

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 441

Panamá, 4 de abril de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

**Expediente 1307032022**

La firma forense Matos Abogados, actuando en nombre y representación de **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 223-DG de 7 de septiembre de 2022, emitida por el **Ministerio de Salud**, así como su acto confirmatorio, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión del recurrente, **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución 223-DG de 7 de septiembre de 2022, emitida por el **Ministerio de Salud**, la cual, en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción ensayada por el apoderado judicial del recurrente se sustentó básicamente en que existe plena prueba que demuestra que su representado cumple con los elementos establecidos en la Ley 13 de 2010 para ser considerado como víctima afectada por intoxicación por dietilenglicol (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Argumentó de igual forma el letrado, que luego de la investigación técnico-científica realizada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se pudo comprobar que su representado le fue recetado un jarabe contentivo de la sustancia

conocida como dietilenglicol; que dicho jarabe fue elaborado en el Laboratorio de la Caja de Seguro Social en el año 2005; y que el mismo cumple con el criterio 1 de los establecidos en febrero de 2010 por la Comisión Interinstitucional (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Agregó además el apoderado legal, que el Ministerio de Salud, al emitir la resolución atacada, ha interpretado erróneamente las leyes aplicables al caso, puesto que la entidad demandada ha entendido que para ser considerado como víctima se requieren requisitos que la normas no contemplan (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Concluye el representante judicial por indicar que la condición de víctima afectada es un concepto amplio y no restrictivo, en virtud de la Ley 31 de 1998 sobre protección a las víctimas; y que la ingesta del jarabe contentivo de la sustancia conocida como dietilenglicol causó daños a la salud de su patrocinado y a su estado emocional (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 250 de 24 de febrero de 2023**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón al recurrente, por las razones que expondremos a continuación.

Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que la Resolución 223-DG de 7 de septiembre de 2022, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda. Para una mejor aproximación a lo antes mencionado, debemos comenzar por brindar una definición de lo que debe entenderse como víctima por intoxicación por dietilenglicol, de acuerdo a la normativa promulgada para tal fin.

En este sentido, **fueron las propias leyes que se promulgaron a raíz del envenenamiento por dietilenglicol las que definieron los requisitos necesarios que se debían cumplir para que una persona pudiera ser reconocida como víctima en su salud por haber ingerido la referida sustancia.**

En ese contexto, a efectos de definir el carácter de víctima afectada por Dietilenglicol, el artículo 3 de la **Ley 13 de 29 de marzo de 2010**, estableció que: “*Para*

*definir el carácter de víctimas de la intoxicación con Dietilenglicol se aplicarán criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como los que surjan de los estudios que realicen autoridades de salud competentes sobre el tema.”*

Así las cosas, a objeto de dar cumplimiento a lo consignado en la ley, y a efectos de establecer que la salud de una persona ha sido afectada producto del consumo y/o uso de medicamentos contaminados con el tóxico Dietilenglicol, elaborados por el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social en el período comprendido entre los años 2004 a 2006, se establecieron los siguientes criterios:

#### “CRITERIOS

**1. ANTECEDENTE DE CONSUMO Y/O USO DOCUMENTADO, EN LA ANAMNESIS DEL EXPEDIENTE CLÍNICO O MEDIANTE OTRAS PRUEBAS DE CUALQUIERA DE LOS SIGUIENTES MEDICAMENTOS PRODUCIDOS POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2006:**

- a. Expectorante sin azúcar
- b. Difenhidramina
- c. Pasta al agua
- d. Calamina loción

**2. INSUFICIENCIA RENAL AGUDA O CRÓNICA, O INSUFICIENCIA RENAL CRÓNICA REAGUDIZADA, NO ATRIBUIBLES A OTRAS ENFERMEDADES.**

**3. SIGNOS O SÍNTOMAS QUE INDIQUEN DAÑO NEUROLÓGICO, YA SEA A NIVEL DEL SISTEMA NERVIOSO CENTRAL, PERIFÉRICO O AUTÓNOMO (SEGÚN LISTADO QUE CONSTA EN EL ANEXO 1), PRESENTES AL MOMENTO DE LA EVALUACIÓN, A SU INGRESO O DURANTE SU HOSPITALIZACIÓN, Y QUE NO PUEDAN SER EXPLICADAS POR OTRAS CAUSAS.**

**4. SIGNOS Y/O SÍNTOMAS DE OTROS ÓRGANOS O SISTEMAS O AGRAVAMIENTO DE LA HISTORIA NATURAL DE UNA PATOLOGÍA PREEXISTENTE, NO EXPLICADAS POR OTRAS CAUSAS, A PARTIR DEL CONSUMO Y/O USO DE MEDICAMENTOS REFERIDOS EN EL CRITERIO NÚMERO UNO (1).**

**5. ESTUDIOS QUE DEMUESTREN AFECTACIÓN EN ÓRGANOS Y/O SISTEMAS QUE ESTÉN EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS TÓXICOS DEL DIETILENGLICOL EN EL SER HUMANO Y QUE NO PUEDAN SER EXPLICADOS POR OTRAS**

CAUSAS (VER LISTADO DE ESTUDIOS SUGERIDOS EN EL ANEXO 2).”

