

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1206

Panamá, 23 de julio de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Contestación de la demanda

Exp. 524812024

La firma forense Gómez & Gómez, actuando en nombre y representación de **Carina Elisa Murillo Rodríguez (en su calidad de representante legal de Farma Store)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 915 de 27 de noviembre de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud**, sus actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Quinto: No es un hecho; por tanto se niega.

Sexto: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. De la Ley 38 de 2000:

a.1. El artículo 52, el cual establece las causales por las cuales se incurre en vicio de nulidad en la emisión de los actos administrativos (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

a.2. El artículo 75, el cual advierte que cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrle traslado de ésta para que, si lo tienen a bien, se presente al proceso y adquieran la calidad de parte (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

a.3. El artículo 82, el cual indica que toda consulta formulada ante la autoridad competente, que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley, deberá ser absuelta por la autoridad respectiva dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su presentación (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

B. El artículo 220 de la Ley 66 de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario (modificada por la Ley 40 de 2006), el cual sostiene que si la infracción al presente código es cometida por un particular, se debe seguir el procedimiento administrativo general contemplado en la Ley 38 de 2000 (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución 915 de 27 de noviembre de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud, se decidió lo siguiente:

“PRIMERO: Sancionar con multa de quinientos balboas (B/.500.00), al establecimiento FARM STORE, con licencia de operación

Nº 8-1199 F/DNFD, ubicada en el Corregimiento de las Garzas, vía principal, edificio Centro Comercial las Garzas, local Nº 3, Distrito de Panamá, de conformidad con el artículo 173 de la Ley 1 de 10 de enero de 2001.” (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En contra de tal medida, la recurrente promovió un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por conducto de la Resolución 043 de 1 de marzo de 2021, a través de la cual se resolvió mantener en todas sus partes el acto original (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En contra de la decisión descrita en el párrafo que antecede, se interpuso un recurso de apelación, el cual fue resuelto por medio de la Resolución 738 de 21 de septiembre 2021, misma que confirmó en todas sus partes las dos resoluciones previamente emitidas. Este acto fue notificado el 20 de marzo de 2024 (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial).

Disconforme con lo anterior, el 20 de mayo de 2024, **Carina Elisa Murillo Rodríguez (en su calidad de representante legal de Farma Store)**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declaren nulos, por ilegales, el acto original así como sus confirmatorios; y como consecuencia de lo anterior se deje sin efecto la sanción pecuniaria impuesta a FARMA STORE (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante sostiene que su representada no fue notificada ni se le dio traslado de la denuncia presentada para oportunamente presentar sus descargos, tal como lo estipula el procedimiento administrativo general (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Continuó argumentando el letrado que a raíz de la situación antes descrita, su mandante no tuvo la oportunidad de excepcionar ni plantear argumentos, ni se pudo corroborar su versión de los hechos (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Concluyó sus aseveraciones el abogado indicando que, producto de la ausencia de una investigación, la resolución acusada se encuentra desprovista de una motivación que dé como resultado la sanción impuesta (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Carina Elisa Murillo Rodríguez (en su calidad de representante legal de Farma Store)** con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, por las razones que continuación exponemos.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución 915 de 27 de noviembre de 2020, acusada de ilegal, así como sus actos confirmatorios, no infringen las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que, de acuerdo a las evidencias que reposan en autos, quedó demostrado la falta cometida por el establecimiento comercial FARMA STORE, en ese caso **dispensar productos farmacéuticos sin la debida receta médica.**

En este sentido, las piezas procesales nos permiten conocer que el procedimiento administrativo de marras inicia con la denuncia presentada por el Licenciado Abdiel Daniel Tejeira en contra de la farmacia FARMA STORE, la cual es representada por la demandante. Manifiesta el prenombrado el mismo acudió al establecimiento en cuestión para adquirir dos desparasitantes para menores de tres (3) años. Al momento que le despachan los productos, la farmaceuta idónea del local le explica que se trata de dos medicamentos distintos y de diferentes casas proveedoras, y que la dosis para un niño menor de tres (3) años era el frasco completo (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En esta línea, el acto acusado indica que los medicamentos adquiridos fueron suministrados al hijo menor del denunciante y al tomarlos este queda inconsciente, por lo que es llevado al hospital en donde al mostrar la imagen del producto que había consumido le indican que el desparasitante ingerido en realidad es un medicamento

para controlar personas esquizofrénicas o epilépticas conocido como HALOPERIDOL (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas acogió la denuncia interpuesta y se ordenó al Departamento de Auditoría de Calidad de dicha dirección que realizara las inspecciones necesarias y emitiera el criterio técnico en relación con la denuncia, así como adoptar las medidas que conforme a la ley resultaran necesarias de acuerdo a la situación jurídica comprobada en la investigación.

