



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de agosto de 2022
C-137-22

Licenciado
Eduardo Leblanc González
Defensor del Pueblo
Ciudad.

Ref.: Elección del representante de los afectados por dietilenglicol para la Comisión de Seguimiento adscrita al Ministerio de Salud.

Señor Defensor del Pueblo:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. D.D.P-RP-D.A.J.-185-2022 de 12 de julio de 2022, recibida en este Despacho el 14 de julio de 2022, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría “...sobre el alcance del texto legal de la Ley No. 12 de 7 de abril de 2015, que reformó la Ley No. 13 de 2010 y la Ley No. 20 de 2013, relativas a la intoxicación masiva con dietilenglicol... en la cual se establece que se constituyó una Comisión de Seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares...**en la cual se le atribuyó la responsabilidad a la Defensoría del Pueblo de la convocatoria y la supervisión de su elección**”. Concretamente, consulta lo siguiente:

“1. El artículo 1 de Ley No. 12 de 7 de abril de 2015 establece que la Defensoría del Pueblo convocará y supervisará las elecciones al representante de las víctimas o afectados por dietilenglicol para la Comisión de Seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, en virtud de esto, al convocar las elecciones y solo recibir una nómina de postulantes, tenemos a bien solicitar su criterio jurídico; ¿Es viable realizar una elección en la cual solo se cuente con una nómina y cuyo resultado está preestablecido antes del día de las elecciones?” (SIC)

En cuanto a lo consultado, con fundamento en los principios del debido proceso y estricta legalidad administrativa que deben regir las actuaciones en todas las instituciones del Estado, este Despacho es del criterio que el representante de las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol debe ser escogido mediante un proceso de elecciones convocado y supervisado por la Defensoría del Pueblo.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Aspectos Generales

De manera inicial, consideramos importante destacar que el artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que “*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.” (Resalta el Despacho)

Seguidamente, el artículo 18 instituye el principio de legalidad, el cual, en términos generales establece que los particulares pueden llevar a cabo todo lo que no se encuentra prohibido, mientras que los servidores públicos únicamente pueden realizar aquello para lo cual se encuentran expresa y legalmente facultados. Veamos:

“ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Por otro lado, el artículo 34 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*”, establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas deben llevarse a cabo sin perjuicio del debido proceso y con apego al principio de estricta legalidad, de la siguiente manera:

“**Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán** con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, **sin menoscabo del debido proceso legal**, con objetividad y **con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.
...”

Adicionalmente, el artículo 36 de la misma ley, indica que “*Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.*” (Resalta el Despacho)

Por otro lado, el artículo 52 de la Ley 38 de 2000 establece las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos, de la siguiente manera:

“**Artículo 52.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. **Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.” (Resalta el Despacho)

Aunado a lo anterior, el artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000 define el acto administrativo y los elementos que debe reunir para su validez.

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. *Acto administrativo*. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión;** y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.” (Resalta el Despacho)

De acuerdo con las disposiciones referidas, la validez de un acto administrativo depende, entre otros aspectos, de que al momento de su emisión se acate lo establecido en las normas jurídicas vigentes en la materia de que se trate, de lo contrario podría incurrirse en un vicio de nulidad.

II. Disposiciones especiales

El artículo 1 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010 ¹ “*Que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol*”, dispone:

“**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:

1. Un representante del Ministerio de Salud.
2. Un representante de la Caja de Seguro Social.
3. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. Un representante del Ministerio de la Presidencia.
5. Un representante de la Defensoría del Pueblo
6. El presidente de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional o quien él designe.
7. **Un representante de las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol con personería jurídica², quien será escogido por mayoría absoluta de sus miembros, mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo.**”
(Resalta el Despacho)

De la redacción del numeral 7 del artículo 1 de la Ley 13 de 2010 se desprende con absoluta claridad, que **el representante de los afectados o víctimas de la ingesta de dietilenglicol debe ser escogido mediante un proceso de elecciones**, convocado y supervisado por la Defensoría

¹ Como quedó tras la modificación introducida por 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*” (G.O. 27755-A)

² La frase “*con personería jurídica*” contenida en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, conforme fue modificado por el artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015 fue declarada inconstitucional, mediante sentencia de 25 de abril de 2017 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Ver Gaceta Oficial 28,347-B.

del Pueblo. **El artículo no establece un mecanismo alternativo o distinto al de un proceso de elecciones** para la escogencia de dicho representante.

Con fundamento en la norma descrita, la Defensoría del Pueblo emitió las siguientes resoluciones:

- Resolución No. DDP-DAJ-023-2022 de 20 de abril de 2022³

Se instaló la Comisión Evaluadora Nacional, encargada de verificar y revisar el cumplimiento de los requisitos de los postulantes a la elección para la escogencia del representante de las víctimas o afectados por dietilenglicol para la Comisión de Seguimiento; y se designó a sus miembros.

- Resolución No. DDP-CEN-001-2022 de 23 de mayo de 2022⁴

Por medio de la cual se aprueba el reglamento interno para el funcionamiento de la Comisión Evaluadora Nacional.

- Resolución No. DDP-CEN-002-2022 de 26 de mayo de 2022⁵

Por la cual se aprueba el calendario y reglamento para la elección del representante de las víctimas o afectados por dietilenglicol para la Comisión de Seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva por dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud.

Dentro de esta resolución se establecieron y detallaron aspectos como:

- Convocatoria y apertura del proceso de elecciones;
- Calendario para realizar las actividades relativas a dicho proceso con fechas para cada etapa;
- El padrón electoral;
- Requisitos para postularse y el periodo de postulaciones;
- La forma en que debe desarrollarse la elección, incluyendo horario, boletas de votación, mamparas, escrutinio, criterios de validez del voto, impugnación y la manera en que se realizará la proclamación del ganador.

Es decir que se ha establecido formal, clara y detalladamente un procedimiento para la escogencia del representante de las víctimas de dietilenglicol ante la Comisión de Seguimiento.

- Resolución No. DDP-CEN-003-2022 de 15 de julio de 2022⁶

Por la cual se admite la nómina COFADESAVI para la elección del representante de las víctimas o afectados por dietilenglicol para la Comisión de Seguimiento para la atención

³ Ver Gaceta Oficial 29,526.

⁴ Ver Gaceta Oficial 29,557.

⁵ Ibidem.

⁶ Ver Gaceta Oficial 29,591.

de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud.

III. Conclusión

Las normas a las que nos hemos referido establecen la manera por medio de la cual debe escogerse al representante de los afectados por dietilenglicol ante la Comisión de Seguimiento, la cual consiste, como se ha visto, en una elección convocada y supervisada por la Defensoría del Pueblo.

En este sentido, a fin de que la escogencia y designación de dicho representante revista legitimidad, resulta esencial que exista certeza en cuanto a que se ha seguido el procedimiento previamente establecido para ello; y, que se ha brindado a las personas legitimadas y acreditadas para realizar tal elección, la oportunidad suficiente para que puedan escoger a su representante mediante el mencionado procedimiento.

Con base en todo lo indicado, en especial las normas constitucionales y legales que establecen y desarrollan respectivamente los principios del debido proceso y estricta legalidad administrativa que deben regir las actuaciones en todas las instituciones del Estado, este Despacho es del criterio que la escogencia del representante de las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol ante la Comisión de Seguimiento adscrita al Ministerio de Salud que se describe en el artículo 1 de la Ley 13 de 2010, debe realizarse mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo, siguiendo el procedimiento previamente establecido para tal fin.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

C-119-22

