

ENTRADA N°777-18

MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN O REPARACIÓN DIRECTA, INTERPUESTA POR LA FIRMA OROBIO & OROBIO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JUAN ANTONIO CISNEROS MORAN, CONTRA LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (ESTADO PANAMEÑO), PARA QUE SE LE CONDENE A PAGAR LA SUMA DE SEIS MILLONES DE DÓLARES (B/.6,000.000.00), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES Y MORALES CAUSADOS A SU REPRESENTADO.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veinte (20) de abril de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

La Firma Forense Orobio & Orobio, actuando en nombre y representación de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de indemnización para que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado Panameño) a pagar la suma de seis millones de balboas (B/.6,000,000.00), por los daños y perjuicios, materiales y morales, originados de las infracciones en que incurrieron, en el ejercicio de sus funciones, servidores públicos de dicha entidad, relacionados con la intoxicación masiva con dietilenglicol. (Cfr. fs. 3-25 del expediente)

Recibida la demanda en el Tribunal, verificado el reparto y los presupuestos procesales de admisibilidad, se dicta la Resolución de cinco (5) de julio de 2018, mediante la cual, se admitió dicha acción resarcitoria; y de acuerdo a lo contemplado en el artículo 33 de la Ley No. 33 de 1946, se envió copia del libelo al director general de la Caja de Seguro Social para que rindiera un informe explicativo de conducta, se le corrió traslado al Procurador de la Administración para que contestara la demanda, y se abrió la causa a pruebas (Cfr. f. 205 del expediente judicial).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, la posición que al respecto tienen la entidad acusada y quien representa sus intereses (la

Procuraduría de la Administración), el caudal probatorio admitido en el presente proceso, y los alegatos de conclusión de las partes.

I. PRETENSIONES PROCESALES:

La apoderada judicial de la parte demandante solicita a este Tribunal, declare la responsabilidad de la Caja de Seguro Social (Estado Panameño), de indemnizar al señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, por los daños y perjuicios, materiales y morales, causados como consecuencia de la comisión del delito contra la Salud Pública, en el cual incurrieron servidores públicos de dicha institución en ejercicio de sus funciones, declarados culpables por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 11 de abril de 2017, que reforma la Sentencia 1ra. No. 18 de 26 de julio de 2016, dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial. (Cfr. f. 8-9 del expediente judicial)

Estableciendo la cuantía de la indemnización en la suma de seis millones de balboas (B/ 6,000,000.00), desglosados en un millón de balboas (B/.1,000,000.00), en concepto de daños materiales, y cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00), en razón del daño moral, más los gastos del presente proceso e intereses legales. (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

II. HECHOS Y OMISIONES QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.

De los hechos y omisiones como fundamento de la acción, se extrae que, **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** es afectado (envenenado) con el medicamento difenhidramina, fabricado por el Laboratorio de Producción de la Caja de Seguro Social entre los años 2004 y 2006, contaminado con dietilenglicol acreditado conforme al diagnóstico elaborado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, conforme al Oficio **IMELCF-DG-SDEG-504-09-2015 de 1 de septiembre de 2015**; cumpliendo de esta forma con el **criterio No. 1**, referente al antecedente de consumo y/o uso documentado de la clasificación de casos de intoxicación con dietilenglicol, establecidos en febrero 2010 por la Comisión Interinstitucional, conformada por la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud, y **el criterio 5**, referente afectación en Órganos y/o sistemas en relación

con los efectos tóxicos del dietilenglicol en el ser humano y que no puede ser explicado por otras causas. (Cfr. fs. 9 del expediente judicial).

La parte actora indica además que, como consecuencia de la intoxicación con dietilenglicol, el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, ha sufrido serios quebrantos de salud, ocasionados por la ingesta del jarabe, que le han provocado daños a su salud tales como: dolor lumbar ocasional, neuropatía axonal de nervio peroneo superficial bilateral y nervio mediano sensorial derecho, entre otras. (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

Sostiene el actor, que este envenenamiento le ha causado un grave e irreparable daño moral ya que su estado físico y anímico se ha deteriorado producto del efecto nocivo de la sustancia venenosa que se le aplicó, por lo que se siente inseguro, nervioso, tiene trastornos de conducta y emociones, además, ocasionadas por la aplicación del tóxico dietilenglicol, el cual puede repercutir a futuro en su entorno social, aunado a su situación económica. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

Respecto a las anteriores alegaciones, la parte accionante aduce como transgredidos los artículos 17, 18, 109 y 111 de la Constitución Nacional, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 93 de 8 de abril de 1997, así como el numeral 25 del artículo 41 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005; exponiendo el concepto de la infracción de la siguiente manera:

A criterio de la parte actora, se ha vulnerado el artículo 17 de la Constitución Política de la República, que expresa lo siguiente:

“Artículo 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantía que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”

Siendo infringida en forma directa por omisión, toda vez que, la Caja de Seguro Social, no facilitó a los servidores públicos un laboratorio de calidad y de producción,

las instalaciones adecuadas, el insumo y demás material técnico necesario para realizar las pruebas y análisis que le permitieran determinar que los insumos y medicamentos fabricados, no correspondía a la glicerina pura calidad USP para consumo humano, sino que correspondían al toxico dietilenglicol, lo que produjo pérdidas de vidas de personas inocentes y la afectación en la salud de otras. (Cfr. f. 19 del expediente judicial judicial).

A consideración de la parte demandante, se ha transgredido el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que estipula lo siguiente:

“Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

Conculcándose el artículo en comento, en concepto de violación directa por omisión, atendiendo a que los funcionarios de la Caja de Seguro Social, fueron condenados por el delito contra la Salud Pública, al ignorar deberes específicos en el ejercicio de sus funciones, al avalar la información de la empresa MEDICOM, S.A. como apta para participar de la licitación pública, adjudicando el acto público a la misma, y al no percatarse de la falsedad del certificado de libre venta, así como de su fecha de expiración adulterada; de igual forma, el laboratorio por certificar que la materia prima era apta para el consumo humano, y realizar las pruebas de producto terminado, en ambos casos, bajo el conocimiento de que no contaban con los químicos, instrumentos y técnicas idóneas para avalar dicha certificación (Cfr. f. 19-20 del expediente judicial).

La accionante, alega que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 109: Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social”.

Ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión, ya que el envenenamiento a los usuarios de la Caja de Seguro Social se hubiese evitado, si la autoridad rectora de la salud, hubiera aportado las condiciones físicas y técnicas

adecuadas; y el recurso humano, cumplido con la debida diligencia de un buen padre de familia (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

Según considera la parte actora, la Caja del Seguro Social ha quebrantado el artículo 111 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concepto de violación directa por omisión, que consagra lo siguiente:

“Artículo 111: El Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país”.

Lo anterior, desde el principio del acto público celebrado para la obtención de la materia prima, fabricación y producción de los medicamentos, al no advertir la adulteración de los certificados de análisis presentados por MEDICOM, S.A., la fecha de expiración adulterada, así como los certificados de análisis originales correspondientes a TD Glicerine 99.5% (glicerina de uso industrial, no apta para el consumo humano); y al no cumplir con los mecanismos de control y calidad adecuados, al realizar los análisis de la materia prima y de los medicamentos fabricados y producidos, certificándolos como aptos para el consumo humano, realizando únicamente las pruebas físicas, a sabiendas que estas no eran las adecuadas para determinar su pureza, atribuyéndolo a la falta de herramientas (Cfr. f. 20-21 del expediente judicial).

Pese a dichas alegaciones de la apoderada judicial de la parte demandante, el análisis de la Sala se centrará en las normas legales y no constitucionales, tal como se ha indicado en reiterada jurisprudencia, ya que su función se encuentra limitada en el ámbito de legalidad y no de constitucionalidad. Así las cosas, la Sentencia de 21 de febrero de 2025, cuando señala lo siguiente:

“A la postre, en lo que respecta a los artículos 18 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, que también sustentan el libelo, **cabe acotar que el proceso en estudio es propio para examinar la legalidad de los actos administrativos, razón por la cual se ha omitido un pronunciamiento sobre su vulneración ante la falta de competencia de este Tribunal.**” (Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Maykel C. Jarquín Cruz, en representación de Aixa Mayde De León De Sedas, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-Legal-384-19 de 23 de septiembre de 2019, emitida por la Dirección Nacional de Adjudicación Masiva de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Estado Panameño), así como sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones, dentro del expediente N°9323-22) (Lo resaltado es de la Sala).

Siendo las disposiciones legales, invocadas como violadas por la activadora jurisdiccional; y el concepto de la infracción del tenor siguiente:

Los supuestos subrayados del artículo 14, del Decreto Ejecutivo N° 93 de 8 de abril de 1997, por el cual se reglamenta las buenas prácticas de fabricación de productos farmacéuticos, que dispone lo siguiente:

“Artículo 14: Los responsables de producción y control de calidad tienen algunas responsabilidades compartidas o ejercidas en conjunto relacionadas con la calidad, las cuales son:

- a) La autorización de los procedimientos escritos y otros documentos incluyendo las enmiendas.
- b) El monitoreo y control del medio ambiente de la fabricación.
- c) Higiene de la planta.
- d) Validación de los procesos y calibración de aparatos analíticos;
- e) Entrenamiento, incluyendo la aplicación y principios de la garantía de calidad.
- f) **La aprobación y monitoreo de los fabricantes del contrato;**
- g) La designación y monitoreo de las condiciones de almacenamiento para materiales y productos.
- h) La retención de los registros;
- i) **El monitoreo de acuerdo a los requisitos de las buenas prácticas de fabricación de los productos farmacéuticos.**
- j) **La inspección, investigación, toma de muestras, de manera a monitorear los factores que puedan afectar la calidad del producto”.** (Lo resaltado es de la Sala).

Son alegados por la parte demandante como lesionados por la Caja de Seguro Social, en forma directa por omisión, al no advertir la adulteración de los certificados de análisis presentados por MEDICOM, S.A., la fecha de expiración adulterada, así como los certificados de análisis originales que correspondían a TD Glicerine 99.5% (para uso industrial, no apta para el consumo humano), lo que provocó que la sustancia fuera utilizada por los servidores públicos del laboratorio de producción; los cuales, a su vez, certificaron como apta, tanto el insumo, como el producto final, únicamente realizando las pruebas físicas, y no las pruebas químicas necesarias para determinar su pureza, atribuyéndolo a la falta de herramientas (Cfr. f. 21 del expediente judicial).

Estima la parte actora que, el director de la Caja de Seguro Social transgredió el artículo 41, numeral 25, de la ley No.55 [sic] de 2005, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social”, que establece:

“Artículo 41: Facultades y deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General:
(...)

25. Establecer y mantener un sistema de control interno efectivo, que tenga como propósito la obtención de una seguridad razonable de que la Institución alcance sus objetivos y logre efectividad y eficiencia en sus operaciones, integridad de la información financiera y el cumplimiento con la ley.”

Aduciendo dicha violación, en forma directa por omisión, al no gestionar para facilitar a los funcionarios, los implementos adecuados que les permitieran cumplir con sus tareas, lo que propició la introducción de la materia tóxica de dietilenglicol para la elaboración de medicamentos; traicionando de alguna manera la confianza pública depositada en la institución y sus funcionarios, en el sentido de velar para que la población panameña tenga un servicio de salud eficiente y de calidad (Cfr. f. 22 del expediente judicial).

IV. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO DEMANDADO.

En atención al Oficio No. 1621 de 05 de julio de 2018, el Director General y Representante Legal de la Caja de Seguro Social, presenta ante esta Sala, el Informe Explicativo de Conducta (Cfr. fs. 207 -214 del expediente judicial), con ocasión a la demanda interpuesta por la Firma Forense Orobio & Orobio, actuando en nombre y representación de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, para que se condene la Caja de Seguro Social (Estado Panameño), al pago de la suma de seis millones de balboas con 00/100 (B/. 6,000,000.00), por los daños materiales y morales causados como consecuencia del envenenamiento masivo con Dietilenglicol, producido por culpa y negligencia de los servidores públicos, de conformidad al artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

Luego de una exposición cronológica de los hechos relacionados con la intoxicación masiva con dietilenglicol, de las consecuentes acciones judiciales y administrativas desplegadas, y de las medidas adoptadas por el Estado Panameño para la atención de las víctimas y sus familiares y que, tras las investigaciones y los procesos judiciales pertinentes, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en decisión del 11 de abril de 2017, reformó parcialmente la sentencia de primera instancia, declarando responsables penalmente a exfuncionarios y empresarios relacionados con la adquisición del insumo contaminado.

En ese mismo orden, al referirse a los aspectos jurídicos y procesales de la demanda, indica que el artículo 9 del Código Civil establece que no debe ignorarse el sentido literal de la ley cuando este es claro. También, señala que la Ley 20 de 2013 exige comprobar la ingesta del producto contaminado y cumplir al menos uno de los criterios de la Comisión Interinstitucional para ser considerado víctima y beneficiario de la pensión especial. Que la Ley 12 de 2015 mantiene la exigencia de dos condiciones: comprobación del consumo y cumplimiento de un criterio establecido.

Con respecto a la pretensión de la parte actora, sostiene que la demanda busca que la Sala Tercera declare responsable a la Caja de Seguro Social y ordene indemnizar a la demandante como víctima del envenenamiento masivo, por supuesta culpa y negligencia institucional, reclamando B/. 6,000,000.00 por daños y perjuicios materiales, daño emergente, lucro cesante, daño moral y gastos de proceso.

Indica que la parte demandante solicita la reparación sin especificar la norma que otorga competencia al juzgador. Señala que en Jurisprudencias reiteradas se exige indicar las disposiciones legales que fundamentan la acción. La omisión de señalar los numerales del artículo 97 del Código Judicial puede provocar la inadmisibilidad de la demanda. Así mismo destaca, que el actor posteriormente menciona dentro del apartado de los hechos los numerales 9 y 10 del referido artículo, advirtiendo que las normas de derecho no constituyen hechos y de igual manera incumple la individualización exigida por la ley y la jurisprudencia, que prohíbe encauzar varias actuaciones administrativas bajo una sola demanda.

Argumenta que el artículo 97 del Código Judicial atribuye a la Sala Tercera los procesos originados por actos, omisiones o prestaciones defectuosas de servidores públicos, estableciendo tres causales de responsabilidad: personal del funcionario, del Estado por actuación de funcionarios, y directa por mal funcionamiento de servicios públicos. Cada causal afecta el término de prescripción y la legitimidad activa. Para el numeral 9, se exige sentencia penal previa que

declare la responsabilidad, mientras que el numeral 10 de la citada disposición procesal, no requiere tal requisito procesal previo.

En ese mismo contexto, expone que el artículo 43 de la Ley 135 de 1943 exige la exposición individualizada de las normas violadas y el concepto de la violación, requisito incumplido en la demanda.

De igual modo, indica que la parte demandada pretende que la Caja del Seguro Social sea responsable subsidiariamente, invocando el carácter solidario del Estado. Sin embargo, el Artículo 9 de la Ley No. 18 de 31 de julio de 1992, publicado en la Gaceta Oficial No. 22,094 de 6 de agosto de 1992, eliminó la solidaridad, haciendo al Estado directamente responsable, con derecho de repetición contra el funcionario si se comprueba la responsabilidad.

En cuanto a la cuantificación de la indemnización, resalta que el demandante fija la cuantía en B/. 6,000,000.00 más gastos del proceso. Sin embargo, estima que la Caja de Seguro Social goza de las mismas garantías procesales que el Estado y no puede ser condenada en costas ni intereses legales.

Añade que la cuantía reclamada no está debidamente sustentada ni individualizada en relación con el grado de afectación, tratamientos, expectativas de vida, profesión o ingresos dejados de percibir, lo que evidencia la falta de fundamentos científicos y actuariales.