Como parte de la investigación realizada por el Ministerio de Salud a raíz de la denuncia presentada, la entidad demandada pudo determinar lo siguiente:

- "El personal técnico que laboró el día 13 de agosto del presente año es idóneo y se adjuntaron fotos de los carnets técnicos.
- En los registros de facturas presentados se observa que a las 5:11 pm del día 13/08/2020, fueron vendidos los productos Haloperidol solución gotas y Albendazol Suspensión 400/10 ML.
- Se puede observar que en la denuncia solo presentan foto del producto Haloperidol, obviándose la presentación de la foto del albenzadol, por lo que no se pudo investigar a que laboratorio corresponde el antihelmíntico.
- Se solicitó muestra del producto haloperidol y no se encontró en estantería, nos informan que la marca que manejan de este producto es de laboratorios Medipan.
- Se observa que el día 13 de agosto de 2020, solo existe un registro de una receta del producto tylex." (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Visto lo anterior, corresponde en este punto hacer alusión a la normativa infringida por la recurrente y que dio lugar a la sanción impuesta. En este orden, debemos destacar el contenido del artículo 173 (numeral 3) de la Ley 1 de 2001 (Sobre Medicamentos y otros Productos para la Salud Humana), el cual es del tenor siguiente

"Artículo 173. Faltas leves. Se consideran faltas leves a las disposiciones contenidas en la presente Ley, las siguientes conductas:

1...

3. Dispensar productos sin receta médica en los casos en que el Registro Sanitario así lo exija.

..." (La negrita es nuestra).

Ciertamente, las constancias procesales nos permiten conocer que el establecimiento comercial FARMA STORE en efecto dispensó el medicamento conocido como haloperidol sin la debida receta médica, configurándose la conducta descrita en la norma antes citada.

Por tanto, se hace menester examinar la sanción que contempla la normativa aplicable para el caso en cuestión. El artículo 168 de la ley antes citada establece los montos de las multas en caso de faltas leves cometidas por las farmacias, en el siguiente sentido:

"Artículo 168. Monto de las multas para las Farmacias. Para efecto de la tipificación de las faltas como leves, graves y gravísimas que sean exclusivamente atribuibles a las farmacias, se utilizará lo dispuesto en los artículos 171, 172 y 173 de esta Ley.

El monto de las multas oscilará desde cien balboas (B/.100.00) hasta cinco mil balboas (B/.5,000.00), de la siguiente forma:

1. **Para faltas leves, desde cien balboas (B/.100.00) hasta quinientos balboas (B/.500.00).**
2. Para faltas graves, desde quinientos un balboas (B/.501.00) hasta mil balboas (B/.1,000.00).
3. Para faltas gravísimas, desde mil un balboas (B/.1001.00) hasta cinco mil balboas (B/.5,000.00)." (Lo destacado es nuestro).

Así las cosas y tal como afirmamos en líneas previas, esta Procuraduría es del criterio que el establecimiento FARMA STORE en efecto dispensó un medicamento sin la debida receta médica, configurándose la conducta merecedora de sanción antes descrita. Sobre la dispensación de medicamentos y sus buenas prácticas, el glosario de términos de la Ley 1 de 2001 nos proporcionan interesantes definiciones, las cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de este Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1...

7. *Buenas prácticas de dispensación.* Actividades farmacéuticas que incluyen la entrega del medicamento y la asesoría técnica del farmacéutico sobre el uso adecuado del medicamento, las reacciones adversas, las interacciones medicamentosas, las condiciones para la conservación del producto y otras actividades relacionadas.

...

22. *Dispensación.* Proceso que debe cumplirse, previo a la entrega o despacho de un medicamento, que incluye la verificación e interpretación de la receta y la entrega del medicamento al paciente con la debida asesoría y, cuando procede, el desarrollo del perfil farmacéutico.”

