

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 787582023.

Vista Número 312

Panamá, 15 de febrero de 2024

El Licenciado Emilio Moreno Mendoza, actuando en nombre y representación de **Beneranda González Montero de Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 220-DG de 7 de septiembre de 2022, emitida por la **Viceministra del Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y para 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 el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a **Beneranda González Montero de Rodríguez**, en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución 220-DG de 7 de septiembre de 2022, emitida por la Viceministra de Salud, por medio de la cual resolvió, entre otras cosas, no reconocer a la demandante, la condición de víctima afectada a su salud por dietilenglicol, y negar el derecho de la pensión vitalicia especial (Cfr. fojas 204-206 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la accionante manifestó, en lo medular, que la entidad demandada al

emitir el acto acusado vulneró los **artículos 4 y 6 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015**, los **artículos 49 y 51 de la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003**, así como el **artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos** y el **artículo 31 de la Carta Democrática Interamericana**, en la medida que su representada no fue reevaluada anualmente, no se le aplicaron las pruebas clínicas, de laboratorio, ni de toxicología e histopatología que la ciencia y la técnica demuestren ser más efectivas a los propósitos de diagnóstico; además, señala que la Comisión Evaluadora no cito a su mandante, ni verificó si la condición de ésta había variado y cumplía por lo menos con uno de los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional, por lo que, en consecuencia, considera que se le ha conculcado el derecho de contar con un historial clínico con la información correcta, que evidencie los padecimientos sufridos por la misma como consecuencia directa del consumo de medicamentos contaminados con dietilenglicol, lo cual le ha menoscabado su calidad de vida (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como señalamos en la Vista Número 1772 de 27 de septiembre de 2023, contentiva de nuestra contestación de demanda, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de la actora, la Resolución 220-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 libelo; puesto que **las propias leyes que se promulgaron a raíz del envenenamiento por dietilenglicol, fueron 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.**

Como subrayamos en su momento, el **artículo 3 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010**, estableció que para determinar el carácter de **víctima afectada** por 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”, mismos que fueron debidamente establecidos (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial 26500-A de 29 de marzo de 2010).

Al mismo tiempo, aprovechamos esta oportunidad procesal para reiterar que 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**; y reglamentado a través del **Decreto Ejecutivo 704 de 22 de julio de 2013**, el cual en su **artículo 1** dispuso que: *“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...**”* (Cfr. (Cfr. página 8 de la Gaceta Oficial Digital 27254 de 27 de marzo de 2013 y página 7 de la Gaceta Oficial Digital 27336 de 23 de julio de 2013).

Con fundamento en las normas en referencia, **es necesario el cumplimiento de dos (2) criterios, siendo obligatorio el criterio 1**, a objeto de definir la condición de víctimas afectadas en su salud por el 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.

Aunado a lo antes expuesto, debemos destacar 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 dispone 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 elaborada por dicha instancia 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 estipulados** (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial Digital 27755-A de 7 de abril de 2015).

En el marco del análisis que antecede, es preciso mencionar que el **artículo 4 de la Ley 20 de 26 de marzo de 2013**, modificado por el **artículo 4 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015**, que se refiere a las personas que no fueron declaradas como afectadas por dietilenglicol, situación en la que se encuentra la hoy demandante, establece que las mismas: *“...serán reevaluadas anualmente y hasta por un término de cinco años, contados a partir de la presentación de la respectiva solicitud...”*; de igual modo, dispone que: *“Para agilizar el reconocimiento del carácter de víctima, todas las personas que hayan interpuesto denuncias ante el Ministerio Público deberán, en un término no mayor de ciento veinte días, contado a partir de la finalización de las emisiones de criterio médico-legal por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, presentarse para realizarse y entregar los resultados de sus exámenes al Centro Especial de Toxicología, a fin de que este pueda remitir estos resultados a la Comisión Médica Evaluadora conformada por el Ministerio de Salud y que estos puedan continuar con su función de certificar quiénes reúnen los requisitos para ser reconocidos víctimas afectadas a su salud por dietilenglicol para efectos de la pensión vitalicia especial.”* (Cfr. páginas 3-4 de la Gaceta Oficial Digital 27755-A de 7 de abril de 2015 y foja 17 del expediente judicial).