Puntualiza que, pese a acreditar la afectación, no se establecen las circunstancias específicas que vinculen a la demandante con la presunta mala prestación del servicio de salud.

Con base a los hechos expuestos, considera improcedente la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por la firma OROBIO & OROBIO en representación de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORAN** por los presuntos daños y perjuicios materiales y morales alegados.

V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista Fiscal N° 1524 de 12 de septiembre de 2022, a través de la cual contestó la demanda de indemnización que motivó este negocio jurídico, negando todos los hechos y solicitando al Tribunal se sirva declarar que el Estado Panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, no es responsable de pagar al señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** el monto de seis millones de balboas (B/.6,000,000.00), por los perjuicios que alega haber sufrido. (Cfr. fs. 271-315 del expediente judicial).

El Procurador de la Administración inició su intervención presentado anotaciones breves sobre las características del dietilenglicol, su proceso de metabolización en el cuerpo humano y el pronóstico relacionado con la evolución de la intoxicación a lo largo del tiempo. Posteriormente, contextualizó el caso mediante la exposición de antecedentes y detalló las acciones implementadas por el Estado Panameño para mitigar la situación y brindar respuestas a las personas afectadas.

Señala que entre las medidas tomadas por el Estado se destacan la promulgación de leyes como la Ley No. 13 de 2010, modificada por la Ley No. 20 de 2013 y la Ley No. 12 de 2015, la creación del Centro Especial de Toxicología, el otorgamiento de apoyo económico humanitario a afectados y sobrevivientes (mediante las Resoluciones de Gabinete No. 29, No. 74 y No. 113 de 2007) y el reconocimiento de una pensión vitalicia conforme a la Ley No. 20 de 26 de marzo de 2013, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, la cual será revisada cada dos años conforme lo dispone el artículo 6 de la referida ley.

Sumado a lo anterior, hace referencia a la Ley 80 de 20 de marzo de 2019, que modificó el artículo 6 de la Ley 20 de 26 de marzo de 2013, y además creó una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de intoxicación masiva ocurrida el 2006.

En su argumentación, el servidor público también hizo referencia al “Caso Colza”, relativo a un episodio de envenenamiento masivo ocurrido en España. En este caso, la sentencia estableció que los descuentos correspondientes a auxilios y subvenciones debían aplicarse sobre las indemnizaciones otorgadas por el Estado a los demandantes.

El apoderado de la entidad demandada expresó que, en el hipotético escenario de que el Estado fuera condenado al pago de una indemnización a favor de la parte demandante, todos los montos previamente otorgados en concepto de auxilios, ayudas, pensiones y subvenciones deberían ser descontados del monto a pagar.

Solicitó considerar el elevado número de demandantes, quienes colectivamente persiguen una suma indemnizatoria que calificó como excesiva. Advirtió que, de no delimitar estrictamente este monto, se correría el riesgo de un enriquecimiento injustificado, lo cual podría poner en peligro la estabilidad económica del Estado y, en consecuencia, los derechos ciudadanos de toda la población panameña. Por este motivo, sostuvo que los montos recibidos por los demandantes en pensión vitalicia, asistencia sanitaria y humanitaria deben ser considerados al evaluar sus pretensiones procesales.

El Procurador de la Administración señaló que la parte actora no ha realizado los esfuerzos suficientes para demostrar los perjuicios económicos alegados, en contravención de lo estipulado en el artículo 784 del Código Judicial. Respecto a los perjuicios inmateriales, manifestó que la reparación del daño moral no debe constituir una fuente de enriquecimiento sin causa, lo cual considera que se presenta en este caso, ya que la parte actora solicita una indemnización de cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00) por daño moral, monto que no corresponde a la realidad de este tipo de indemnizaciones.

En igual sentido, sustentó la excepción de prescripción, argumentando que la demanda está prescrita para quienes no logren demostrar su participación en el proceso penal que fundamenta la causa. Asimismo, planteó la excepción de error

en la identificación de los supuestos bajo los cuales se puede exigir la responsabilidad extracontractual al Estado, señalando que la parte actora ha sido imprecisa respecto a la normativa aplicable a las reclamaciones contra el Estado por responsabilidad extracontractual. Señala que la parte actora no indicó como vulnerada ninguna norma relativa al daño y responsabilidad extracontractual del Estado, lo que guarda relación con el principio de congruencia o justicia rogada, por el cual el juez solo puede pronunciarse sobre lo solicitado por los activadores judiciales

Por todo lo anterior, el Procurador de la Administración solicita que se declare la no responsabilidad del Estado Panameño, a través de la Caja de Seguro Social, en relación al pago de la indemnización de seis millones de balboas (B/.6,000,000.00) por daños y perjuicios materiales y morales en favor de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**.

VI. FASE PROBATORIA

Mediante el Auto de Pruebas No. 777 de 7 de noviembre de 2022, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, resuelve admitir pruebas documentales presentadas por la parte demandante, además como las aducidas por la Procuraduría de la Administración; así como pruebas de informe solicitadas por ambas partes; y pruebas periciales en materia de psicología/psiquiátrica, de trabajo social y contable presentadas por la parte actora. (Cfr. fs. 331-336 del expediente judicial)

Dicho Auto, fue apelado por la Procuraduría de la Administración, en tiempo oportuno, resolviendo el Tribunal de alzada, a través de la Resolución de 21 de noviembre de 2023, **modificando** el Auto de Pruebas No. 777 en el sentido de **no admitir la prueba de informe aducida por la actora** de oficiar al Segundo Tribunal Superior de Justicia, para que remita las copias autenticadas del Expediente que contiene el Proceso Penal seguido a Ángel de la Cruz Soto y otros por el Delito contra la Seguridad Pública, producto del envenenamiento masivo por Dietilenglicol,

y **confirmando el Auto de Pruebas en todo lo demás.** (Cfr. fs. 352-361 del expediente judicial).

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Culminando el período probatorio, oportunamente, las partes presentaron sus alegatos de conclusión, señalando entre otras cosas, los siguientes argumentos:

a. Parte actora

La firma OROBIO & OROBIO, que comparece en representación de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, presenta sus alegatos de conclusión (Cfr. fs. 512-515 del expediente judicial)

Señala que ha quedado demostrado que funcionarios de la Caja del Seguro Social incurrieron en omisión de su deber de fiscalizar la producción de medicamentos en su Laboratorio, al haber certificado como aptos para el consumo humano productos contaminados con dietilenglicol, los cuales fueron distribuidos a nivel nacional. Esta situación fue probada mediante la Sentencia de Primera Instancia No. 18 de 26 de julio de 2016 del Segundo Tribunal Superior de Justicia, la Sentencia de 11 de abril de 2017 dictada por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia y el expediente penal revisado por peritos psiquiatras y psicólogos de la Procuraduría de la Administración y del Tribunal, según informes periciales.

Igualmente, manifiesta que el proceso penal determinó que el dietilenglicol es un compuesto químico utilizado en diversas industrias, como la cosmética, automotriz y del plástico, así como en la fabricación de resinas, pinturas y anticongelantes, y como humectante en el tabaco. Se comprobó, además, que su toxicidad es elevada para los humanos, pues tras ser metabolizado en el hígado y el riñón, parte del compuesto se transforma en sustancias tóxicas que pueden causar graves complicaciones de salud e incluso la muerte.

Indica que del acervo probatorio se desprende que su representado experimentó la histeria colectiva generada por la intoxicación masiva y fue víctima de un hecho considerado delito por la jurisdicción penal, como tal, goza de derechos reconocidos por la Constitución, instrumentos internacionales y legales.

A su vez sostiene, que hay una certeza del daño por intoxicación al ser reconocida como víctima del dietilenglicol por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses a través del Oficio IMELCF-DG-SDEG-504-9-2015 de 1 de septiembre de 2015, donde se le reconoce a su poderdante los criterios 1 (exposición) y criterio 5 (daño a la salud).

Expone que su mandante por el solo hecho de haber sido informado que la entidad demandada le prescribió un medicamento con dietilenglicol es suficiente para afectar su salud mental, provocarle una perturbación, preocupación, ansiedad y angustia derivados de tal experiencia traumática. Entendiendo que el actor no tenía el deber de soportar el consumo del dietilenglicol, ni sufrir la preocupación que vive ni tampoco los daños a su salud que padece.

Por otra parte, sostiene el apoderado judicial de la parte actora que la Procuraduría de la Administración estima que, si la persona afectada sufría de enfermedades antes de la ingesta del dietilenglicol, no tiene afectación actual y no fue hospitalizada por intoxicación aguda, entonces no tiene una afectación a su salud, criterio que a su juicio es un error, porque toda persona tiene el derecho a una vida saludable.

Señala la parte actora a través de cuestionamientos, del valor de la salud de un ser humano y de la paz emocional de una persona, y alude a lo analizado por el Perito contable de la Procuraduría de la Administración quien estimó que no existe daños emergentes ni lucro cesante, debido a que no se aportó declaraciones de renta y demás documentos. No obstante, señala el apoderado judicial de la parte actora que en estos casos, la óptica de percibir los daños es distinta, pues como es un ser humano al que le reconocieron un daño a la salud, por lo tanto, la salud tiene un valor inmaterial que su cuantificación se tiene que considerar la expectativa del

requiriente y el valor jurídico protegido, el hecho que no existan declaraciones de renta o registros contable no implica que no pudo sufrir un posible ingreso o desarrollo profesional o comercial que fue obstaculizado por las perturbaciones que padece la psiquis del demandante.

Es por ello que, los daños que soporta la parte actora se tienen que considerar como *punitive damage* debido a la conducta del demandado quien permitió la incorporación de un tóxico en medicamentos de uso humano, generando un daño a la salud.

Finaliza solicitando a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se condene a la Caja de Seguro Social y al Estado Panameño al pago de seis millones de dólares (B/.6,000,000.00) a favor de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, por las afectaciones emocionales y físicas sufridas al consumir un medicamento contaminado con dietilenglicol, lo que le privó del derecho a una vida sana y productiva.

b. Parte demandada

Por su parte, el representante de los intereses de la entidad pública demandada, presentó su alegato de conclusión mediante la Vista Fiscal N° 850 de 08 de mayo de 2024 (Cfr. fs. 466 – 511 del expediente judicial), reiterando los argumentos expuestos en su contestación de la demanda.

En cuanto al análisis de la actividad probatoria señaló que la Sala Tercera a través del Auto de Pruebas No. 777 de 7 de noviembre de 2022, el cual fue modificado mediante la Resolución de 21 de noviembre de 2023, donde se admitieron diversas pruebas solicitadas por las partes, incluyendo documentos, dentro de los cuales se encuentra las hojas de atención médica del señor Juan Antonio Cisneros Morán.

Destaca que entre los documentos que obran como prueba de informes aducida por la Procuraduría de la Administración están al Centro Especial de Toxicología, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Caja de Seguro Social,

para que remitan copia autenticadas de las Notas que se encuentran detalladas en el Auto de Pruebas.

Asimismo, fueron admitidas las pruebas periciales de psicología, psiquiátrica y contable, donde la parte actora designo al Doctor Isaías Madrid Flores como perito psicólogo y por la parte demandada se designó al Doctor Daniel José Alexis Cifuentes como perito de la prueba psiquiátrica.

Ahora bien, al referirse a la pericia psicológica y psiquiátrica realizada tanto por la parte actora como la parte demandante, la Procuraduría de la Administración señala, lo externado por el perito Doctor Isaías Madrid Flores, que ante la entrevista realizada al señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN sobre la atención dispensada en el Centro Especial de Toxicología (CET) le manifestó lo siguiente: *“La primera atención la recibí en el CET por la doctora Marta Roa (fisiatra), allí me atendió un equipo médico interdisciplinario conformado por médico general, psicóloga, psiquiatra, trabajadores sociales, fisioterapeutas, lastimosamente no recuerdo el nombre de todos”*. Además, sostiene que *“Si, en el CET en algún momento me prestaron atención psicológica y de psiquiatría”* Continúa señalando que, *“Sí, me realizaron pruebas en el CET durante el período que me atendieron.”* (Cfr. f. 489 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, determina el perito Daniel Alexis Cifuentes después de un exhaustivo examen al señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, concluye que *“no existen daños causados a Juan Antonio Cisneros Morán producto de su exposición al dietilenglicol”* además, después de revisar toda la documentación médica disponible éste indicó *“La cronología de los eventos médicos del señor **JUAN CISNEROS** indican que la fecha comprobada de la ingesta corresponde al 2 de mayo de 2006, es decir 5 meses antes de la Alerta Sanitaria. No presentó síntomas agudos de intoxicación. Se realiza primer control de creatinina, el 1 de abril de 2008, es decir, 18 meses posteriores a la Alerta Sanitaria, como resultado normal.”* (Cfr. f. 493 del expediente judicial):

Ahora bien, con relación al informe pericial contable del Licenciado Alejandro Cuadra, perito designado por la Caja de Seguro Social, señaló que el señor Juan Antonio Cisneros Morán, labora en dicha institución desde hace 32 años, y no realiza otra actividad económica que le represente ingreso a su patrimonio.

De seguido, hace mención el perito contable, que el señor CISNEROS ha recibido la pensión vitalicia, quien al momento de rendir el informe pericial ha recibido la suma de noventa y cuatro mil doscientos balboas con 00/100 (B/ 94,200.00) desde el 1 de enero de 2013 al 30 de abril de 2024.

Por tanto, de la información brindada por el Licenciado Cuadra, perito contable, tomando en cuenta la expectativa de vida del señor Juan Antonio Cisneros Morán, estaría recibiendo la suma de doscientos ochenta y siete mil doscientos balboas (B/ 287,200.00) en concepto de pensión vitalicia otorgada por el Estado.

Llegado a este punto, la Procuraduría de la Administración acota que la parte actora solicitó la práctica de una prueba pericial contable y de trabajo social, para que por medio de peritos idóneos determinaran la cuantía de la indemnización que el señor Juan Antonio Cisneros Morán, reclama en los perjuicios materiales y morales, no obstante, los peritos designados por el demandante no se presentaron ni tomaron posesión ante el Tribunal, lo que a su juicio, demuestra que el demandante incumplió con la carga probatoria que le correspondía.

Sumado a lo anterior, considera la Procuraduría de la Administración que en el proceso que nos ocupa, “los montos en concepto de pensión vitalicia, asistencia sanitaria y humanitaria, deben ser considerados frente a la pretensión de la demandante...”. (Cfr. f. 501 del expediente judicial).

Con relación a la excepción de prescripción invocada, resalta que la acción promovida está prescrita para todo aquel que no demuestre su participación en el proceso penal, en ese sentido, el demandante no ha acreditado tal situación, teniendo en cuenta que el cómputo de la prescripción debe iniciar desde el momento que tuvieron en conocimiento del supuesto daño, lo que se materializó años antes a la presentación de la demanda.

Puntualizó que los gastos procesales y honorarios profesionales no pueden ser reconocidos al Estado, según la ley.

Argumenta que el caudal probatorio debe ser suficiente para probar el monto que se aspira, y en ese sentido se concluye que no se acreditaron los daños materiales ni morales reclamados, aunque si se confirma la atención estatal mediante pensión y asistencia médica que recibe la demandante.

Por lo anterior, la Procuraduría de la Administración solicita a este Tribunal, se sirva declarar que el Estado Panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, no es responsable de pagar a **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** las sumas reclamadas en concepto de daños materiales y morales, como resarcimiento por los perjuicios que alega haber sufrido.