Tal como se ha visto, la ley en cuestión contempla la verificación o interpretación de la receta y la entrega del medicamento al paciente con la debida asesoría, así como del desarrollo de su perfil farmacéutico; situación que no ocurrió en el caso bajo análisis, puesto que el producto HALOPERIDOL que requería una receta para su dispensación, fue entregado sin contar con la misma, ni se le brindó la asesoría técnica sobre su uso y contraindicaciones.

En este punto, vale la pena destacar lo indicado por la entidad demandada en su Informe de Conducta, quienes profundizan sobre la situación en estudio de la siguiente manera:

“De igual forma, la precitada Ley 1 de 2001, define las buenas prácticas de dispensación, como aquella actividad farmacéutica que incluyen la entrega del medicamento y la asesorías técnica del farmacéutico sobre el uso adecuado del medicamento, las reacciones adversas, las interacciones medicamentosas, las condiciones para la conservación del producto y otras actividades relacionadas. **Situación que no fueron observadas en el Establecimiento FARMA STORE, al momento de la dispensación de los productos que provocaron graves consecuencias de salud a un menor de edad según se indicó en la denuncia interpuesta.**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Respecto a la alegada violación del artículo 220 del Código Sanitario (Ley 66 de 1947, modificada por la Ley 40 de 2016), particularmente el argumento de la parte actora en donde esta afirma que no fue notificada ni se le puso en conocimiento de la denuncia presentada, el Informe de Conducta nos aclara de la siguiente forma:

“En el caso que nos ocupa, debemos advertir que consta un acta de inspección que se solicitó registro de ventas diarias del día 13 de agosto de 2020. Adicional enviaron al correo del MINSa, registro de factura de productos vendidos de 4:00 p.m. a 7:00 p.m. y la asistencia del día 13 de agosto de 2020 (asistencia del personal) que laboró en esa fecha, **dan cuenta que el día de los hechos denunciados, se**

vendió el producto que se indica en la denuncia, con lo cual se da por comprobada la infracción, la cual pone en peligro la vida de una persona. Consta a fojas 50 a la 56 y foja 59 del expediente el reporte de ventas del día 13 de agosto de 2020 y copia de la factura de venta N° PPBT 110004006 de 13 de agosto de 2020, **donde consta los productos Haloperidol gotas de 15ML y Albendazol Suspensión de 400/10ml.**" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En un caso de similar naturaleza como el que nos ocupa, la Sala Tercera en la Sentencia de 25 de mayo de 2017, se pronunció como a seguidas se copia:

"Por otro lado, en lo que se refiere a lo aseverado por la parte actora, en relación a la falta de cumplimiento de los criterios para imposición de sanciones contenidos en el artículo 169 de la Ley N° 1 de 2001, esta Corporación de Justicia debe indicar que el artículo 172 de la Ley N° 1 de 2001 enuncia cuáles son las faltas catalogadas como graves en materia de medicamentos. Así, la disposición legal en mención establece lo siguiente:

'Artículo 172. Faltas graves. Se consideran faltas graves a las disposiciones contenidas en la presente Ley, las siguientes conductas:
1...'

Como se desprende de una lectura del acto atacado, la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas calificó las actuaciones de la empresa... como una falta grave, al impedir el curso de la investigación en materia de medicamentos, lo cual conllevaba la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 167 de la Ley N° 1 de 2001, específicamente el literal 'b', que señala lo siguiente:

'Artículo 167. Sanciones aplicables. Sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, las infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ley y sus normas reglamentarias serán objeto de una o más de las siguientes sanciones administrativas:
1...'

De esta forma, se advierte que **la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud lejos de infringir las normativas denunciadas por el demandante, las cumplió en su totalidad, toda vez que procuró los medios necesarios a fin de salvaguardar la calidad y seguridad de un producto relacionado con la salud de los seres humanos.**

En vista de que la parte actora no ha probado que se hayan producido ninguna de las infracciones imputadas al acto impugnado, corresponde a la Sala desestimar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 285 de 10 de julio de 2015, emitida por la Dirección Nacional

de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud, y NIEGA el resto de las pretensiones.”

Visto lo anterior, no cabe duda que el acto acusado de ilegal, así como sus confirmatorios, fueron dictados ceñidos a Derecho y a la ley. Además, la multa impuesta a la demandante fue cónsona con su actuar; ya que no logró probar que no hubiera dispensado un medicamento controlado sin la debida receta médica.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 915 de 27 de noviembre de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General