En base a las anteriores consideraciones, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses comunicó, mediante la Nota IMELCF-SUBDMF-44-21 de 11 de noviembre de 2021, que el 3 de julio de 2018, se realizó la última reunión para la clasificación de aquellos casos señalados en el **artículo 4 de la Ley 12 de 7 de abril de 2013**, antes citado; y que por ende, **el periodo de ciento veinte (120) días establecido en el texto legal en referencia, venció el 31 de octubre de 2018** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En este punto, es importante destacar que conforme a lo expresado por la entidad en su informe explicativo de conducta, el 1 de septiembre de 2017, el Ministerio Público ordenó el cese de funciones de la Unidad Especial de Investigación; en consecuencia, los expedientes, documentos y evidencias que se encontraban pendientes de trámite fueron asumidos por la Fiscalía de Descarga Metropolitana, por lo que los pacientes eran atendidos por la Secretaría de Derechos Humanos, Acceso a la Justicia y Género, y en caso

de requerir atención médica, eran referidos al Centro Especial de Toxicología (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Sobre el particular, debemos poner de relieve que mediante el Oficio PGN-SDHAJG-D No. 70 de 6 de junio de 2018, la Secretaría de Derechos Humanos, Acceso a la Justicia y Género le requirió al Centro Especial de Toxicología de la Caja de Seguro Social la atención médica de la hoy demandante, quien refirió ser paciente afectada por la ingesta de dietilenglicol, razón por la cual solicitó ser evaluada por la Comisión Evaluadora (Cfr. foja 18 del expediente judicial y páginas 191-194 y 195-197 del antecedente aportado por la actora).

Por virtud de lo antedicho, el Centro Especial de Toxicología de la Caja de Seguro Social remitió el expediente de la recurrente a la entidad demandada, que determinó que éste no se ajustaba a los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 704 de 22 de julio de 2013, razón por la cual fue enviado para subsanación y una vez corregido, fue devuelto para continuar con el trámite de rigor; de ahí que, el 11 de agosto de 2022, la **Viceministra de Salud** dispuso mediante proveído que: *“...en atención a lo que establece el artículo 2 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015 y los artículos 1, 2 y 6 del Decreto Ejecutivo 704 de 22 de julio de 2013, se procede a fijar fecha de reunión para el 18 de agosto de 2022, para que la Comisión Evaluadora realice la evaluación para así determinar o no el derecho y condición de afectados por dietilenglicol y con ello obtener el derecho a la pensión vitalicia especial, por lo que se da formal entrada al expediente”* (Cfr. páginas 198-199, 200, 201 y 202 del antecedente aportado por la actora).

De acuerdo a los requerimientos, la Comisión Evaluadora procedió a realizar la evaluación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el **artículo 6 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015**, concluyendo mediante Certificación 113-22 de 18 de agosto de 2022, que **Beneranda González Montero de Rodríguez**, y cito: *“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”*, habida cuenta que luego de revisar el expediente clínico de la demandante, no se advirtió receta del medicamento implicado en ninguna de las unidades ejecutoras

donde la recurrente recibió atención médica (Complejo Hospitalario Doctor Arnulfo Arias Madrid y del Centro Especial de Toxicología); en consecuencia la entidad dicta el acto objeto de reparo, a través del cual no se le reconoce a la accionante la condición de víctima afectada por su salud por dietilenglicol y se le niega el derecho a la pensión vitalicia especial (Cfr. foja 18 el expediente judicial y páginas 203 y 204-206 del antecedente aportado por la actora).

Ahora bien, para una mejor comprensión de las funciones de la Comisión Evaluadora, consideramos oportuno traer a colación el texto del **artículo 6 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015**, el cual preceptúa que la misma estará: *“...integrada por representantes del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social y del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objeto de evaluar y determinar el derecho de los afectados y la condición de afectado por dietilenglicol, para obtener el derecho a la pensión vitalicia especial y otros beneficios previstos en esta Ley.”* (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial Digital 27755-A de 7 de abril de 2015) (Énfasis suplido).

En las generalizaciones anteriores, reiteramos que la Comisión Evaluadora en ejercicio de sus funciones, evaluó el expediente clínico de **Beneranda González Montero de Rodríguez**, en el cual reposan las pruebas clínicas y de laboratorio practicadas a ésta, luego de lo cual determinó que la demandante no cumplía con los criterios establecidos en el **artículo 3 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010**, modificado por el artículo 2 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, antes mencionado; por ende, no se le reconoció la condición de afectada por dietilenglicol para obtener el derecho a la pensión vitalicia.