VIII. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Culminado el trámite procesal de rigor, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procede a resolver la presente demanda de indemnización en el siguiente orden: primero se resolverá las excepciones propuestas por el Procurador de la Administración; seguido se abordará el marco regulatorio de la responsabilidad extracontractual del Estado en Panamá, haciendo alusión a los hechos que dieron origen a este reclamo resarcitorio; exponiéndose algunas consideraciones sobre la salud, como derecho fundamental y como servicio público, para luego indagar en el deber del Estado de fiscalizar la calidad, la seguridad y la eficacia de los productos medicamentosos (farmacovigilancia). Posteriormente, se analizará la moderna institución jurídica de la responsabilidad civil por la falta de seguridad de medicamentos (productos defectuosos); ejercicio éste que, a su vez, permitirá examinar, en el caso en estudio, atendiendo al caudal probatorio que se ha incorporado al presente proceso, cada uno de los elementos que configuran este tipo de responsabilidad; para, finalmente, entrar en el debate jurídico de la liquidación de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales reclamados y probados, aplicando no solo medidas de reparación pecuniaria, sino también no

pecuniarias, si hubiera lugar; sin desconocer, claro está, los distintos esfuerzos realizados por el Estado Panameño para brindar atención a las víctimas y mitigar la crisis sanitaria generada por la intoxicación masiva con dietilenglicol.

Aclarado lo anterior, procedemos a desarrollar cada uno de los puntos descritos.

A. Excepciones procesales propuestas por el Procurador de la Administración:

1. Excepción procesal de prescripción:

La Procuraduría de la Administración mediante la Vista Fiscal No. 1524 de 12 de septiembre de 2022 (Cfr. fs. 271-315 del expediente judicial), alega la excepción de prescripción en atención a las siguientes consideraciones.

“A fin de sustentar el punto antes mencionado, debemos recordar que la responsabilidad exigible al Estado mediante una demanda de indemnización, es aquella de tipo extracontractual, que a falta de una regulación especial que contenga los escenarios propios o particulares de este tipo de reclamaciones, su análisis se realiza a la luz de las conductas contenidas en los artículos 1644, 1644-A y 1645 de Código Civil.

...

Tal como ha quedado expuesto, la demandante no ha acreditado haberse constituido como parte dentro del proceso penal, por tanto, el cómputo de la prescripción debe iniciar desde el momento que tuvieron conocimiento del supuesto daño, situación que se materializó con varios años de anticipación al momento de la presentación de la demanda, tal como lo expresó la propia demandante en los hechos de su demanda.

...

De lo anterior, fácilmente se puede colegir que desde el día 1 de septiembre de 2015, fecha que según lo indicó el diagnóstico elaborado por galenos del INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES DEL MINISTERIO PÚBLICO, a través del Oficio IMELCF-DG-SDEG-504-9-2015 de misma fecha, **el demandante tuvo conocimiento de que un medicamento contaminado con Dietilenglicol le había sido recetado y proporcionado por el Estado y, en consecuencia, pudo ejercer su derecho a reclamar un resarcimiento indemnizatorio**, pero no es sino hasta el 24 de abril de 2018, cuando presentan la acción de indemnización, habiendo transcurrido en exceso el término contemplado en el artículo 1706 del Código Civil.

...

En suma, tal como hemos sostenido a lo largo de estas líneas, para aquellos demandantes que no hayan acreditado haber formado parte del proceso penal, el cómputo de la prescripción debe iniciar desde el momento que tuvieron conocimiento del daño, situación que se materializó con varios años de anticipación al momento de la presentación de la demanda, y que en muchos casos puede corroborarse con la emisión del oficio del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses que establecían los criterios de afectación” (Cfr. fs. 307-312 del expediente judicial).

Afirmando el representante del Ministerio Público que, para poder acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, era necesario que la accionante hubiese

sido parte del proceso penal, situación que acarrearía los efectos de la prescripción de la acción civil, en virtud del cómputo de un (1) año, a partir de la ejecutoria de la sentencia penal, de conformidad con el artículo 1706 del Código Civil que señala:

“Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o **para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado.**

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa, según fuere el caso.

Para el reconocimiento de la pretensión civil, en ningún caso es indispensable la intervención de la jurisdicción penal.” (Lo resaltado es de la Sala).

Por lo que, el Tribunal garante de los derechos fundamentales que le asisten a todos los intervinientes en los procesos jurisdiccionales, tiene a bien indicar que, la función punitiva del Estado la ejerce el Ministerio Público quien, a su vez, representa a las víctimas en los procesos penales, esto según el artículo 1952 del Código Judicial, el cual estaba vigente al momento del ejercicio de la acción penal, que dio como resultado la Sentencia 1ra. No. 18 de 26 de julio de 2016, proferida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, modificada por la Sentencia de 11 de abril de 2017, dictada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, de conformidad con el artículo 68 del Código Procesal Penal, y el artículo 220, numeral 4, de la Constitución Política de la República, se establecen respectivamente las funciones y atribuciones que recaen en el Ministerio Público, señalando lo siguiente:

“Artículo 68. Funciones. Corresponde al Ministerio Público perseguir los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen. Para el ejercicio de la persecución penal, el Ministerio Público dirige la investigación de los delitos, practicando u ordenando la ejecución de las diligencias útiles para determinar la existencia del ilícito y los responsables. La acción penal se ejerce ante los tribunales competentes, de conformidad con las disposiciones de este Código y de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Las funciones del Ministerio Público establecidas en este Código se entienden conferidas a la Procuraduría General de la Nación y solo serán aplicables a la Procuraduría de la Administración, en lo que le corresponda, de conformidad con la Constitución Política y la ley.”

“Artículo 220. Son atribuciones del Ministerio Público:

1. ...
- 2.
- 3.
4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
- 5.
6. ...”

De allí que, las víctimas que resultaron del envenenamiento masivo registrado en nuestro país, estaban plenamente representadas por mandato constitucional y legal por el Estado, por lo que indicar que el no constituirse como querellante es un impedimento para no ser consideradas parte del proceso, contraviene el espíritu de nuestra Constitución Política y de los tratados internacionales de derechos humanos donde la República de Panamá es signatario, máxime cuando el segundo párrafo del artículo 1706 citado ut supra, señala que “si iniciare oportunamente la acción penal”, acción penal que para el delito investigado, fue ejercida oportunamente por el Ministerio Público, como se expresó en párrafos anteriores.

En este marco de ideas, este Tribunal no desconoce el hecho de que estamos ante un proceso que reviste de características muy especiales, pues se trata de víctimas de un envenenamiento masivo, las cuales de acuerdo con el artículo 3 de las 100 Reglas de Brasilia, se constituyen en personas vulnerables, al definir las como:

“(3) Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.”

Condición de vulnerabilidad, que este Tribunal reconoció desde el principio de la tramitación de estas causas y, por lo tanto, al aplicar las reglas procesales hay que entender las excepcionales circunstancias que revisten estas causas, las cuales, entre otras, exploraron otras posibles compensaciones a las víctimas, distintas a las judiciales.

En ese mismo orden de ideas, es menester señalar que la Ley Contenciosa vigente, guarda silencio con respecto al término para presentar las demandas de

indemnización o de reparación directa, por lo que supletoriamente, se remite al artículo 1706 del Código Civil, arriba descrito; posición que ha reiterado esta Sala en profusa jurisprudencia; tal es el caso de la Resolución de 2 de marzo de 2019, proferido por esta Sala, en la que se indicó que:

“En ese sentido, debemos dejar claro que, para las acciones contenciosas administrativas de indemnización, el término de prescripción para la presentación de dichas demandas es el establecido en el artículo 1706 del Código Civil, el cual a la letra dice:

‘Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado.

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa, si fuere el caso.’ (Lo resaltado es del Tribunal)

Esta disposición legal es clara en señalar que el término de prescripción para la presentación de la demanda empieza a correr desde el momento en que lo supo el agraviado.” (Demanda contencioso administrativa de indemnización, presentada por el licenciado Francisco Pérez Ferreira, en representación de Phoenix Consulting Group INC., para que se condene a la Superintendencia del Mercado de Valores y a la Nación (Estado Panameño), dentro del expediente N°61-20) (Lo destacado es de la Sala).

De la lectura íntegra del libelo contentivo de la presente demanda de indemnización, la cual ha sido enmarcada en los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, que señala la alegada dualidad sobre la que ya se pronunció el Tribunal de Apelaciones, se desprende con claridad que los daños y perjuicios que la parte actora exige le sean indemnizados, se derivan del proceso penal seguido a Ángel Ariel De La Cruz Soto y Otros, por la comisión de delito contra la Salud Pública, en perjuicio de una pluralidad de víctimas, incluyendo al ahora demandante, el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**.

Dicho proceso penal culminó con la Sentencia del 11 de abril de 2017, emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual fue notificada a las partes por medio del Edicto No. 1217, el cual fue fijado el 29 de agosto de 2017, y desfijado el 5 de septiembre de 2017, tal y como se puede corroborar en la

certificación del Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá con fecha del 20 de abril de 2018.

A la vista de la normativa citada en líneas anteriores, la acción para reclamar indemnización por los daños y perjuicios derivados de la culpa o la negligencia, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir del momento en que lo supo el agraviado; y en caso de que a raíz de esa culpa o negligencia, el afectado haya iniciado una acción penal o administrativa, entonces dicho término comenzará a contarse desde la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia penal o la resolución administrativa, siendo este último supuesto el que, conforme lo expresado por la parte actora en su demanda, es el que se configura en la situación bajo examen y de conformidad con el cual debe computarse el término de prescripción de la demanda de indemnización en estudio.

Tomando en consideración lo expuesto, y atendiendo a lo señalado en el artículo 995 del Código Judicial, según el cual “... *Una resolución queda ejecutoriada o firme cuando no admite dentro del mismo proceso ningún recurso, ya porque no proceda o porque no haya sido interpuesto dentro del término legal.*”, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 999 del mismo cuerpo normativo, sobre aclaraciones y correcciones de las resoluciones judiciales, que señala que la sentencia “... *en cuanto a frutos, intereses, daños y perjuicios y costas, puede completarse, modificarse o aclararse, de oficio, dentro de los tres días siguientes a su notificación o a solicitud de parte hecha dentro del mismo término.*”, en ese sentido, en constancias que obran en autos se colige que la Sentencia de Segunda Instancia No. 11, dicta por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el 11 de abril de 2017, quedó ejecutoriada al tercer día hábil siguiente a su debida notificación. En tal sentido, consta en el expediente que dicha decisión fue notificada el 5 de septiembre de 2017 y ejecutoriada el 11 de septiembre de 2017.

Determinado lo anterior, resulta claro que, desde el 1 de septiembre de 2017, fecha en que quedó ejecutoriada la Sentencia de Segunda Instancia No.11 de abril de 2017, hasta el 16 de febrero de 2018, cuando la parte actora accionó ante la Sala

Tercera, no había precluido el término legal de un (1) año que establece el artículo 1706 del Código Civil, por lo que este Tribunal concluye que la acción contencioso administrativa ensayada, ha sido interpuesta en tiempo oportuno. Indicando lo anterior, se desestima la excepción de prescripción presentada por la Procuraduría de la Administración en representación del Estado y lo procedente es declararla NO PROBADA (Cfr. f. 26 del expediente judicial).

Así mismo, el Procurador de la Administración, sustentó una segunda excepción, consistente en la

2. Excepción procesal de error en la identificación de los supuestos, por medio de los cuales se puede exigir responsabilidad extracontractual al Estado (numerales 9 y 10 de artículo 97 del Código Judicial):

Mediante Vista Fiscal No. 1524 de 12 de septiembre de 2022 (Cfr. fs. 271-315 del expediente judicial), el Procurador de la Administración, alega la excepción de error en la identificación de los supuestos, atendiendo a las siguientes consideraciones:

“Sin perjuicio de todo lo antes expuesto, esta Procuraduría observa que la parte actora ha sido imprecisa en cuanto a la normativa que da lugar a las reclamaciones contra el Estado por responsabilidad extracontractual. Nos referimos a los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, los cuales comprenden dos de los tres supuestos que abren el compás para las demandas de reparación directa contra el aparato estatal. Veremos en este apartado en qué consiste la referida imprecisión.

En este sentido, se hace necesario destacar que el error en los fundamentos jurídicos que originan la reclamación en la demanda de indemnización que nos ocupa da mérito suficiente para que la Sala Tercera no acceda a las pretensiones de la actora; ya que, como el Tribunal podrá apreciar, **el demandante ha encausado su pretensión más bien como una falla del servicio público (numeral 10 del Código Judicial);** sin embargo, da **fundamento a su pretensión a través de la sentencia penal emitida por la Sala Segunda antes referida (numeral 9 del Código Judicial).**” (Cfr. fs. 312-313 del expediente judicial).

En relación con la excepción invocada, es importante señalar que el artículo 86 de la Ley No. 135 de 1943 establece:

“Artículo 86. En los juicios ante lo contencioso-administrativo sólo son admisibles las excepciones que se oponen a lo sustancial de la acción.”

Del referido artículo se desprende que lo cuestionado por el Procurador de la Administración, a través de la excepción que propone con su contestación de la

demanda, no constituye un aspecto que recaiga en lo sustantivo de la materia, sino que se trata de un tema procesal, propio de la etapa de admisibilidad, ya superada.

En efecto, el excepcionante alega que la demanda de indemnización que dio origen al presente proceso deviene en un error en la estructuración de la acción, toda vez que, se configura una incongruencia en el sustento jurídico que fundamenta la reparación por daños y perjuicios solicitada al Estado, en virtud de las marcadas diferencias que constituyen la responsabilidad subjetiva (numeral 9) y la responsabilidad objetiva (numeral 10) de aquél, aunado a los términos de oportunidad procesal en que se deben interponer cada una de las acciones antes señaladas.

Sin embargo, se debe puntualizar que este debate no se opone a lo sustancial de la acción, conforme lo ya citado en el artículo 86 de la Ley Contencioso Administrativa; por el contrario, se centra en el cuestionamiento de un supuesto error de la estructuración de la acción, aspecto que, a nuestro juicio, deviene en improcedente al encontrarnos en la etapa de fondo.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 474 del Código Judicial, este señala que:

“Cualquier error o defecto en la identificación, denominación o calificación de la acción, excepción, pretensión, incidente, o recurso, o del acto, de la relación o del negocio de que se trate, no es óbice para que el juez acceda a lo pedido, de acuerdo con los hechos invocados y la prueba practicada, si la intención de la parte es clara.”

Lo anterior, en consonancia con el artículo 476 de la misma excerta legal que indica:

“El Tribunal debe darle a la demanda, petición, recurso o incidente, el trámite que legalmente le corresponda, cuando el señalado por las partes esté equivocado”.

Sin perjuicio de lo expuesto, la excepción que invoca el representante de los intereses de la institución acusada carece de sustento jurídico, puesto que como ya se ha indicado en líneas que antecede, la presente demanda de indemnización, ha sido enmarcada en los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, dualidad sobre la que se pronunció el Tribunal de Apelaciones; desprendiéndose con claridad

que los daños y perjuicios que la parte actora exige le sean indemnizados, se derivan del proceso penal seguido a Ángel Ariel De La Cruz Soto y Otros, por la comisión de delito contra la Salud Pública, en perjuicio de una pluralidad de víctimas, incluyendo al ahora parte demandante, el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN; circunstancia que permite a la Sala Tercera adentrarse en el examen de la pretensión procesal formulada por la parte actora, a partir del supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado en la cual ha sido encausada.

Por lo que, en atención a lo antes señalado, la Sala considera que lo procedente es declarar **NO PROBADA** la excepción procesal de error en la identificación de los supuestos por medio de los cuales se puede exigir responsabilidad extracontractual al Estado (numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial) propuesta por el Procurador de la Administración.

