

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 419

Panamá, 22 de febrero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de demanda.

Expediente 133992021

El Licenciado Juan José Castillo Pinzón, actuando en nombre y representación de **Abdiel Adán Menacho Menacho**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 818 de 25 de agosto de 2020, emitida por la **Ministerio de Salud**, así como la negativa tácita por silencio administrativo en la que supuestamente incurrió dicha entidad, 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 17-18 del expediente judicial).

Octavo: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

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

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 1 de la Ley 31 de 1998, el cual indica que para los efectos de dicha ley, se considerarán víctimas del delito a la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

C. El artículo 973 del Código Civil, el cual advierte que toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer una cosa (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

D. El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, el cual informa acerca de los principios que deben orientar al procedimiento administrativo (Cfr. foja 9-10 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 N° 818 de 25 de agosto de 2020, 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 **Abdiel Adán Menacho Menacho** (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración el día 7 de octubre de 2020, el cual al momento de ser presentada la acción en estudio todavía no había sido resuelto, tal como consta en la Nota DVMS-N-051-21 de 20 de enero de 2021, por lo que la parte actora considera que se ha configurado el silencio administrativo (Cfr. fojas 19-21 y 22 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 15 de febrero de 2021, **Abdiel Adán Menacho Menacho**, 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 nulos, por ilegales, la resolución impugnada y la negativa tácita por silencio administrativo; que se ordene al Ministerio de Salud que se registre al prenombrado como víctima por el consumo de la sustancia conocida como dietilenglicol; y que se le reconozca la pensión vitalicia como consecuencia de ser reconocido como víctima de la sustancia antes mencionada (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado legal del actor alega que su representado ingirió el tóxico dietilenglicol fabricado por el laboratorio de la Caja de Seguro Social; que la entidad demandada junto con la Comisión Especial adscrita del Centro Especializado de Toxicología, tenían la obligación de buscar todo el historial médico en las diferentes policlínicas y centros de salud donde se había tratado su poderdante (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Continúa argumentando el letrado, que la Comisión Especial tenía la obligación de hacer todos los exámenes y evaluaciones de rigor, para hacer el diagnóstico correspondiente a su representado (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Agregó además el apoderado legal, que el Ministerio de Salud y el Centro Especial de Toxicología tenían la obligación de hacer acercamientos con el padre de su representado para que les hicieran llegar todos los resultados que le habían realizado a **Abdiel Adán Menacho Menacho** en todos los centros médicos a los que había acudido (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Concluye el representante judicial por indicar que la falta de asesoría y orientación por parte de la entidad demandada hacia los padres de su patrocinado, fue lo que trajo como consecuencia el no reconocimiento de la pensión vitalicia a la que estiman tienen derecho (Cfr. foja 9 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 N° 818 de 25 de agosto de 2020, 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-834-12-2013 de 19 de diciembre de 2013, que el accionante **Abdiel Menacho Menacho 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 76-81 del antecedente administrativo).

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

“Luego de la evaluación del caso en la Junta Médico Legal, se determina que, en la información recibida, se consigna prescripción de medicamento implicado, al igual se recibe informe de estudio toxicológico realizado a frasco el cual reporta positivo por presencia de la sustancia Dietilenglicol.

No se consignan síntomas agudos asociados a intoxicación con dietilenglicol.

Las evaluaciones hechas por médicos especialistas arrojaron resultados normales.

Este caso sólo cumple con el criterio 1 de los establecidos en febrero de 2010 por la Comisión Interinstitucional, conformada por la Caja de Seguro Social, Ministerio de Salud y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 76 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 en el caso bajo estudio, solo se cumple con el criterio N° 1 sobre antecedentes de consumo y/o uso, debidamente comprobado, de algún producto con la sustancia, elaborado en el Laboratorio de la Caja de Seguro Social entre los años 2004 a 2006, no así, por lo menos, con uno de los criterios de la Comisión Interinstitucional, alusivos a los daños producidos a la salud como consecuencia de la ingesta y/o utilización del producto.