Dentro de esta perspectiva, este Despacho estima necesario poner de relieve que la accionante solicita, como restablecimiento de su derecho subjetivo, que el Tribunal inste a la Comisión Evaluadora a cumplir con lo establecido en el **artículo 4 de la Ley 12 de 7 de abril de 2013**, que como repasamos en líneas anteriores, dispone que quienes soliciten ser acreditados como afectados por dietilenglicol y no cumplan, por lo menos, con uno de los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional para determinar su condición de víctimas, serán reevaluados anualmente y hasta por un término de cinco (5) años, contados

a partir de la presentación de la respectiva solicitud; situación que, a nuestro juicio, resulta contradictoria, en la medida que, por un lado, la actora no pretende que se le reconozcan sus derechos como víctima afectada por la ingesta del medicamento implicado y, por el otro, porque precisamente **la entidad demandada al emitir el acto acusado cumplió a cabalidad con lo ordenado en la citada excerpta legal, todo lo cual se contrasta con lo manifestado por el propio apoderado legal de la recurrente, que en el hecho quinto del libelo recalca que su representada, y cito: "...no cumple con los criterios de clasificación establecidos en febrero de 2010, por la comisión interinstitucional..., con base en la información clínica recibida hasta la fecha"** (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En cuanto a la infracción de los **artículos 49 y 51 de la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003**, este Despacho reitera que **lo alegado por el apoderado judicial de Beneranda González Montero de Rodríguez no fue probado en sede gubernativa**; por tanto, la demandante no puede pretender que en esta instancia jurisdiccional se aporten nuevos elementos que no fueron evacuados por ésta en la vía administrativa, habida cuenta que el objeto del proceso que nos ocupa, como ha indicado el Tribunal en vasta jurisprudencia, consiste en determinar la legalidad o no del acto acusado, a través del cual el **Viceministra de Salud**, decidió no reconocer a la parte actora como víctima afectada a su salud por dietilenglicol.

En relación a la violación del **artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**, así como del **artículo 31 de la Carta Democrática Interamericana**, debemos resaltar que contrario a lo argumentado por el abogado de la accionante, **las constancias que obran en autos acreditan que la misma ha venido recibiendo: "...sus atenciones médicas según su derecho como presunto afectado según documento del Ministerio Público presente en expediente..."**, tanto en las unidades ejecutoras de la Caja de Seguro Social, como en el Centro Especial de Toxicología; lo cual se constata en su expediente clínico aportado como prueba con **la demanda** (Cfr. fojas 198 del antecedente aportado por la actora).

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa y nula efectividad de los medios ensayados por **Beneranda González Montero de Rodríguez**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 606 de veintidós (22) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por el accionante, aquellas acompañados y aducidas con la demanda; y asimismo, accedió a las pruebas de informe dirigidas a la entidad demandada, a fin que remitiera el expediente clínico correspondiente al presente caso (Cfr. fojas 41-42 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Beneranda González Montero de Rodríguez**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que 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 elaborada por dicha instancia 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), la cual está integrada por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; situación que, como señalamos en nuestra vista de contestación, no ocurre en el caso que nos ocupa, toda vez que **Beneranda González Montero de Rodríguez no cumple con los criterios de**

clasificación establecidos en febrero de 2010, tal como fue analizado por ese Tribunal en la Sentencia de 31 de mayo de 2023, en un caso de similar naturaleza.

Dicho de otro modo, la recurrente no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa, en tal sentido, resulta claro que **al no contar con ninguno de los criterios establecidos, Beneranda González Montero de Rodríguez no puede ser considerada como afectada por la ingesta del medicamento implicado; en consecuencia, la demandante no tiene derecho a que el Ministerio de Salud le reconozca la condición de víctima por su salud por dietilenglicol, así como todos los derechos derivados de esa situación, como lo es el reconocimiento a la pensión vitalicia.**

De las evidencias anteriores, se corrobora lo expuesto en nuestra vista de contestación, en cuanto a que **la intoxicación por dietilenglicol es aguda y causa afectaciones a la persona al momento de su consumo y no tiempo después; de hecho, la literatura y la evidencia médica y científica comprueban que si se ingiere y no se experimentan síntomas, y en caso que se presenten, los mismos son muy leves, ya que el cuerpo lo metaboliza, lo excreta y no deja secuelas.**

Siendo así las cosas, podemos afirmar que **en el caso que nos ocupa, no hubo por parte del entidad rectora de la salud, ningún tipo de violación al contenido de las normas invocadas por la accionante, de ahí que somos de la opinión que los cargos de ilegalidad no están llamados a prosperar, pues la decisión que ahora se impugna, es en realidad el cumplimiento de lo establecido en las leyes aplicables.**

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los**

correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo siguiente:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, **que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...**

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

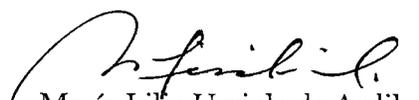
...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 220-DG de 7 de septiembre de 2022, emitida por la Viceministra de Salud, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urrutia de Ardila
Secretaría General