B. Marco regulatorio de la responsabilidad extracontractual del Estado:

Por mandato del artículo 206, numeral 1 de la Constitución Nacional, el control de la constitucionalidad recae sobre el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en función de guardiana de la Constitución. Por lo que, a la Sala Tercera, se le ha encomendado en el numeral 2 de ese mismo artículo, la guarda de la legalidad y el control judicial de los actos administrativos del Estado panameño.

Dentro de este contexto, es pertinente destacar que, desde el ámbito del Órgano Judicial, se han adoptado medidas orientadas a garantizar de manera real y efectiva el derecho fundamental de acceso a la justicia a las víctimas afectadas, consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como las Reglas 3, 10, 25, 28, 56 y 58 de Brasilia. A ello se suma lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de la República, que impone al Estado Panameño, a través de sus autoridades y órganos competentes, la obligación de asegurar la

efectividad de los derechos y los deberes individuales y sociales, así como cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

De allí que, los expedientes contentivos de las demandas contencioso administrativas de indemnización por los daños y perjuicios derivados de la intoxicación masiva por dietilenglicol constituyen, por su volumen, complejidad y significativa carga humana y social, uno de los mayores desafíos jurisdiccionales afrontados de manera simultánea e histórica por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al representar, en su conjunto, la pretensión de reparación patrimonial de mayor cuantía exigida al Estado Panameño.

Ante ese escenario, caracterizado por un elevado número de expedientes y demandantes, cuya tramitación implicaba múltiples actuaciones procesales simultáneas que excedían la capacidad operativa ordinaria del Tribunal Contencioso Administrativo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dictó el Acuerdo N° 193 de 10 de abril de 2023, mediante el cual se creó la Unidad Transitoria de Tramitación de Expedientes de Dietilenglicol, integrada por funcionarios adscritos a la Sala Tercera y al Despacho sustanciador, cuyas funciones iniciaron formalmente el 15 de mayo de 2023.

Cabe resaltar que, dentro de esta Unidad de Gestión Transitoria, se incorporó una relatoría especializada para la atención de las víctimas, con el fin de proporcionar información permanente, clara y oportuna sobre el estado y avance de sus respectivas causas.

El objetivo institucional de esta iniciativa fue fortalecer la gestión judicial de la Sala Tercera en el manejo de estos procesos, mediante la asignación específica de recursos humanos, infraestructura y mobiliario, destinados a impulsar la tramitación de los expedientes con la mayor celeridad posible, sin menoscabo del debido proceso y garantizando la efectividad de los derechos de las víctimas afectadas en su salud por la intoxicación masiva con dietilenglicol.

Es ese sentido, la labor desarrollada de forma conjunta por el Despacho Sustanciador y la Unidad de Dietilenglicol ha permitido una tramitación más ágil y

eficiente de los procesos, favoreciendo no solo un avance oportuno hacia las etapas decisorias, sino también la implementación de un modelo de gestión judicial orientado a fortalecer la confianza de las víctimas en la administración de justicia, mediante atención directa y especializada, en un entorno acorde con sus condiciones particulares, así como a través de informes periódicos sobre el estado actual de las causas.

Lo dicho hasta aquí supone que, a la Sala le está vetado el estudio y control de normas constitucionales, y en razón de ello, no le es dable a la Sala pronunciarse sobre las normas constitucionales invocadas por la parte actora en su demanda, como ya hicimos referencia.

Aclarado lo anterior, y como quiera que el presente caso recae sobre la reparación de daños causados a la salud de la población, cuyo responsable es el Estado panameño, examinaremos el sustento jurídico de rango constitucional que rige al Estado en relación con la prevención y reparación de la salud, para contextualizar la obligación a nivel constitucional y convencional.

De allí que, atendiendo a lo señalado en el -artículo 17- de nuestra Carta Magna, *“las autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren...”,* así como *“asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales”*, entre éstos, el derecho fundamental del ser humano a la salud, conforme lo anotamos en líneas precedentes.

Igualmente, por disposición del -*artículo 18-* constitucional, los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución Política o de la Ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

Sin perjuicio de la existencia de otras normas constitucionales o legales que prevean obligaciones concretas, de cuyo incumplimiento se puedan derivar daños, la inobservancia de los postulados generales referidos en el párrafo anterior, origina la denominada responsabilidad extracontractual del Estado, y ante el vacío

legislativo existente, respecto a este tipo de responsabilidad, se aplican las normas que regulan la responsabilidad entre los particulares. En este sentido, los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil disponen lo siguiente:

“Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.
Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

“Artículo 1644-A. Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales.

(...)

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al Artículo 1645 del Código Civil. (...).”

“Artículo 1645.

El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando **el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones.**” (Lo resaltado es de la Sala).

Dicho lo anterior, y con relación al cuarto párrafo del artículo 1645 del Código Civil, que contempla la responsabilidad del Estado por el daño causado por servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, es dable anotar que, en Sentencia del 12 de agosto de 1994, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acotó lo siguiente:

“De este modo, la evolución del concepto de responsabilidad desembocó en la mencionada **‘responsabilidad directa del Estado’ en la que a éste se le considera responsable de los daños que en el ejercicio de la actividad pública ocasionen sus funcionarios. Opera así, un traspaso al Estado de las obligaciones dimanantes de la responsabilidad de dichos funcionarios, lo que no sólo se funda en la necesidad de colocar al particular afectado frente a un deudor (el Estado) de suficiente solvencia, sino también, como postula FORSTHOFF, ‘en la circunstancia de que es él el que forma a los funcionarios, los examina, los coloca en el puesto conveniente, los tiene disciplinariamente en sus manos y es, íntegramente, el señor del servicio dentro del cual acaece la acción que obliga a la compensación por daño’** (FORSTHOFF, Ernst. citado por ESCOBAR GIGENA, Julio. Op. cit., pp. 73-74).

Con el transcurso del tiempo, las distintas legislaciones recogieron en alguna medida los fundamentos de la ‘responsabilidad directa del Estado’, de la que ya se habían hecho eco la doctrina y la jurisprudencia.

En nuestra legislación, el artículo 1644 del Código Civil preceptúa que ‘el que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado’. Por su parte, el artículo 1645 ibidem dispone que la obligación que impone el artículo 1644 es exigible no sólo por los actos y omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder. El párrafo 4º de este artículo 1645 del Código Civil, recientemente modificado, establecía que el Estado era responsable por los daños causados por los actos u omisiones culposos o negligentes de sus agentes especiales, es decir que no responsabilizaba al Estado por el daño causado por el funcionario a quien propiamente correspondiera la gestión realizada. **Sin embargo, con las modificaciones introducidas al artículo 1645 y, en particular, al aludido párrafo, mediante la Ley N°18 del 31 de julio de 1992, se estableció en forma clara y expresa la ‘responsabilidad directa del Estado’, al disponer la comentada norma que, en los casos del**

artículo 1644 ya citado, ‘El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones’.

Al hacer responsables directos al Estado, a las instituciones descentralizadas del Estado y a los Municipios, esta disposición no hace ninguna distinción en cuanto a categorías o tipos de funcionarios o servidores públicos. Únicamente exige como requisitos: la producción de un daño; que el daño sea causado por el funcionario a quien propiamente le corresponda la gestión practicada...y, que dicha gestión se realice dentro del ejercicio de sus funciones.

(...)” (Lo destacado es de la Sala).

Cabe señalar, que el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, norma en la que se ha fundamentado la presente demanda de indemnización, también prevé la responsabilidad directa del Estado por los daños y perjuicios sufridos por los administrados, como consecuencia de las actuaciones u omisiones de la Administración o sus funcionarios. Cítese:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

(...)

9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado;

(...)” (Lo resaltado es de la Sala).

Teniendo en cuenta la mencionada norma jurídica, para que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado, por infracciones en que incurran, en ejercicio de sus funciones los servidores públicos, resulta indispensable determinar si el daño y perjuicio causado tiene su origen en que la infracción en que se incurrió, haya sido responsabilidad del Estado, a la luz de lo estipulado en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, arriba comentado.

Sobre este aspecto, tenemos acciones como las que nos encontramos analizando, que han sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal, tal y como sería el caso de la Sentencia de 11 de diciembre de 2009, la cual señaló:

“Es decir, **se requiere el nexo causal entre la actuación que se infiere a la Administración, producto de una infracción, y el daño causado.** En este sentido, **hay nexo causal o se reputa responsabilidad al Estado o Administración, cuando el funcionario haya causado un daño en el ejercicio**

de sus funciones o con pretexto de ejercerlas.” (Demanda Contenciosa administrativa de indemnización, presentada por el licenciado Candelario Santana Vásquez en representación de Jaime Ramírez Montero y Mirta Tuñón Tenorio para que se condene a la Caja de Seguro Social dentro del Expediente N°418-08) (Lo destacado es de la Sala).

Por otra parte, es importante anotar que en los artículos 128 y 129 del Código Penal, se prevé la responsabilidad civil derivada del delito, al señalar:

“Artículo 128. De todo delito se deriva responsabilidad civil para:

1. Quienes sean culpables como autores, instigadores o partícipes; y

2. Quienes hayan sido favorecidos con eximente de culpabilidad.

Las causas de justificación exoneran de responsabilidad civil, excepto el estado de necesidad siempre que el favorecido no se haya beneficiado patrimonialmente. No exoneran de responsabilidad civil la extinción de la acción penal ni de la pena.”

“Artículo 129. Los autores y los partícipes están obligados solidariamente al pago de los daños y perjuicios. También están obligados solidariamente con los autores y los partícipes del hecho punible, al pago de los daños y perjuicios, las personas señaladas en el artículo 1645 del Código Civil.” (Lo resaltado es de la sala).

Así las cosas, tal como se expondrá más adelante, el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, en la Sentencia 1ra. N°18 del 26 de julio de 2016, específicamente, en el caso de los servidores públicos que fueron declarados penalmente responsables, decisión que fue confirmada por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 11 de abril de 2017, se abstuvo de pronunciarse en torno al tema al señalar:

“Es evidente para este Tribunal que el reproche penal emitido en la presente resolución en contra de (...) se fundamenta en el ejercicio negligente de sus tareas como funcionarios públicos en la prestación de servicios relacionados con la salud, por ende, se concluye que **el tema de la responsabilidad civil dimanante de estas actuaciones como quiera involucra al Estado debe ser materia tratada y resuelta en sede Contencioso Administrativo, y por ello el Tribunal se abstendrá de pronunciarse frente al tema de la eventual responsabilidad civil (...)**” (Cfr. f. 128 del expediente judicial) (Lo resaltado es de la sala).

Por lo que, precisamente, la parte actora ha fundamentado su pretensión consistente en una indemnización por los daños y perjuicios, materiales y morales, que se han derivado de la comisión del delito Contra la Salud Pública, producto del envenenamiento masivo por dietilenglicol, en los artículos 128 y 129 del Código Penal, relativos a la responsabilidad civil derivada del delito, y en los artículos 1645 del Código Civil y 97, numeral 9, del Código Judicial, por el cual fueron declarados penalmente responsables los entonces servidores públicos: Edward Enrique Taylor Jurado, Miguel Antonio Algandona De León, Nereida Isabel Quintero Ortiz de Velasco, Marta Cristelly Sánchez Bustamante de Castillo, Ignacio Torres

Echeverría, Linda Joan Thomas Martin, René Esteban Luciani Lasso y Pablo Narciso Solís González, quienes para la fecha en que se registraron los hechos, se encontraban en ejercicio de sus funciones.

Al pronunciarse en torno a una acción resarcitoria fundamentada en las mismas normas que se invocan en este caso, la Sala Tercera en Sentencia del 7 de diciembre de 2016, además de referirse al carácter tanto directo como solidario de la responsabilidad extracontractual del Estado, hace énfasis en aquella derivada del delito. Véase:

“Ahora bien, establecido que estamos frente a la responsabilidad civil derivada del delito, donde el Estado, está llamado a responder de forma solidaria, como garante de la indemnización del daño causado por el agente o servidor público, y de forma directa por la misma causa, es necesario acotar que en el presente proceso se encuentra acreditado que el hecho generador del daño cuya reparación se solicita, es el accidente de tránsito en donde se vio involucrado el miembro de la Policía Nacional HERNÁN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ cuando se encontraba en el ejercicio de sus funciones el día 29 de agosto de 2010, y la Señora Jessica Pino Alvarado, y que como consecuencia fue declarado penalmente responsable por lesiones culposas agravadas en perjuicio de Jessica Itzel Pino Alvarado mediante Sentencia No. 1 de 27 de marzo de 2012 emitida por el Juzgado Municipal del Distrito de la Mesa de Veraguas, en donde se le condena a treinta y seis (36) meses de prisión e inhabilitación para conducir vehículos a motor por el mismo tiempo.

Por consiguiente, la responsabilidad patrimonial exigida al Estado es de naturaleza extracontractual, situación acorde con la causa de pedir de la parte actora que se encuentra fundada en que **se ha cometido un delito por un servidor público en el ejercicio de sus funciones, lo que nos lleva al régimen de responsabilidad civil del Estado derivada del delito, establecida en el artículo 129 del Código Penal de 2007**, vigente a la fecha en que ocurrió el accidente vehicular **del cual se deriva la obligación exigida, que contempla dicho principio para aquellas personas que resulten declaradas culpables, supuesto que se extiende solidariamente al Estado...**” (Demanda contencioso administrativa de indemnización presentada por el licenciado Alex González en representación de Jessica Pino para que se condene a la Policía Nacional dentro del expediente N°259-13) (Lo destacado es de la Sala).

En igual sentido, la Sala advierte que la demanda también ha sido fundamentada en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial. Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Sala de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa en el sentido que, para poder atribuir responsabilidad civil extracontractual al Estado por falla o falta del servicio público, es necesario acreditar la existencia de tres elementos que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia nacional, son los siguientes:

- a) *La falla o falta del servicio, por omisión, deficiencia o retardo*, que no es más que el hecho causado por incumplimiento de las obligaciones a cargo del

Estado y sus funcionarios públicos, en torno a la prestación del servicio público, las cuales están establecidas en leyes, reglamentos, etc.;

b) *El daño*, que consiste en la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, y que debe ser cierto, personal, determinado o determinable, y antijurídico; y

c) *El nexo causal entre la falla o falta del servicio y el daño*: que no es más que la relación que debe existir entre el hecho y perjuicio experimentado.

(Sentencia de 3 de abril de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización Arístides Antonio González Quiróz vs Ministerio Público.)

La importancia de estos tres elementos radica en que de no configurarse alguno de ellos, no se puede atribuir responsabilidad civil extracontractual al Estado. En otras palabras, corresponde a la parte interesada en la indemnización probar la falla o falta del servicio, la existencia del daño con todas las características que lo hacen indemnizable y el nexo causal entre ambos elementos.

Bajo los presupuestos antes mencionados, el Tribunal procederá a analizar el caudal probatorio incorporado al presente proceso, con la finalidad de determinar si en efecto se llegó a producir una falla en los servicios públicos; si los daños y perjuicios sufridos por los demandantes son antijurídicos; y, si en caso de haber existido alguna falla, si aquella fue la causa de los daños y perjuicios que la demandante exige sean indemnizados.

Haciéndose importante destacar, sobre *-la falla o falta del servicio público-* que, dicho elemento se concibe como el régimen tradicional de responsabilidad del Estado, que “... *corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva, donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado*”.

Se trata en concreto, de acciones u omisiones en las que incurre la Administración Pública durante su funcionamiento, generando daños a particulares, que les son imputables al Estado y que, por ende, deben ser indemnizados (Ruíz

Orejuela, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Primera edición, Bogotá, D.C., junio de 2010, p.2).