Que acorde a las pruebas documentales presentadas por el peticionario, se ha comprobado la ausencia de requisitos esenciales para el reconocimiento de la pensión vitalicia especial.” (La negrita es nuestra) (Cfr, foja 18 del expediente judicial).

IV. Del Silencio Administrativo y la reactivación de la vía.

Por otro lado, vale la pena mencionar que la demanda que hoy ocupa nuestra atención fue interpuesta en dos ocasiones por parte del accionante. En efecto, mientras se decidía un recurso de alzada en contra de la no admisión de la presente acción, la parte actora presentó nuevamente la misma, con la única diferencia que en la segunda ocasión anexó el acto confirmatorio y ya no adujo el silencio administrativo. Lo anterior puede corroborarse en el expediente que lleva por número 875702021.

Lo dicho, fue advertido de igual forma por la entidad demandada, quien en su Informe de Conducta lo destacó en los siguientes términos:

“Adicionalmente, queremos informar al Tribunal, que el Ministerio de Salud mediante la Nota N° 2497-DMS-OAL/PL de 29 de septiembre de 2021, presentó Informe Explicativo de Conducta dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo por ilegal, la Resolución N° 818 de 25 de agosto de 2020, emitida por el Ministerio de Salud, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones, incluido dentro del Expediente N° 87570-21.” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

Tal como se puede apreciar del extracto citado, el Ministerio de Salud acertadamente se percató que con relación a la **Resolución N° 818 de 25 agosto de 2020, ya había emitido un Informe de Conducta**, es decir, la parte actora demandó la nulidad del acto objeto de reparo **en dos ocasiones distintas**.

Así las cosas, esta Procuraduría observa que estas circunstancias constituyen una muestra palpable y notoria de falta al principio de buena fe y lealtad procesal, que le impone a las partes una actuación íntegra en el uso de defensas o recursos en el

auxilio de sus pretensiones dentro de un proceso judicial; por esta razón estimamos que dicha situación requiere ser analizada por esa Alta Corporación de Justicia, en la medida que la “*estrategia jurídica*” planteada por el activador judicial podría suponer, además, un exceso del derecho de acción.

Con relación al silencio administrativo, debemos mencionar que si bien al momento de interponer la presente acción la entidad demandada aún no había decidido el recurso de reconsideración en contra de la resolución atacada, lo cierto es que lo anterior obedeció al hecho que al momento de resolver la petición del actor, todavía se estaba en espera por parte de la Caja de Seguro Social de información relacionada a la historia clínica del demandante, tal cual lo expuso el Ministerio de Salud en la Nota DVMS-N-051-21 de 20 de enero de 2021, en la cual sostuvo lo siguiente:

“Tenemos a bien informarle que mediante nota 114-OAL-PJ de 13 de enero de 2021 suscrita por la directora Nacional de la Oficina de Asesoría Legal, **nos remite copia de la historia clínica (expediente) del señor Abdiel Adán Menacho**; así como también el recurso de reconsideración; recibido en la Oficina Administrativa de Apoyo a la Comisión Evaluadora de análisis y estudios sobre asuntos del Dietilenglicol el 14 de enero de 2021.

Cabe señalar, que **al momento de revisar la documentación se observa que la misma fue remitida en copia simple; por lo que se ha solicitado a la Caja de Seguro Social que sea enviada toda esa información debidamente autenticada**. Por lo que su recurso no se ha resuelto y se está en espera de recibir la información.” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, el Ministerio de Salud, al momento en que la acción que ocupa nuestra atención fue admitida, ya había resuelto el recurso de reconsideración, y junto con el Informe de Conducta, dicha entidad remitió copia de la Resolución N° 446 de 21 de junio de 2021, por medio de la cual decidió mantener en todas sus partes el acto objeto de reparo, tal como puede observarse a fojas 59-61 del expediente judicial.

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 N° 818 de 25 de agosto de 2020, emitida por la

Ministerio de Salud, ni tampoco la negativa tácita por silencio administrativo en la que supuestamente incurrió dicha entidad, 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 **Abdiel Menacho Menacho**, 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