada representante participe en la comisión, aun cuando su número supere al total de los otros integrantes, pudiera comprometer el cumplimiento de los fines de la misma, razón por la cual, estimamos oportuna la negociación entre las partes involucradas, a fin de establecer una cantidad justa y equilibrada de representantes de organizaciones de víctimas o afectados por dietilenglicol que participen en dicha comisión.

Lo anterior, sin perder de vista que el objetivo de la comisión no es otro que la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, por lo tanto, es de suma importancia que los afectados tengan una participación activa y se encuentren debidamente representados dentro de la comisión, en consecuencia, los mecanismos de negociación que se utilicen para el establecimiento de los participantes que representen a los afectados deben estar enfocados en el reconocimiento del derecho de representación que poseen las víctimas de las afectaciones producida por el dietilenglicol.

En cuanto a su segunda interrogante, que refiere a si se debe elaborar un reglamento de elecciones para la escogencia del representante de las distintas organizaciones, y de ser así, a quién le correspondería aprobarlo, primeramente, debemos señalar, tal como manifestamos en la respuesta anterior, que cada organización de víctimas o afectados por dietilenglicol que posea personería jurídica, debidamente reconocida, posee el derecho a tener un representante en la comisión en cuestión, el cual deberá ser escogido por sus miembros mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo.

En este orden de ideas, consideramos oportuna la elaboración de un reglamento uniforme de elecciones que establezca los requisitos y directrices para la escogencia de cada representante de organización de las víctimas o de afectados por dietilenglicol, el cual deberá ser desarrollado de manera conjunta por sus miembros y la Defensoría del Pueblo; y aprobado por esta última, toda vez que es en esta entidad en quien recae la responsabilidad de supervisión de dichas elecciones, conforme lo prevé el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 13 de 2010, modificada por la Ley 20 de 2013 y la Ley No. 12 de 7 de abril de 2015, relativas a la intoxicación masiva por dietilenglicol.

Finalmente, en cuanto a su última interrogante, sobre si se puede escoger a representantes de las personas víctimas o afectadas que no forman parte de ninguna organización con personería jurídica, y en caso afirmativo, ¿Qué mecanismo de selección se debe implementar?, nuestra opinión es la siguiente:

Previo a entrar al análisis de esta pregunta, nos permitimos citar el contenido del artículo 17 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

ARTICULO 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. (El resaltado es nuestro).

El texto constitucional advierte claramente, dentro del conglomerado de las normas que componen el Título III de los derechos y deberes individuales y sociales de toda persona, la consideración “como mínima” de los derechos y garantías consagradas por la Constitución a favor de toda persona. Adicional, se aprecia la no exclusión que poseen otros derechos fundamentales de ser reconocidos a favor de éstas. Es decir, se colige que los derechos fundamentales que poseen las personas no se limitan a los reconocidos en la Constitución, sino que se deja abierta la posibilidad de reconocimiento de aquellos derechos fundamentales reconocidos en otras normativas, tal es el caso de los Convenios sobre Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Lo anteriormente planteado, ha sido reconocido de manera expresa por nuestra máxima corporación de justicia en reiteradas ocasiones, siendo una de ellas, la Sentencia de 12 de febrero de 2015, mediante la cual, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

“Advierte el Pleno de esta Corporación de Justicia, que la reforma Constitucional de 2004 al introducir un párrafo al Artículo 17 de nuestra Constitución Nacional, permitió que el intérprete de esta Carta Magna pueda efectuar un análisis de los distintos Convenios sobre Derechos Humanos, con el propósito de hacer cumplir la Constitución, pues, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 17 Constitucional, “los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”. De esta forma todos los

Convenios sobre Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que equivale decir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, siendo el principal instrumento de la región sobre Derechos Humanos, debe cumplirse como una norma constitucional más.

(...)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su antecesor el Convenio Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, han admitido que los Estados sean demandados por los particulares ante Tribunales supranacionales, tal como ocurre en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por tanto, estas Convenciones han dejado de ser meras fuentes de inspiración para pasar a constituirse en normas vinculantes. Esto ha permitido que se produzca una muy apreciada jurisprudencia que ha contribuido a la unificación sobre el alcance e interpretación de los derechos humanos, tanto en América como Europa evitándose así, las reiteradas vulneraciones de los derechos humanos. A este gran objetivo debe contribuir esta Corte Suprema de Justicia en su relevante función de la guarda de la integridad de la Constitución.” (El subrayado es nuestro).

En esa línea de pensamiento, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución 217 A(III) de 10 de diciembre de 1948, de la cual nuestra República es signataria, en su artículo 20 señala:

“Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

**2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.**”

(El subrayado y resaltado es nuestro)

Como fácilmente se observa, el precepto anterior se refiere al derecho que poseen todas las personas de no ser obligadas a pertenecer a ninguna asociación. Dicho en otras palabras, del artículo antes citado, se deduce, que nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación sin su consentimiento.

Al respecto, resulta importante inferir que el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación, implica condiciones justas y equitativas, las cuales, evidentemente conglomeran un derecho justiciable, es decir, defendible directamente ante los Tribunales de Justicia, y que no puede ser desconocido por la autoridades, máxime cuando dicha obligación ha sido expresamente contemplada en el artículo 20 lex cit., en concordancia con el artículo 17 de nuestra Constitución Política; este último, tal como manifestamos con anterioridad, señala que los derechos fundamentales reconocidos “deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.

Esta interpretación es congruente además, con el numeral 1 del artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece obligaciones exigibles a la República de

Panamá -en virtud de la aprobación de dicha convención en nuestro país mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, publicada en Gaceta Oficial No. 18468 de 30 de noviembre de 1977-, cuyo tenor es de lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." (El subrayado es nuestro).

Como corolario de lo antes expuesto, este Despacho considera que las personas víctimas o afectadas producto del dietilenglicol, que no forman parte de ninguna organización con personería jurídica, poseen el derecho de contar con representantes, de la misma forma que se encuentran representadas aquellas que sí forman parte de organizaciones con personería jurídica, dentro de la comisión de seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, creada mediante Ley 13 de 2010, modificada por la Ley 20 de 2013 y la Ley 12 de 7 de abril de 2015, relativas a la intoxicación masiva por dietilenglicol.

Por consiguiente, a nuestro juicio, señalar lo contrario derivaría en discriminación y trato desigual entre aquellos afectados por el dietilenglicol que pertenecen a organizaciones con personería jurídica y los que no, situación que consecuentemente infringiría el principio convencional de no discriminación.

En cuanto al mecanismo de selección a implementar, al no encontrarse regulada la materia, esta Procuraduría considera que las partes involucradas deben negociar, a fin de establecer una cantidad justa y equilibrada de representantes de los grupos de víctimas o afectados por dietilenglicol, que no pertenezcan a ninguna organización con personería jurídica, que participen en la comisión.

Es importante destacar que de igual forma, los mecanismos de negociación que se utilicen para el establecimiento de los participantes que representen a los afectados que no pertenecen a ninguna asociación con personería jurídica, deben estar enfocados en el reconocimiento del derecho de representación que poseen las víctimas de las afectaciones producidas por el dietilenglicol.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/ au

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