Las modalidades de la falla o falta del servicio son las siguientes:

1. *Que el servicio no haya funcionado*, lo cual implica una total ausencia de acción o de funcionamiento por parte de la entidad estatal a la cual se le ha adscrito la prestación del servicio público, incumpliendo así con las funciones que legal y/o reglamentariamente le han sido encomendadas, y cuando producto de esa omisión resultan daños a los particulares;
2. *Que el servicio haya funcionado mal o deficientemente*, es decir, cuando se ha incurrido en fallas o irregularidades que provocan una mala prestación del servicio público, coincidiendo éstas, muchas veces, con la comisión de delitos, por tratarse de conductas de flagrante impericia o excesos por parte de la autoridad; y
3. *Que el servicio ha funcionado de manera tardía*, supuesto éste que se configura, cuando existiendo para la Administración un deber jurídico de actuar, esto es, una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de ejercitar sus competencias y atribuciones en un plazo determinado o en un tiempo razonable o determinable, es incumplida por demora injustificada, produciendo un daño antijurídico, es decir, una lesión real y evaluable económicamente de un derecho o de un bien jurídico protegido al interesado o a un grupo de ellos, que no están en el deber jurídico de soportar.

En el caso bajo examen, la parte actora sustenta su reclamación en la segunda modalidad de responsabilidad estatal, a saber, el mal funcionamiento de los servicios públicos, al alegar que el envenenamiento masivo por dietilenglicol fue consecuencia directa del manejo indebido en la elaboración de medicamentos por parte de servidores de la Caja de Seguro Social. Tales hechos fueron declarados penalmente responsables por la comisión del delito contra la Salud Pública, seguido

a Ángel Ariel De La Cruz Soto y otros, en ejercicio de sus funciones, en la Sentencia 1era. N°18 de 26 de julio de 2016, dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, la cual fue confirmada mediante Sentencia de 11 de abril de 2017 por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia. De lo anterior se colige la concurrencia de los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, la existencia del daño, del nexo de causalidad entre la falla del servicio y el hecho dañoso, así como el perjuicio antijurídico sufrido por el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**.

Verificada la concurrencia de los elementos de la responsabilidad civil extracontractual del Estado por falla en la prestación del servicio público; de lo establecido en las disposiciones jurídicas citadas; y en la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal, corresponde ahora hacer un recuento de los antecedentes del caso y demás aspectos fundamentales para desatar el litigio planteado en este caso.

C. Antecedentes del caso:

Según lo señaló la entidad pública demandada en su informe explicativo de conducta, en septiembre de 2006, luego de constatada la existencia de nueve (9) casos con cuadro clínico inusual reportados en el servicio de Neurología y Nefrología del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, las autoridades del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social emitieron una alerta sanitaria, entendida como la comunicación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica cuando se presentan pacientes con características de enfermedades poco conocidas o desconocidas (Cfr. f. 207 del expediente judicial).

Continúa indicándose que, a raíz de las publicaciones realizadas por medios escritos sobre la muerte de varias personas por insuficiencia renal y trastorno neurológico, el 6 de octubre de 2006, la Procuraduría General de la Nación inició una investigación penal tendiente a determinar las causas del Síndrome de Insuficiencia Renal Aguda (SIRA). Por tal motivo, la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud ordenó el cierre del Laboratorio de Producción de

Medicamentos de la Caja de Seguro Social, así como el decomiso inmediato de los siguientes medicamentos: jarabe sin azúcar antihistamínico-expectorante de ciento veinte mililitros (120ml.), guayacolato de glicerilo, teofilina, complejo B, paracetamol, dextrometorfano y difenhidramina jarabe (Cfr. fs. 207-208 del expediente judicial).

De conformidad con la Sentencia 1ra. N°18 del 26 de julio de 2016, emitida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, en el curso del proceso penal se pudo determinar que mediante Requisición Pública N°230878-08-12 de 7 de mayo de 2003, la Caja de Seguro Social solicitó la compra de nueve mil (9000) litros de glicerina pura calidad USP, y luego de la convocatoria pública de oferentes, dicho acto se adjudicó, por mejor precio, a la empresa GRUPO COMERCIAL MEDICOM, S.A., a pesar que, para esa fecha, la misma no contaba con la licencia de operación expedida por la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud (Cfr. fs. 87-88 del expediente judicial).

Sigue narrándose que, en virtud de lo anterior, la empresa GRUPO COMERCIAL MEDICOM, S.A., gestionó la importación del producto con la empresa RASFER INTERNACIONAL, S.A., la cual, a su vez, adquirió el producto a través de la empresa CNSC FORTUNE WAY CO., LTD., que originalmente había sido comprada a la empresa TAIXING GLYCERINE FACTORY. Dicho producto llegó a la República de Panamá el 10 de octubre de 2003, y el 17 de octubre del mismo año, ÁNGEL ARIEL DE LA CRUZ SOTO, gestor de hecho de la empresa GRUPO COMERCIAL MEDICOM, S.A., lo entregó a la Dirección Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social, acompañados de un certificado de análisis que el prenombrado alteró, presentándolo como CD (usos farmacéuticos), cuando en realidad era TD (usos industriales), y variando la fecha de expiración del mismo, pareciendo vencer en el 2007 (Cfr. f. 88 del expediente judicial).

Se expone, además, que el producto importado no era Glicerina Pura calidad USP para consumo humano, sino una mezcla con un gran porcentaje de la sustancia conocida como dietilenglicol, acompañado de otra sustancia denominada sorbitol, con presencia de glicerina inferior al 1%. (Cfr. f. 89 del expediente judicial).

Igualmente, se tienen como hechos probados en aquel proceso penal, que el Laboratorio de Control de Calidad de la Caja de Seguro Social emitió el informe de control de calidad, en el cual se dejó consignado que el producto entregado por la empresa GRUPO COMERCIAL MEDICOM, S.A., había arrojado resultados satisfactorios para ser utilizado como insumo en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, así como también el informe de control de calidad, en el cual se aprobaba como apto para consumo humano el expectorante sin azúcar, al haber superado las pruebas de gravedad específica y de pureza realizadas al mismo. Adicionalmente, quedó en evidencia que las pruebas practicadas por el Laboratorio de Control de Calidad de la Caja de Seguro Social, se limitaron a solo tres, a saber, gravedad específica, ignición y ácidos grasos y ésteres, las cuales no eran idóneas para discriminar la glicerina del dietilenglicol, por lo que resultaba claro que dicha dependencia de la Caja de Seguro Social había certificado la calidad e idoneidad, tanto de insumos como de productos terminados, atendiendo a un mínimo de pruebas que resultaban insuficientes para emitir tales aprobaciones (Cfr. f. 89 del expediente judicial).

Finalmente, se expone que el producto entregado, fue utilizado como materia prima entre los años 2003 y 2006 para la elaboración de calamina, pasta de agua, expectorante sin azúcar y difenhidramina, en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, los cuales, luego de ser autorizados, fueron puestos a disposición de los usuarios del sistema nacional de salud (Cfr. f. 89 del expediente judicial).

A juicio del Segundo Tribunal Superior de Justicia, el examen de los hechos probados dio cuenta de “... una serie de deficiencias críticas en algunos de los procesos institucionales seguidos para la prestación del servicio de salud pública consistente en la dotación de medicamentos a gran escala”. Específicamente, apunta que lo que ocurrió en este caso demuestra la existencia de deficiencias en los procesos de compra de materia prima y de introducción y análisis de la misma, criterio que sustenta de la siguiente manera:

“Con relación a los procesos de compra se observa que la Caja de Seguro Social se apega al principio de convocatorias públicas y concursos de precios como mecanismo para garantizar la mejor inversión cuando la institución compromete sus recursos para la compra de insumos.

No obstante lo anterior y de los méritos de esta metodología en el proceso de calificación, habilitación y registro de oferentes, es evidente que ha primado más el incumplimiento de formalidades y de aportaciones documentales que un análisis de fondo en torno a la real competencia, capacidad e idoneidad de quienes se presentan ante la Caja de Seguro Social con la pretensión de proveerla de insumos tan delicados como lo son productos medicamentosos tanto terminados como la materia prima utilizada para su elaboración.

Sólo lo anterior explica que una empresa como Grupo Comercial Medicom con los antecedentes registrados de haber operado por momentos sin local, sin regente, sin libros de contabilidad, con un gestor de hecho con formación académica media básica en el área de la construcción y sin licencia de operación por considerables períodos de tiempo, hubiese estado en la capacidad de ofertar y de ganar la convocatoria de precios para la obtención de los 9,000 [sic] litros de Glicerina con las consecuencias que ello ha traído.

La falta de idoneidad se pone dramáticamente en evidencia en este caso cuando el señor ÁNGEL DE LA CRUZ, gestor de hecho de Medicom, S.A., no ha entendido la trascendencia técnica de suplantar en el certificado de análisis del proveedor del producto la expresión TD Glicerine 99.5 por la expresión Glicerina Pura calidad USP.

¿Por qué hizo lo anterior el señor DE LA CRUZ?

Para cumplir con el requerimiento formal de que el producto entregado a la Caja de Seguro Social coincidiera exactamente en su nomenclatura con la orden de compra expedida por la institución, obviando que la nomenclatura TD hacía referencia a usos industriales...en lugar de la nomenclatura CD asociada con usos farmacéuticos.

Hemos señalado también que **se hacen evidentes algunas deficiencias en el proceso de introducción y análisis de la materia prima, todo lo cual permitió y facilitó la aceptación de un certificado de análisis adulterado y un procedimiento de control de calidad tan deficiente que no fue capaz de discriminar en los momentos críticos el componente de dietilenglicol en lugar de glicerina.**” (Cfr. fs. 90-92 del expediente judicial) (Lo resaltado es de la Sala).

En virtud de lo anterior y luego de determinar la responsabilidad penal de los encausados, el Segundo Tribunal Superior de Justicia, mediante la citada Sentencia 1ra. N°18 del 26 de julio de 2016, se pronunció así:

- Absolvió a Josefa De La Cruz de De Sedas, Ignacio Torres Echeverría, Linda Joan Thomas Martin, René Esteban Luciani Lasso, Pablo Narciso Solís González y Teófilo Gateno Hafeitz.
- Declaró penalmente responsable a Ángel Ariel De La Cruz Soto y lo condenó a la pena de cinco (5) años de prisión y trescientos (300) días multa, por infractor del artículo 248 del Código Penal. Así como también declaró penalmente responsables a Edward Enrique Taylor Jurado, Miguel Antonio Algodona De León, Nereida Isabel Quintero Ortíz de Velasco y Marta Cristelly Sánchez Bustamante de Castillo, todos ellos

funcionarios de la Caja de Seguro Social, y los condenó a la pena de doce (12) meses de prisión e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el mismo plazo de duración de la pena de prisión, por ser infractores de los artículos 247 y 251 del Código Penal.

- Condenó en abstracto a Ángel Ariel De La Cruz Soto por los daños materiales y morales ocasionados a José Antonio López, Cristóbal Fundora López y Otros demandantes dentro del proceso penal originado por la denuncia colectiva a raíz de la intoxicación con dietilenglicol para la ocurrencia de los hechos; y se abstuvo de pronunciarse sobre la eventual responsabilidad civil derivada del delito en el caso de los funcionarios Edward Enrique Taylor Jurado, Miguel Antonio Algandona De León, Nereida Isabel Quintero Ortíz de Velasco y Marta Cristelly Bustamante de Castillo (Cfr. fs. 129-132 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, dicha Sentencia 1ra. N°18 del 26 de julio de 2016 fue reformada parcialmente por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia a través de la Sentencia de 11 de abril de 2017, en atención a los recursos de apelación interpuestos contra la misma, quedando de la siguiente manera:

- Revocar la declaratoria de absolución de Ignacio Torres Echeverría, Linda Joan Thomas Martin, René Esteban Luciani Lasso, Pablo Narciso Solís González y Teófilo Gateno Hafeitz y, en su lugar, condenarlos a la pena de dieciocho (18) meses de prisión, como autores del delito contenido en el artículo 251 del Código Penal, e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, por igual término, una vez cumplida ésta, y en el caso de Teófilo Gateno Hafeitz se le condena a la pena de cinco (5) años de prisión e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, por igual término, una vez cumplida ésta, como cómplice primario del delito descrito en el artículo 248 del Código Penal.
- Modificar la pena impuesta a Ángel Ariel De La Cruz Soto, imponiéndole la pena de quince (15) años de prisión y la respectiva pena accesoria de

inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, además de la prohibición de contratar con el Estado, por igual término que la pena principal, como autor del delito contenido en el artículo 247, en concordancia con el artículo 250 del Código Penal; a Edward Enrique Taylor Jurado y Miguel Antonio Algandona De León, en el sentido de imponer a cada uno la pena de quince (15) años de prisión e inhabilitación para ejercer funciones públicas, por igual término, una vez cumplida la pena principal, como autores del delito descrito en el artículo 247, en concordancia con el artículo 250 del Código Penal.

- Confirmar la pena impuesta a Nereida Isabel Quintero Ortíz de Velasco y Marta Cristelly Sánchez Bustamante de Castillo, que las condena a doce (12) meses de prisión e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.
- Confirmar la decisión de abstenerse de pronunciarse sobre la eventual responsabilidad civil derivada del delito respecto a los imputados que laboraban en la Caja de Seguro Social y que resultaron penalmente responsables por negligencia en el ejercicio de sus funciones.
- Confirmar la absolución de Josefa De La Cruz.
- Ordenar la inmediata detención de los sancionados y que sean puestos a órdenes de la Dirección General de Sistema Penitenciario.
- Ordenar la compulsión de copias para la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a fin de que determine lo que en derecho corresponde respecto de la empresa GRUPO COMERCIAL MEDICOM, S.A., y sus directivos.
- Confirmar en todo lo demás (Cfr. fs. 184-186 del expediente judicial).

Es importante señalar que, mediante la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, posteriormente modificada por la Ley N°20 de 26 de marzo de 2013 y la Ley N°12 de 7 de abril de 2015, la Asamblea Nacional de la República constituyó una Comisión de Seguimiento para la atención a las víctimas de la intoxicación masiva

con dietilenglicol y a sus familiares, adscritas al Ministerio de Salud, con el propósito de determinar la condición de afectados por la intoxicación con dietilenglicol en dicha ley y sus modificaciones; se dispuso que se aplicarán los criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, así como los que surjan de los estudios que realicen. Las normas citadas fueron establecidas en el 2006 por la mencionada Comisión Interinstitucional para la clasificación de los casos de intoxicación con dietilenglicol y, posteriormente, actualizados en febrero de 2010 como se explicarán en detalle en líneas posteriores.

Por otra parte, cabe señalar, que en el presente proceso contencioso administrativo, reposa la Nota CET-DM-981-2018 del 15 de noviembre de 2018, suscrita por la Directora Médica del Centro Especial de Toxicología de la Caja de Seguro Social, en la cual se hace constar que al 31 de diciembre de 2018, existían quinientos tres (503) pacientes positivos que, además de haber ingerido medicamento contaminado con dietilenglicol, cumplían con uno o más de los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional, por lo que presentaban afectación en su salud; setecientos sesena y dos (762) pacientes en estudio, es decir, pendientes de resultados del Instituto de Medicina Legal; y ciento noventa (190) pacientes en reevaluación, esto es, con resultados negativos, pero que deben ser reevaluados por cinco años (Cfr. fs. 519-521 del expediente judicial).

En el caso en estudio, el demandante, **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, sostiene que fue uno de los múltiples usuarios de los servicios de salud prestados por la Caja de Seguro Social que ingirió uno de los medicamentos contaminados con dietilenglicol, circunstancia que, según afirma, le ocasionó un grave y permanente deterioro de su salud física y mental.

