

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 250

Panamá, 24 de febrero de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de demanda.**

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

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

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

**Séptimo:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 33-36 del expediente judicial).

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

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

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

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

**Décimo Segundo:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 1-3 del antecedente administrativo).

**Décimo Tercero:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 1-3 del antecedente administrativo).

**Décimo Cuarto:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 25-32 del expediente judicial).

**Décimo Quinto:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-24 del expediente judicial).

**Décimo Sexto:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-24 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del demandante señala que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 3 de la Ley 13 de 2010, modificado por el artículo 2 de la Ley 12 de 2015, el cual establece que para determinar la condición de afectados en la salud por dietilenglicol, se aplicarán los criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

**B.** El artículo 6 de la Ley 20 de 2013, modificado por el artículos 1 de la Ley 80 de 2019, el cual establece una pensión vitalicia de carácter especial para todas las víctimas afectadas en su salud por intoxicación por dietilenglicol (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

**C.** El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, el cual informa acerca de los principios que deben orientar al procedimiento administrativo (Cfr. foja 16-18 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.**

Conforme consta en las piezas procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución **223-DG de 7 de septiembre de 2022**, emitida por la Ministerio de Salud, por medio del cual se rechazó la solicitud de reconocimiento de pensión vitalicia de carácter especial presentada por el señor **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández** (Cfr. fojas 1-3 del antecedente administrativo).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, cual fue resuelto a través de la Resolución 230-RDG de 28 de octubre de 2022, la cual resolvió mantener en todas sus partes lo dispuesto en el acto original, y que le fue notificado a la parte actora el día 31 de octubre de 2022 (Cfr. fojas 21-24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 30 de diciembre de 2022, **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declaren nula, por ilegal, la resolución impugnada; que se ordene al Ministerio de Salud a reconocer la condición de víctima afectada en su salud al prenombrado; y que se ordene al Ministerio de Salud a reconocer el derecho a recibir una pensión vitalicia especial de forma retroactiva a partir del 1 de enero de 2013, como víctima afectada por el dietilenglicol (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado legal del actor alega 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).

Continúa argumentando 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 abogado, 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 se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el recurrente en relación con las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

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 No.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 No.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.

En esta línea, tenemos que el artículo 3 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, fue nuevamente reformado por el artículo **2 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015**, el cual dispuso que: *"Para los efectos de la aplicación de esta Ley se considera afectada por la intoxicación con Dietilenglicol cualquier persona, asegurada o no asegurada, **que haya ingerido o utilizado algún producto con esa sustancia**, debidamente comprobada, elaborado en el laboratorio de la Caja de Seguro Social durante los años 2004 a 2006 **y que cumpla, por lo menos, con uno de los criterios de los establecidos por la Comisión Interinstitucional**".*

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.

En virtud de todo lo antes expuesto, la entidad demandada emitió el acto que hoy se ataca. Para dar sustento a la decisión adoptada, el Ministerio de Salud se expresó como a seguidas copiamos:

“Que mediante oficio N° IMELCF-DG-SDEG-477-07-2013 del 04 de julio de 2013, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, adjunta la cartilla de criterios de **RICARDO ADOLFO SOTILLO HERNÁNDEZ**, con cédula de identidad personal N° 2-100-500, y **se indica que cumple solo con el criterio 1...**

Que la Comisión Evaluadora, en el ejercicio de su competencia otorgada por el artículo 6 de la Ley 12 de 7 de abril 2015 y luego de la reevaluación correspondiente, ha certificado que RICARDO ADOLFO SOTILLO HERNÁNDEZ **“no probó sintomatología aguda, sólo criterio 1, por lo tanto, no cumple con los criterios determinados por el artículo 3 de la Ley 13 de 2010,**

**modificado por el artículo 2 de la Ley 12 de 2015.**" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 2 del antecedente administrativo).

En este punto, vale la pena acotar que el artículo 4 de la Ley 12 de 2015 establece que aquellas personas que luego de una primera evaluación no hayan sido declaradas como víctimas afectadas por dietilenglicol, tendrán el derecho a ser reevaluados anualmente y hasta por un término de cinco (5) años, contados a partir de la presentación de la solicitud.

En relación a la Comisión Evaluadora, cabe destacar que la misma está compuesta por médicos idóneos especialistas, con experiencia en el diagnóstico y tratamiento de las patologías que afectan el sistema renal, sistema nervioso y sistema gastrointestinal, entre otros. Al respecto, consideramos importante señalar la parte pertinente del Informe de Conducta emitido por la entidad demandada, el cual reza de la siguiente forma:

"... a través del proceso de reevaluación analizan y estudian la información clínica de cada paciente, remitida por la Caja de Seguro Social y acumulada en el o los expedientes a través de los años. Conforme a esa reevaluación, la Comisión establece si cumple o no con los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional. Al respecto, conviene acotar que, de conformidad con lo que establece el artículo 6 de la Ley 12 de abril de 2015, la Comisión Evaluadora fue creada con el objeto de evaluar y determinar el derecho de los afectados, así como la condición de afectado por dietilenglicol, para obtener los beneficios previstos en la ley, por lo tanto, es la comisión la única legalmente facultada para tales efectos."

...

La Comisión Evaluadora, en el ejercicio de su competencia otorgada por el artículo 6 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015 y luego de la reevaluación correspondiente, ha certificado que RICARDO ADOLFO SOTILLO HERNANDEZ, con cédula de identidad personal N° 2-100-500, no cumple con los criterios determinados por el artículo 3 de la Ley 13 de 2010, modificado por el artículo 2 de la Ley 12 de abril de 2015, en cuanto a que: "**No probó sintomatología aguda, solo criterio 1**". Por ende, **no reunía la condición de afectado a su salud por dietilenglicol** que se establece en el artículo 2 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015." (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 43-44 del expediente judicial).

De todo lo antes expuesto, fácilmente se puede apreciar que: a) para que una persona sea considerada como afectada en su salud por la ingesta de dietilenglicol

debe contar con al menos dos (2) de los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional, es decir, que se demuestre el consumo o exposición al medicamento implicado (criterio 1), además de cumplir con algunas de la sintomatología descrita (criterios del 2 al 5); b) Que la Comisión Evaluadora analizó el caso del demandante, llegando a la conclusión que el mismo solo cumplía con el criterio 1; y c) que el actor no logró probar intoxicación aguda, por lo que no reunió la condición de afectado en su salud por dietilenglicol.

Sobre las base de las consideraciones antes anotadas, esta Procuraduría 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 demás pretensiones del accionante.

#### **V. Pruebas.**

Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo de **Ricardo Adolfo Sotillo Hernández**, que guarda relación con este caso, y que ya reposa en los estrados del Tribunal.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por el actor.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**