En este orden de ideas, el artículo 3 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, fue reformado por el artículo 2 de la Ley 20 de 26 de marzo de 2013, de la siguiente manera:

“**Artículo 2.** El artículo 3 de la Ley 13 de 2010 queda así:

**Artículo 3. Para definir la condición de víctimas afectadas a su salud por Dietilenglicol, se aplicarán los criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como los que surjan de los estudios que realicen autoridades de salud competentes sobre el tema.**

...” (La negrita es nuestra).

Dicha Ley fue reglamentada a través del **Decreto Ejecutivo 704 de 22 de julio de 2013**, mediante el cual el Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, reglamentó la Ley 13 de 2010 (modificada por la Ley 20 de 2013), disponiendo lo siguiente en el artículo 1 de este instrumento reglamentario:

“**Artículo 1. Para que una persona sea considerada víctima con afectación a su salud por consumo de Dietilenglicol deberá contar con la certificación que acredite que cuenta con dos (2) o más criterios médicos de los establecidos por la Comisión Interinstitucional** integrada por el Ministro de Salud, la Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, expedida por éste último.” (Lo destacado es de este Despacho).

Tal como se desprende de la Ley 13 de 2010, reformada por el artículo 2 de la Ley 20 de 2013, en concordancia con el Decreto Ejecutivo 704 de 22 de julio de 2013, **dichas normativas exigían el cumplimiento de dos (2) criterios, siendo obligatorio el criterio número 1, a objeto de definir la condición de víctimas afectadas en su salud por consumo y/o uso de medicamentos contaminados con Dietilenglicol, fabricados por el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, entre los años 2004 a 2006.**

Tal como queda expuesto, las normas que regulan esta materia establecen, de manera clara y expresa, que **para que una persona sea considerada víctima con**

afectación en su salud, producto del consumo y/o uso de medicamentos contaminados con el tóxico Dietilenglicol, elaborados por el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, debe contar con la respectiva certificación que acredite que ingirió o utilizó algún producto con esa sustancia elaborado en el laboratorio de la Caja de Seguro Social durante los años 2004 a 2006 (es decir, contar con el criterio 1), y debe además cumplir con uno de los criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional (es decir, cualquiera de los criterios del 2 al 5 antes enumerados) integrada por el Ministro de Salud, la Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Dicho lo anterior, y en virtud de la documentación que reposa en autos, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha certificado, a través del Oficio IMELCF-DG-SDEG-477-07-2013 de 4 de julio de 2013, que el accionante Ricardo Adolfo Sotillo Hernández solamente cumple con el criterio 1 de los establecidos por la Comisión Interinstitucional, y además que no padece síntomas agudos asociados a la intoxicación por dietilenglicol (Cfr. fojas 40-42 del antecedente administrativo).

En efecto, el oficio antes mencionado reza como a seguidas transcribimos:

“Luego de evaluado el caso en junta médico legal, se determina que se consigna en la información recibida prescripción de medicamento implicado y frasco de medicamento en el que se detectó la sustancia dietilenglicol.

No se consignan síntomas agudos asociados a intoxicación con dietilenglicol en las atenciones recibidas, los síntomas por los cuales consulta posterior a la prescripción no se relacionan a secuelas producidas por intoxicación con dietilenglicol.

Este caso solo cumple con el criterio 1, de los criterios establecidos en febrero de 2010, por la Comisión Interinstitucional conformada por la Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 40 del antecedente administrativo).

Por tanto, al solamente contar con el criterio N° 1, el demandante no puede ser considerado como víctima por la ingesta de Dietilenglicol; en consecuencia, no tiene derecho a la pensión vitalicia que reclama dentro de la acción que nos ocupa.

### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 80 de 20 de marzo de 2023, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por el accionante**, la copia autenticada de la Resolución 223-DG de 7 de septiembre de 2022, que es el acto acusado dentro de este proceso, así como su acto confirmatorio; entre otros documentos. De igual forma, fue admitido el expediente administrativo que guarda relación con la emisión del acto objeto de reparo, aducida como prueba por esta Procuraduría. (Cfr. fojas 67-69 del expediente judicial).

Vale acotar que, el expediente administrativo y las demás pruebas admitidas a favor del demandante, **no logran** demostrar que el **Ministerio de Salud**, al emitir el acto acusado de ilegal, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en la Sentencia de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N° ..., emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la parte actora, pues es a ésta a quien le interesa probar sus pretensiones y que las mismas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.**

Finalmente, recalcamos la importancia que tiene **el accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por la firma forense Matos Abogados, actuando en nombre y representación de **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 223-DG de 7 de septiembre de 2022**, emitida por el **Ministerio de Salud**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General