Con fundamento en tales hechos, la apoderada judicial del recurrente, solicita que se condene al ESTADO PANAMEÑO, por conducto de la Caja de Seguro Social, al pago de una indemnización por el monto de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), en concepto de daños materiales, y cinco millones (B/.5,000,

000.00), en concepto de daño moral. Dicha reclamación se sustenta en las infracciones atribuidas al personal al servicio de la referida entidad pública, cometidas en el ejercicio de sus funciones, vinculadas al control de calidad de los insumos y medicamentos terminados elaborados en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, los cuales, al encontrarse contaminados con dietilenglicol, fueron finalmente puestos a disposición e ingeridos por un número considerable de usuarios, entre ellos, el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN.

D. La Salud como derecho fundamental del ser humano y como servicio público prestado por el Estado:

Uno de los fines supremos decretado en la Constitución Política de la República de Panamá, es "... promover el bienestar general..." de todos los habitantes del territorio nacional.

En este orden de ideas, en el Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 6°, Salud, Seguridad Social y Asistencia Social, artículo 109 establece "*Es función esencial del Estado, velar por la salud de la población de la República...*", entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social, por lo que toda persona tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de su salud. De lo cual se desprende que, así como constituye un derecho individual y social consagrado en nuestra Carta Magna, también representa un deber para el Estado: la protección, conservación y rehabilitación de la salud.

Siendo un derecho fundamental, el artículo 110 de la Constitución Política de la República de Panamá, que dispone, en materia de salud, lo siguiente:

"Artículo 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
2. Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.

3. Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia.
4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.
5. Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.
6. Regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, estableciendo una política nacional de medicina e higiene industrial y laboral.”

Seguidamente, en el artículo 111 de la misma excerta constitucional, estrechamente vinculado con el caso en estudio, se contempla como deber del Estado, “... *desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país*”. Los que constituyen los lineamientos bajo los cuales debe prestarse el servicio público de salud, en aras de lograr la preservación y el cuidado del derecho fundamental a la salud, siendo ello función esencial del Estado; tal como afirma el autor panameño Alexander Valencia Moreno, cuando señala:

“Ha quedado claro qué se entiende por servicio público de salud y que es el Estado quien debe prestarlo, pero, además, se deja claro que, por ser los servicios públicos una finalidad del Estado, recae en él la responsabilidad de su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Todo esto permite concluir que es el Estado el responsable de los servicios públicos de salud y es el garante y protector como derecho fundamental” (Valencia Moreno, Alexander. Responsabilidad del Estado por Falla en la Prestación del Servicio de Salud. Editora Novo Art, S.A., Primera edición, 2021. p. 29).

En esa línea de pensamiento, en cuanto el contenido y alcance del derecho a la salud, como derecho autónomo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversas ocasiones. Así, en Sentencia de 8 de marzo de 2018, dictada en el Caso Poblete Vilches y Otros vs. Chile, indicó medularmente lo siguiente:

“118. La Corte estima que **la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos**. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud, no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico,

mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral. El Tribunal ha precisado que **la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.**" (Recuperado de: <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/files/2022/12/28-DERECHO-A-LA-SALUD.pdf>) (Lo resaltado es de la sala).

Cabe resaltar que, en el Derecho Internacional, en lo relativo al derecho a la salud se consagra en otros cuerpos normativos a saber:

"En el artículo 25, numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 5 apartado e) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 12, numeral 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 24.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño; el artículo 28 de la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; y el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad." (Recuperado de: <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/files/2022/12/28-DERECHO-A-LA-SALUD.pdf>).

En ese contexto, el preámbulo de la creación de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada en la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York, firmada el 22 de julio de 1946, y que entró en vigor el 7 de abril de 1948, declara:

"Constitución de la Organización Mundial de la Salud.

Los Estados partes de esta Constitución declaran, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que los siguientes principios son básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos:

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

Los resultados alcanzados por cada Estado en el fomento y protección de la salud son valiosos para todos.

La desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común.

El desarrollo saludable del niño es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente es indispensable para este desarrollo.

La extensión a todos los pueblos de los beneficios de los conocimientos médicos, psicológicos y afines es esencial para alcanzar el más alto grado de salud.

Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo.

Los Gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas.

Aceptando estos principios, con el fin de cooperar entre sí y con otras en el fomento y protección de la salud de todos los pueblos, las Partes Contratantes convienen en la presente Constitución y por este acto establecen la Organización Mundial de la Salud como Organismo especializado, de conformidad con los términos del artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas.” (Recuperado de: <https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/legislacion/pdfestatal/i5.pdf>) (Lo resaltado es de la Sala).

En lo que se refiere a la prestación del servicio público de salud, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Sentencia de 26 de marzo de 2021, dictada en el Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador, estableció que:

“101. La obligación general de protección a la salud se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población. Este derecho abarca la atención de salud oportuna y apropiada conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en cada Estado. El cumplimiento de la obligación del Estado de respetar y garantizar este derecho deberá dar especial cuidado a los grupos vulnerables y marginados, y deberá realizarse de conformidad con los recursos disponibles de manera progresiva y de la legislación nacional aplicable.” (Recuperado de: <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/files/2022/12/28-DERECHO-A-LA-SALUD.pdf>).

Ahora bien, en contraposición a lo anteriormente expuesto, el examen de las circunstancias del presente caso evidencia que el Estado incumplió con su deber constitucional y legal de proteger el derecho fundamental a la salud, y de garantizar la prestación eficiente del servicio público de salud. Dicho incumplimiento se originó en la negligencia funcional y la ausencia de la debida diligencia por parte de servidores públicos de la Caja de Seguro Social, quienes, al analizar la materia prima ingresada como insumo, certificaron de manera irregular su idoneidad, así como la de los productos terminados, lo que dieron como resultado un envenenamiento de miembros de nuestra sociedad panameña.

Concretamente, no se cumplieron los respectivos controles de calidad en los procesos de compra de insumos, producción de medicamentos y su difusión para el consumo masivo de asegurados y beneficiarios, puesto que, la materia prima cuya idoneidad fue certificada, contenía la sustancia tóxica conocida como dietilenglicol, siendo utilizada por el Laboratorio de Producción de Medicamentos de

la Caja de Seguro Social para la elaboración de una gran cantidad de medicamentos que fueron puestos a disposición de la población panameña asegurada y beneficiaria, los cuales finalmente fueron ingeridos, cobrando la vida de muchas personas, y ocasionando un deterioro permanente de la salud de otras.

E. Deber del Estado de fiscalizar la calidad, la seguridad y la eficacia de los productos medicamentosos (farmacovigilancia):

Hablar de reglamentación farmacéutica, exige destacar su principal objetivo, que consiste en promover la salud pública, a través de sus más relevantes funciones, a saber:

“La reglamentación farmacéutica tiene como principal objetivo la promoción de la salud pública a través de sus principales funciones: autorización de fabricación, importación y exportación de medicamentos; autorización de publicidad de medicamentos; evaluación de la seguridad, eficacia y calidad de los medicamentos; inspección y supervisión de titulares de autorización de fabricación, importadores, distribuidores y condiciones de dispensación; control y monitorización de la calidad de los medicamentos disponibles en el mercado; control de la promoción y publicidad del medicamento; monitorización de las reacciones adversas; aportación de información independiente sobre medicamentos a profesionales de salud y al público.” (Recuperado de https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl_10803_458130/mifm1de1.pdf).

En ese sentido, en Panamá, la Ley N°1 de 10 de enero de 2001, “*Sobre Medicamentos y otros Productos para la Salud Humana*”, señala entre sus objetivos, los siguientes:

“Artículo 2. Objetivos. Son objetivos de esta Ley:

1. Fiscalizar que los productos señalados en el artículo anterior, lleguen al consumidor en condiciones de seguridad y con altos estándares de calidad.
2. ...
6. Establecer los mecanismos que garanticen la calidad, la seguridad y la eficacia de los productos que se fabrican, importan y comercializan en el país.
7. ...”

De allí, se observa que uno de los objetivos que consagra dicha excerta legal es el deber de la autoridad de salud, a través de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, de garantizar el cumplimiento del control previo, control posterior y la realización de la farmacovigilancia, con el objeto de fiscalizar la calidad, seguridad y eficacia de los productos medicamentosos, conforme el artículo 6.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N°93 de 8 de abril de 1997, “*Por el cual se reglamentan las Buenas Prácticas de Fabricación de Productos Farmacéuticos*”, establece en el artículo 12.

“ARTÍCULO 12: En todo laboratorio farmacéutico deberá existir un responsable de producción y un responsable de control de calidad a tiempo completo. La responsabilidad de la producción y control de calidad deben ser independientes uno del control y con suficiente autoridad para desempeñar sus funciones. El regente farmacéutico deberá ejercer uno de estos dos cargos.

En ese orden, específicamente, el artículo 15 del referido Decreto, dispone que el responsable de producción tiene las siguientes responsabilidades:

“ARTÍCULO 15: El responsable de Producción tiene las siguientes responsabilidades:

- a. Garantizar que los productos se elaboran y almacenan de acuerdo a la documentación apropiada con el fin de obtener la calidad requerida.
- b. Aprobar las instrucciones relacionadas a las operaciones de producción, incluyendo los controles durante el proceso, y garantizar su estricto cumplimiento.
- c. Garantizar que los registros de producción sean evaluados y firmados por la persona designada antes de ser enviados al Departamento de Control de Calidad.
- d. Verificar el mantenimiento de su departamento, locales y equipos.
- e. Garantizar que se realicen y registren los procesos de validación y las calibraciones adecuadas del equipo de control, y que los reportes estén disponibles.
- f. Garantizar que se dé el entrenamiento inicial y continuo del personal del departamento y que el mismo esté de acuerdo a las necesidades.”

De igual forma, el artículo 16 del Decreto en mención, estipula que, el responsable de control de calidad tiene las siguientes responsabilidades:

“ARTÍCULO 16: El responsable de control de calidad tiene las siguientes responsabilidades:

- a. Aprobar o rechazar las materias primas, los materiales de acondicionamiento, los productos semi-elaborados, a granel y terminados.
- b. Evaluar los registros de cada lote.
- c. Garantizar que se realicen todas las pruebas de control de calidad necesarias.
- d. Aprobar las especificaciones, instrucciones de muestreo, métodos de análisis y demás procedimientos de Control de Calidad.
- e. Aprobar y monitorear los análisis por contrato.
- f. Verificar el mantenimiento de su departamento, locales y equipos.
- g. Garantizar que se realicen y registren las validaciones apropiadas, incluyendo las de los procedimientos analíticos y las calibraciones del equipo de control y que los reportes estén disponibles.
- h. Garantizar que se dé el entrenamiento inicial y continuo del personal de su departamento y que el mismo está de acuerdo a sus necesidades.”

A su vez, en el artículo 169 del mismo cuerpo normativo, relativo al control de calidad de las materias primas, se expresa que: *“El departamento de Control de Calidad debe evaluar la calidad y estabilidad de los productos farmacéuticos terminados y, cuando sea necesario, de las materias primas y productos semi-elaborados.”* obligación que, en el presente caso, no fue observada con la diligencia exigida por la norma.

Asimismo, el artículo 174 del Decreto Ejecutivo No. 93 de 8 de abril de 1997, dispone que: *“Antes de aprobar una materia prima o material de acondicionamiento*

para su uso, el responsable de Control de Calidad debe asegurarse que los materiales han sido analizados de conformidad con las especificaciones aprobadas.”

En conclusión, al confrontar las responsabilidades a las cuales nos hemos referido en párrafos anteriores, con los antecedentes del caso, salta a la vista que las mismas no fueron cumplidas por los funcionarios al servicio de la Administración a cuyo cargo se encontraba la responsabilidad de los procesos de adquisición de insumos, producción y control de calidad de medicamentos terminados, pues, se reitera que, la materia prima no apta para consumo humano fue utilizada en la fabricación de productos medicamentosos que finalmente fueron ingeridos por la población panameña, ocasionando la muerte de muchas personas y el deterioro grave y permanente de la salud de otras; situación que, sin lugar a dudas, da lugar a la denominada responsabilidad extracontractual del Estado.

F. Responsabilidad Civil del Estado por falta de seguridad de los medicamentos (productos defectuosos):

En algunos países, tanto la doctrina, como la jurisprudencia e inclusive, en sus ordenamientos jurídicos, se ha denominado a este tipo de obligación como la responsabilidad por productos defectuosos, a aquella que surge por la falta de seguridad de los medicamentos, ya sea por defectos de fabricación, de diseño o de presentación. Un ejemplo de ello, sería el caso del medicamento que por una sobredosis en su composición o por la inclusión de un componente equivocado, causa la intoxicación y consecuente muerte del usuario del servicio sanitario.

El doctor Javier Tamayo Jaramillo se refiere al tema como una moderna institución jurídica, en la que se concibe el producto defectuoso como aquel que no ofrece la seguridad que legítimamente se puede esperar, lo cual implica que sobre el productor pesa una obligación de seguridad y de resultado (Tamayo Jaramillo, Javier. Responsabilidad Civil y Patrimonial del Estado derivada de la Administración

y Prestación de Servicios de la Salud (Profesional e Institucional). Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia, 2003, pp. 29-30).

De acuerdo con el citado autor, los medicamentos pueden ser defectuosos por un mal diseño, por una mala fabricación o una mala presentación. En ese sentido, habrá defecto en el diseño, cuando la composición del medicamento no brinda la seguridad que legítimamente puede esperarse del mismo, éste sería el caso del medicamento cuyos componentes no han sido debidamente investigados, en cuanto a los efectos secundarios que resulta de su utilización. Bajo este supuesto, el daño se deriva de los efectos secundarios que el mismo produce por un inadecuado diseño (Ob. Cit. p. 31).

Ahora, también puede suceder, que la composición del medicamento haya sido la correcta, pero al fabricarlo, el productor haya incluido materias primas deficientes o diferentes a las indicadas, o incluya dosis superiores a las diseñadas, generando esta acción dañosa a la salud de la persona que ingiere el producto defectuoso (Ibidem. p. 31). Este es el caso que, a criterio de la Sala, ejemplifica lo ocurrido en la causa bajo análisis.

Por otra parte, puede ocurrir que el medicamento ha sido adecuadamente diseñado y fabricado, pero su presentación no sea la correcta, ello tiene lugar cuando el productor del medicamento, no incluye las advertencias de riesgos, no brinda la información apropiada para la utilización del medicamento, ni proporciona los empaques que eviten un uso debido del mismo (Ibidem. p. 32).

En todo caso, cualquiera que haya sido el supuesto de responsabilidad por producto defectuoso, la pregunta preponderante de todo esto es ¿qué debe probar la víctima?

El ese sentido el doctor Javier Tamayo Jaramillo señala que: *“La víctima de un producto defectuoso debe probar la **existencia del defecto, el daño y que este último ha sido causado por el primero.**”* (Ibidem. p. 35) (Lo resaltado es de la Sala).

El jurista en mención hace énfasis en que uno de los mayores logros de la institución de la responsabilidad por productos defectuosos, ha sido el hecho de que la culpa ya no es elemento estructural de la misma, es decir, la víctima no tiene que establecer que el defecto del producto es imputable a la culpa del productor; en otras palabras, deja de lado la conducta del sujeto, si hubo culpa o intención en su actuar; por lo tanto, se trata de una **responsabilidad puramente objetiva**.

Por consiguiente, la Sala considera que, en el contexto del presente análisis, corresponde a la parte actora acreditar la existencia de un producto defectuoso que haya sido por ella ingerido, la ocurrencia de los daños que afirma haber sufrido y que dichos perjuicios sean consecuencia directa de ese producto. En tal sentido, compete a esta Colegiatura determinar, a partir del acervo probatorio incorporado al proceso: si el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, en su condición de demandante, ingirió un producto defectuoso elaborado en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social; si dicha ingesta le ocasionó afectaciones a su salud; y si existe una relación de causalidad entre tales daños y el consumo del referido producto.

G. Existencia de productos defectuosos elaborados en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social:

El artículo 784 del Código Judicial establece, entre otras cosas, que no requieren prueba:

“Artículo. 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables. **No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios. Los hechos claramente reconocidos en el curso del proceso por la parte adversa, no requieren prueba”** (Lo resaltado es de la Sala).

Se trae a colación lo expuesto, porque es un hecho notorio y claramente reconocido por la contraparte en el curso del presente proceso, que entre los años 2004 y 2006, se fabricaron y pusieron a disposición de los usuarios de los servicios sanitarios que brinda la Caja de Seguro Social, medicamentos contaminados con dietilenglicol, los cuales, luego de ser ingeridos, provocaron la muerte de varias

personas y el deterioro grave y permanente de la salud física, mental y emocional de otras.

Concretamente, se determinó en el proceso penal que se alteró el certificado de análisis y la fecha de expiración de la materia prima que se utilizó en la fabricación de varios medicamentos en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, empleándose el dietilenglicol que, para este caso, resultó ser una sustancia química de uso industrial, no apta para consumo humano, en la elaboración de los mismos.

No cabe duda, entonces, que se está ante el supuesto de productos defectuosos por mala fabricación, al incluir como componente, una materia prima diferente a la indicada.

Corresponde ahora determinar, a partir del examen de las piezas procesales que integran el expediente, si el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** fue una de las tantas víctimas que ingirieron medicamentos contaminados con dietilenglicol, y, de ser así, si como consecuencia de dicha ingesta sufrió afectaciones en su salud.

H. Ingesta por parte de la demandante de medicamento contaminado con dietilenglicol y daños derivados de ello:

Mediante la Ley N°13 de 29 de marzo de 2010, posteriormente modificada por las Leyes N°20 de 26 de marzo de 2013 y la Ley N°12 de 7 de abril de 2015, la Asamblea Nacional de la República constituyó una Comisión de Seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud, e integrada por:

- 1) Un representante del Ministerio de Salud;
- 2) Otro de la Caja de Seguro Social;
- 3) Otro del Ministerio de Economía y Finanzas;
- 4) Otro del Ministerio de la Presidencia;
- 5) Otro de la Defensoría del Pueblo;
- 6) El presidente de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la

Asamblea Nacional o quien él designe; y

7) Un representante de las distintas organizaciones de víctima o de afectados por dietilenglicol.

En lo que atañe a la referida comisión de seguimiento, esta tiene el propósito de determinar la condición de afectados a su salud por dietilenglicol, en dicha ley y sus modificaciones, se dispuso que se aplicarán los criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, así como los que surjan de los estudios que realicen las autoridades de salud competentes.

Igualmente, conforme al artículo 3 de la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, modificado por el artículo 2 de la Ley N°12 de 7 de abril de 2015, se precisó que:

“Artículo 3.

...

Para 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 establecidos por la Comisión Interinstitucional.**” (Lo resaltado es de la Sala).

Los criterios médicos a los que se refieren las normas citadas fueron establecidos en el 2006 por la mencionada Comisión Interinstitucional para la clasificación de los casos de intoxicación con dietilenglicol y, posteriormente, actualizados en febrero de 2010.

En la documentación adjunta al Oficio IMELCF-DG-SDEG-143-03-2010 de 9 de marzo de 2010, suscrito por el Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el cual reposa de fojas 121 486 a 121 583 del tomo 270 del expediente penal, se detallan los criterios y las guías aplicables para la clasificación de casos de intoxicación con dietilenglicol (fase crónica), en adición a los previamente establecidos por la Comisión Interinstitucional de la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud de 2006. Por la importancia que reviste este asunto en el caso bajo estudio, se procede a citar su contenido:

“El presente documento, que contiene los criterios y guías, fue consensuado por los integrantes de la Comisión Interinstitucional que se conformó a solicitud de la Fiscalía Superior Especial de Panamá, mediante oficio N°366 de 16 de octubre de

2009 dirigido al Ministerio de Salud y oficio N°368 de 16 de octubre de 2009 dirigido al Instituto de Medicina Legal y acerca de las gestiones relacionadas con las víctimas intoxicadas por Dietilenglicol. Para este fin se realizó una extensa revisión de la literatura médica, la experiencia y hallazgos clínicos encontrados por los médicos especialistas que durante los últimos tres años han tenido a su cargo el cuidado de los pacientes intoxicados con Dietilenglicol.

En la sede del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se llevaron a cabo cuatro reuniones de trabajo que permitieron llegar al consenso sobre los criterios que, según la evidencia científica disponible, son de utilidad para la clasificación de pacientes en los cuales se sospecha el consumo del tóxico.

Para establecer que la salud de una persona ha sido afectada producto del consumo y/o uso de medicamentos contaminados con el tóxico Dietilenglicol (DEG), elaborados por el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, en el período comprendido entre los años 2004 a 2006, debe cumplir con al menos dos de los criterios listados que a continuación se señalan, siendo de carácter obligatorio el criterio número uno (1).

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 ENRE 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)." (Cfr. fs. 121 486-121 583 del tomo 270 del expediente penal).

Cabe señalar que, mediante Auto para mejor proveer del 19 de diciembre de 2023, en otro expediente similar, se solicitó mediante Oficio N°65 de 4 de enero de 2024 a la Procuraduría General de la Nación, copia autenticada de los criterios médicos establecidos por la Comisión Interinstitucional, actualmente vigentes, a fin de verificar si con el paso del tiempo, se había registrado alguna modificación, pero de conformidad con la Nota PGN-SG-059-2024 remitida por dicha entidad, se pudo

comprobar que el documento sigue siendo el mismo (Cfr. fs. 347-350 del expediente 790-2018).

A *contrario sensu*, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 704 de 22 de julio de 2013, precisa que:

“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 Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, expedida por este último.” (Lo destacado es de la Sala).

De allí que, en profusa jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se ha señalado que una persona que, solamente cumple con uno (1) de los criterios médicos de los establecidos por la Comisión Interinstitucional, no es suficiente para considerarla víctima. Al respecto citamos, la Sentencia de 31 de mayo de 2023 que señala:

“Por su parte, también consta a foja 134 del Expediente Administrativo, que el Ministerio de Salud, por conducto del Proveído de 11 de agosto de 2022, ordenó la reevaluación del señor **RICARDO ADOLFO SOTILLO HERNÁNDEZ**, en virtud de la petición de reconocimiento de víctima afectada en su salud por el Dietilenglicol que formuló ante el Centro de Toxicología de la Caja de Seguro Social.

En este sentido, se desprende a foja 135 del Expediente Administrativo el Formulario de Reevaluación expedida por la Comisión Evaluadora Sobre Análisis y Estudios de los Casos de Dietilenglicol, para determinar el derecho y la condición de afectado en su salud por Dietilenglicol. **En dicha reevaluación se determinó que el hoy demandante ‘No presentó sintomatología aguda, solo criterio 1’, por los galenos evaluadores concluyeron lo siguiente: ‘Concluimos que 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’.** Cabe destacar, que el informe de reevaluación fue suscrito por los médicos César Porras, David Dondis, Rafael Pérez, Regulo Valdés, Richard Lemus, Julio Jaramillo y Carlos Tuñón.

Ante ese escenario, queda de manifiesto que, tal como hemos indicado, **RICARDO ADOLFO SOTILLO HERNÁNDEZ** solo cumplió el primer criterio (Nº1) de aquellos establecidos por la Comisión Interdisciplinaria, consistente en el consumo de un medicamento contaminado con el tóxico Dietilenglicol; sin embargo, no satisfizo ninguno de los otros criterios (Nº2, Nº3, Nº4 y Nº5) que permitiera inferir que su ingesta le haya ocasionado daños en su salud, razón por la que, ante la falta de cumplimiento de criterios médicos que permitan determinar la existencia de daños en su organismo producto de la exposición al fármaco que le fue recetado, mal podría declararse al demandante como *‘persona afectada en su salud por la intoxicación con dietilenglicol’*; de allí la emisión del acto acusado.” (Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la firma Matos Abogados, en representación de Ricardo Adolfo Sotillo Hernández, para que se declare nula, por ilegal, la resolución N°223-dg de 7 de septiembre de 2022, emitida por el Ministerio de Salud, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones, dentro del expediente N°130703-22).

En otra causa similar, esta Sala de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de 9 de octubre de 2024, señala:

“De los textos legales citados se deduce que, **para que una persona sea considerada víctima con afectación en su salud, por el consumo de**

Dietilenglicol, debe aportar certificación que demuestre que utilizó o ingirió algún producto con dicha sustancia, elaborada en el laboratorio de la Caja de Seguro Social, durante los años 2004 a 2006 (Criterio 1, obligatorio); y, adicionalmente, debe cumplir con uno de los criterios médicos dispuestos por la Comisión Interinstitucional (descritos en líneas anteriores), bien sea del Criterio N°2 al Criterio N°5.

Todo ello con el propósito de verificar que la persona ingirió o utilizó el tóxico Dietilenglicol y que, en consecuencia, ha experimentado daños o afectaciones en su salud producto de ello, por lo que es de suma importancia el cumplimiento de ambos requerimientos para el reconocimiento de víctima afectada y, de esa manera, poder conferirle la pensión vitalicia que contempla la ley." (Demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el magister Emilio Moreno Mendoza, en representación de Beneranda González Montero de Rodríguez, para que se declare nula, por ilegal la Resolución N°220-D.G. de 7 de septiembre de 2022, emitida por el Ministerio de Salud, así como su auto confirmativo, y para que se hagan otras declaraciones, dentro del expediente N°78758-23) (Lo destacado es de la Sala).

Ahora bien, en el presente caso, la Sala advierte que el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORAN**, fue certificado a través del Oficio IMELCF-DG-SDEG-428-09-2014 de 25 de septiembre de 2014, aportado por la parte actora, que el mismo cumple con los criterios No. 1 y No. 5 de los establecidos en Febrero de 2010 por la Comisión Interinstitucional conformada por el Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forense, determinando así que tiene antecedente de consumo y/o uso documentado (Criterio 1) y que existen estudios que demuestren afectación en órganos y/o sistemas que estén en relación con los efectos tóxicos del dietilenglicol en el ser humano y no puedan ser explicados por otras causas (criterio # 5). Es importante destacar que, por disposición legal, para ser considerado como tal, debe comprobarse que el prenombrado ingirió o utilizó medicamento contaminado y cumplir, con los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional.

En este punto, el Tribunal debe advertir que, si bien es cierto, el apoderado judicial del demandante, alude en el hecho segundo de la demanda, que se acredita el diagnóstico del señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORAN**, a través del Oficio No. IMELCF-DG-SDEG-504-9-2015 de fecha 1 de septiembre de 2015, clasificándolo en los criterios 1 y 5 de los Criterios y Guías Aplicables para la clasificación de casos de intoxicación con dietilenglicol, es pertinente establecer que en el expediente clínico del Centro Especial de Toxicología-MEDILOCK, el cual obra como prueba en el expediente judicial, reposa el Oficio IMELCF-DG-SDEG-

596-08-2013, visible de fojas 38 -31, siendo ésta la primera evaluación que se le realiza al señor CISNEROS MORÁN, dando como resultado que cumple con el criterio No. 1.

Posteriormente a ella, la Comisión Interinstitucional recibe una nueva documentación que corresponde al señor Juan Antonio Cisneros Morán, y la Junta Médico Legal una vez analiza la información recibida, decide modificar el resultado del análisis efectuado previamente, y emiten el referido **Oficio IMELCF-DG-SDEG-504-9-2015 de 1 de septiembre de 2015**, donde ha sido clasificado "...cumpliendo el criterio 1 referente al Antecedente de Consumo y/o uso documentado, en la anamnesis del expediente clínico y el criterio No. 5 que establece la existencia de 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. (Cfr. fs. 119-113 y reversos del expediente del Centro Especial de Toxicología).

El Oficio antes mencionado, el cual reposa en la copia autenticada del expediente clínico que el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, que se mantiene en el Centro Especial de Toxicología, expedido por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Cfr. fs. 119-113 y reversos del expediente clínico del Centro Especial de Toxicología-MEDILOCK), con el cual se remiten los *"CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE CASOS DE INTOXICACIÓN CON DIETILENGLICOL"*, documento en el cual, entre otras cosas, dejó consignado que el medicamento implicado documentado con dietilenglicol fue difenhidramina, recetado al paciente el 02 de mayo de 2006 recetado en la Policlínica Santiago Barraza. También refiere el informe que "desde hace 2 años atrás presenta molestias en las piernas y dolores de espalda, que probablemente sean por un trauma lumbar en el 2006. El examen físico es normal." De esta manera la evaluación del caso, ofrece el siguiente resultado:

"RESULTADO DE LA NUEVA EVALUACIÓN

Luego de evaluación del caso de la nueva información del caso aportada a la Junta Médico Legal, se determina que, en el expediente clínico recibido, se consigna

receta de medicamento implicado, como ya se mencionó en resultado anterior y frasco en el que se reportó la sustancia dietilenglicol.

Según la información recibida, presenta resultados anormales de estudio neurofisiológico, que pueden ser compatibles con los encontrados en casos de intoxicación con dietilenglicol, cuya causa no es explicada dentro del expediente.

Este caso cumple con **los criterios 1 y 5, 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**". (Cfr. f. 114 del expediente del Centro Especial de Toxicología-MEDILOCK, aportado por la Caja de Seguro Social) (Lo destacado es de la Sala).

En concordancia con lo anterior, de la copia autenticada del expediente clínico del Centro Especial de Toxicología, así como de la información contenida en el Oficio No. IMELCF-DG-SDEG-504-9-2015 de 1 de septiembre de 2015, al cual se ha hecho referencia, se desprenden las siguientes atenciones:

"INFORMACIÓN RECIBIDA

Se recibe expediente clínico de la Policlínica Santiago Barraza, con atenciones médicas desde junio de 1994 al 13 de mayo de 2010.

- 31/01/04: Dx: Gastroenteritis viral.
- 30/01/06: DX: Artralgias manejado con acetaminofén y diclofenaco.
- 17/05/06: Dolor en hombro Dx: Lumbalgia. Plan: Ibuprofeno, resto ilegible.
- 01/06/06: ORL: Trauma craneoencefálico a los 20 años. Hipoacusia izquierda hace cinco años, no mareos. Plan: Referencia a fonoaudiología.
- 02/06/06: FONOAUDIOLOGÍA: Paciente conocido, referido por ORL a control audiológico, antecedente de hipoacusia izquierda de larga data (TCE hace aprox. Veinte Años), acufeno izquierdo permanente. Audiometría que concluye: Oído derecho: principio de hipoacusia neurosensorial por frecuencia 2,000 y 4,000 Hz (medio y agudo), resto normal. Oído izquierdo: hipoacusia neurosensorial severa a profunda.
 - Logaudiometría:
 - Captación de la palabra: O. Izq.: 80DB. O. Der: 30 DB.
 - Diseminación auditiva: O. Izq.: 84% a 200 DB. O. Der: 100% a 60 DB.
 - Impedanciometría: dañado. Se entrega resultado al paciente.
- 30/01/06: Dx: Artralgias generalizadas. Tx: Acetaminofén, diclofenaco, Benadryl 25mg TID.
- 18/10/06: Dx: Cervicalgia, manejado con ibuprofeno.
- 14/03/07: completó #10 de 10 sesiones de tratamiento con fisioterapia.
- 21/05/07: consulta por resfriado, tos congestión. Tx: antihistamínico, guayacolato y acetaminofén. P/A: 130/80.
- 31/03/08: Observación por espolón calcáneo. P/A: 130/80.
- 01/04/08: EKG: Normal.
- 18/04/08: Rx. Calcáneos: no hay signos de patología osteoarticular.
- 09/06/08: FISIATRÍA: Dx: Dorsolumbalgia crónica y gonalgia bilateral.
- 17/06/08 al 09 julio de 2008: se le da fisioterapia por diagnóstico de dorsolumbalgia crónica desde el 2006.
- 08/07/08: Rx. Columna. Lumbo-Sacra: hay cambios leves por osteoartritis en los cuerpos vertebrales. Discopatía del espacio. Lumbo-sacro que se acompaña de retrolistesis de L5. Rx. Rodillas: no hay signos de patología osteoarticular.
- 21/08/08: DERMATOLOGÍA: Dermatitis seborreica.
- 09/10/08: DERMATOLOGÍA: Dx: Dermatitis seborreica, manejado con hidrocortisona, protector solar.
- 10/10/08: visto por médico general, por dermatitis seborreica.
- 12/10/08: Dx: Faringitis.
- 03/12/09: Dx: Dermatitis seborreica en región facial.
- 10/12/09: Dx: Dermatitis seborreica manejado con betametasona.
- Marzo 2010: Dx: Virosis.
- 24/03/10: Dx: Bronquitis.

Se recibe expediente de la CAPPS de Capira, con atenciones médicas del 17 de mayo de 2007 al 17 de abril de 2009

- 17/05/07: Observación por dispepsia. Tx: Hidróxido de aluminio y magnesio.
- 17/04/09: Herida contusa en ceja izquierda.

Se recibe nota del Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid de fecha 23 de diciembre 2010, certificando que en sus registros médicos no reposan historias clínicas del paciente.

CENTRO ESPECIAL DE TOXICOLOGÍA:

1. Censo en el CET: 04-02-2013
2. Medicamento consumido según el paciente: Difenhidramina.
3. Formulario médico DEG-I: Refiere que consumió, en el 2006, Difenhidramina. Paciente comenta que cuando escuchó la alerta sanitaria se preocupó, experimentó según manifiesta el paciente fuertes dolores estomacales y dificultad para ir al baño. También refiere que lo llamaron de la fiscalía para proceder con la denuncia.
4. Enfermedades diagnosticadas: No consignadas.

Síntomas:

Músculo – esquelético

- Debilidad muscular: desde 2006, ocasional lumbalgia y poliartralgia.

Ex. Fco.:

Fc: 82 x', Fr: 16x', P/A: 100/80.

- Paciente: alerta, activo, cooperador.
- Piel: sin lesiones evidentes.
- Cabeza y cuello: normocéfalo, sin cicatriz, cuello flexible.
- Tórax: simétrico.
- Aparato respiratorio: sin ruidos agregados.
- Aparato cardiovascular: RsCsRs sin soplos.
- Abdomen: blando, depresible, no doloroso.
- Aparato genitourinario competente.
- Neurológico: FM 5/5 y sensibilidad conservada en las cuatro extremidades.
- Extremidades: sin edema, pulsos presentes.

Consultas-CET

- 14/03/13: Se conserva con el paciente vía telefónica. Se le da el teléfono del CET, para coordinar cita.
- 19/03/13: Acude por primera ocasión al CET. Se le llena formulario y ordenan laboratorios DEG-I.
- 25/03/13: PSIQUIATRÍA: Paciente se observa comunicativo, cooperador, alerta, preocupado por su vida y salud, refiere estilo de vida saludable, manifiesta que no presenta dificultades para conciliar el sueño, estable emocionalmente, paciente cuenta con el apoyo emocional de su familia, coherencia en sus pensamientos, buen arreglo personal. Dx: Preocupado por su vida y salud.
- 04/04/13: Trae resultados de laboratorios. Asintomático. Elevación de proteínas en orina, se le ordena USG renal bilateral.
- 12/04/13: PSICOLOGÍA: Refiere que no presenta dificultad para dormir, mantiene ritmo de alimentación.
- 15/04/13: Se contesta oficio.

...

INFORMACIÓN RECIBIDA POSTERIOR A LA DISCUSIÓN DEL CASO:

Se recibe nota del 19 de septiembre de 2013 del Centro de Salud Juan H. Flores, certificando la existencia de historia clínica en dicho lugar.

Se recibe nota del 03 de octubre de 2013 del Hospital Santo Tomás, certificando la inexistencia de historia clínica en dicho lugar.

Se recibe nota del 26 de septiembre de 2013 del Hospital Regional Anita Moreno, certificando la inexistencia de historia clínica en dicho lugar.

CENTRO ESPECIAL DE TOXICOLOGÍA

- 03/01/014: Estudio neurofisiológico: ONDAS "F" y REFLEJOS "H". Estudio normal.

- 29/07/14: EKG: Normal.
- 07/08/14: Rx. TÓRAX: Normal.
- 13/08/14: RX. RODILLAS: Islote óseo a nivel del tercio distal del fémur derecho.
- 25/09/14: NEUROCONDUCCIÓN: Estudio compatible con Neuropatía Axonal de Nervio Peroneo Superficial bilateral y Nervio Mediano Sensorial derecho.
- 07/10/14: USG RENAL Y VESICAL: Litiasis renal bilateral sin hidronefrosis. Residuo urinario postmiccional de 11.1ml. Próstata de 18.1 ml.
- 17/10/14: EMG: Estudio compatible con Radiculopatía cervical derecha.
- 25/11/14: M. INTERNA: Referencia a Urología por cuadro de dolor lumbar ocasional, con USG que muestra presencia de litos.

RESULTADO DE LA NUEVA EVALUACIÓN

Luego de la evaluación de la nueva información del caso aportada a la Junta Médico Legal, se determina que, en el expediente clínico recibido, se consigna receta de medicamento implicado, como ya se mencionó en resultado anterior y frasco en el que se reportó la sustancia dietilenglicol.

Según la información recibida, presenta resultados anormales de estudio neurofisiológico, que pueden ser compatibles con los encontrados en casos de intoxicación con dietilenglicol, cuya causa no es explicada dentro del expediente.

Este caso cumple con los criterios 1 y 5, de los criterios establecidos en febrero de 2010 por la Comisión Interinstitucional, conformada por la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Salud y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses." (Cfr. fs. 119-113 y reversos del expediente clínico del CET-MEDILOCK)

Lo expuesto hasta aquí, conduce a establecer que, de conformidad con la legislación creada para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol, al señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, se le ha recetado medicamento contaminado con dicho tóxico, cumpliendo así con dos de los criterios establecidos por la Comisión Interinstitucional; por lo tanto, se reitera que mantiene la condición de víctima por dietilenglicol.

I. Sobre el dietilenglicol, sus efectos nocivos y la situación ocurrida en Panamá:

En el documento titulado *"CRITERIOS Y GUÍAS APLICABLES PARA LA CLASIFICACIÓN DE CASOS DE INTOXICACIÓN CON DIETELENGLICOL (FASE CRÓNICA) EN ADICIÓN A LOS PREVIAMENTE ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL Y EL MINISTERIO DE SALUD DE 2006"*, el cual reposa en el tomo 270 del expediente penal, citado en párrafos anteriores y que expresa lo siguiente:

"El Dietilenglicol (DEG) es una sustancia química utilizada en la industria como solvente y en la producción de ciertas resinas y explosivos. Es un paso intermedio entre ciertos polímeros y el trietilenglicol utilizado como agente

anticongelante. **El Dietilenglicol es altamente tóxico para el ser humano. A nivel mundial se han reportado varios casos de intoxicaciones masivas por Dietilenglicol por contaminación de productos medicinales o de uso personal. La exposición o ingestión de esta sustancia química provoca daños agudos en el ser humano principalmente en riñón, sistema gastrointestinal y sistema nervioso.** Se han descrito diversos tipos de afectación residual en los pacientes sobrevivientes de una intoxicación aguda, pero estos no guardan uniformidad que permita establecer un patrón típico de secuelas en todos los pacientes.

En Panamá, durante el 2006, se presentó uno de los casos más importantes de intoxicación masiva por Dietilenglicol de la historia, dada la gravedad y magnitud, cuya cuantía de expuestos a este tóxico supera los miles de personas; por lo tanto, es difícil cuantificar el impacto que este evento tendrá en la salud de nuestra población en los próximos años.” (Lo resaltado es de la Sala).

En cuanto a las manifestaciones clínicas asociadas a la ingesta o uso de medicamentos contaminados con dietilenglicol (DEG), María Inés Figueirinha Moital, egresada del Programa de Doctorado en Farmacología del Departamento de Farmacología, de Terapéutica y de Toxicología de la Universidad Autónoma de Barcelona, en su tesis doctoral 2017 titulada: “Intoxicación por dietilenglicol en productos de uso medicinal: Análisis de episodios en el período 1990-2015”, indica lo siguiente:

“Los efectos clínicos de la exposición a DEG son bien conocidos y se basan en las descripciones de las intoxicaciones. **Se inician con síntomas gastrointestinales (náuseas, vómitos, dolor abdominal y a veces diarrea), apariencia de embriaguez y desarrollo de acidosis metabólica.** Estos síntomas pueden aparecer poco después de la ingestión o con una latencia de hasta 48 h. **En una segunda fase, se observa un agravamiento de la acidosis metabólica y la evidencia de lesiones renales y hepáticas,** normalmente entre 1 a 3 días tras la ingestión. **En la fase siguiente los pacientes normalmente presentan oliguria, con o sin dolor en el flanco, incremento de las concentraciones de creatinina y, eventualmente, anuria que anuncia la insuficiencia renal. En la mayoría de los casos, se observaron lesiones renales, hepáticas y, frecuentemente, neurológicas letales,** en la segunda semana tras la ingestión.” (Recuperado de: https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl_10803_458130/mifm1de1.pdf) (Lo destacado es de la Sala).

Los análisis descritos ut supra, comprueban de esta forma, los efectos nocivos que causa la exposición al dietilenglicol, en la salud de los afectados.

J. Actuaciones desplegadas por el Estado Panameño para enfrentar la crisis sanitaria generada por la intoxicación masiva con dietilenglicol:

Esta Colegiatura considera importante y necesario hacer referencia a las diversas acciones ejecutadas por el Estado Panameño, por conducto de las entidades públicas de seguridad social, principalmente, la Caja de Seguro Social, para definir los procesos de atención en salud, seguimiento, protección y

resarcimiento a las víctimas afectadas, así como el establecimiento de métodos paliativos a las consecuencias de la intoxicación masiva con dietilenglicol.

Es así, entonces que, ante nueve (9) casos con cuadro clínico inusual, caracterizado por náuseas, vómitos, diarrea, insuficiencia renal y alteraciones neurológicas, reportados por los servicios de nefrología y neurología del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid; la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, expidió la Resolución N° 730 de 2 de octubre de 2006, por cuyo conducto creó una Comisión Técnica Institucional, conformada por especialistas del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social, con la finalidad de investigar las causas que generaban el cuadro clínico detectado.

Seguidamente, la misma dirección libró la Resolución N°733 de 3 de octubre de 2006, por medio de la cual se establecieron subcomisiones técnicas, con la finalidad de realizar las acciones propias de cada especialidad, relativas a la patología denominada "*Parálisis de Insuficiencia Renal Aguda (PIRA)*", con la consecuente obligación de rendir un informe periódico a la Comisión Técnica Institucional.

Dado que las investigaciones sobre los orígenes y las causas del síndrome de insuficiencia renal aguda detectada, determinaban la presencia extraña de dietilenglicol en el expectorante sin azúcar producido, además de estar en otros medicamentos producidos en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud emitió la Resolución N°314 de 11 de octubre de 2006, a través de la cual se ordenó el cierre de dicho laboratorio, así como el decomiso inmediato de los siguientes medicamentos: jarabe sin azúcar antihistamínico-expectorante de 120 ml, guayacolato de glicerilo, teofilina, complejo B, dextrometorfano y difenhidramina jarabe.

De igual modo, el director general de la Caja de Seguro Social dictó la Resolución Normativa N°880-2006-D.G. de 12 de octubre de 2006, mediante la cual

ordenó el cierre temporal del Laboratorio de Producción de Medicamentos y, por ende, cesar toda producción de medicamentos en esas instalaciones.

Con motivo de las investigaciones penales adelantadas por la Fiscalía Superior Especializada, en el año 2007, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses inició la evaluación de las personas que acudieron al proceso como supuestos afectados de la contaminación con dietilenglicol.

Posteriormente, se emitió la Resolución de Gabinete emitida por el Órgano Ejecutivo N°29 de 16 de marzo de 2007, por medio de la cual se resolvió otorgar un apoyo económico, por razones humanitarias, a sobrevivientes de las víctimas y a los pacientes afectados del Síndrome de Insuficiencia Renal Aguda (SIRA), lo cual, a su vez, dio lugar a la Resolución de Gabinete N°74 de 25 de junio de 2007, adicionada por la Resolución de Gabinete N°113 de 12 de septiembre de 2007, ambas dictadas por el Órgano Ejecutivo, que desarrolló el procedimiento para el reconocimiento de las personas que recibirían el mencionado apoyo económico, por razones humanitarias, como un hecho totalmente independiente de las investigaciones penales adelantadas por el Ministerio Público.

Consecuencialmente, a través de la Resolución N°41 589-2009-JD de 29 de octubre de 2009, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social aprobó la nueva estructura orgánica y funcional de la institución, dentro de la cual se incluyó la Dirección del Centro Especial de Toxicología, adscrita a la Dirección Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social, para atender a todos aquellos pacientes con exposición a tóxicos, como el caso del dietilenglicol, siendo ésta la instancia en la cual se ha brindado el seguimiento y la coordinación de las personas afectadas, procurando la atención a medicina general, especialidades y subespecialidades, dotación de medicamentos y otros servicios.

Luego, se creó la Ley N°13 de 29 de marzo de 2010, "Que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol", a través de la cual se constituyó una Comisión de Seguimiento para la atención de víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol

y de sus familiares, con las funciones de dar seguimiento a las atenciones médicas, a la situación de salud de las víctimas y a las condiciones socioeconómicas del núcleo familiar de las mismas, así como de confeccionar y aprobar su reglamento interno.

Entre otras cosas, a través de la citada ley se resolvió establecer un centro especial de atención integral a las víctimas de la intoxicación con dietilenglicol para prestar atención médica expedita, oportuna, completa y adecuada, la cual incluye tratamientos integrales toxicológicos y dotación de medicamentos gratuitos; igualmente, se prohibió a las instituciones estatales y a las empresas privadas aplicar alguna medida de discriminación laboral contra los trabajadores afectados por la intoxicación con dietilenglicol; también se autorizó al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) para evaluar a los estudiantes becarios y prestatarios afectados por la intoxicación con dietilenglicol que perdieron sus beneficios por haber bajado su índice académico, a fin de que estos beneficios sean restituidos; y se declaró el 17 de octubre de cada año como día de reflexión y meditación en recuerdo de las víctimas de la intoxicación con dietilenglicol.

A la mencionada excerta legal, le siguió la Ley N°20 de 26 de marzo de 2013, reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo N°704 de 22 de julio de 2013, de la cual se destaca el establecimiento de una pensión vitalicia de carácter especial para todas las víctimas afectadas a su salud por dietilenglicol, reconocidas, por un monto mensual de seiscientos balboas (B/.600.00), revisado cada dos años, y generado a partir del 1 de enero de 2013; beneficio que, en caso de fallecimiento de la víctima, se extiende al viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho de la víctima, a los hijos menores de 18 años o 25 años (si cursa estudios universitarios comprobados), a los hijos con discapacidades mientras perdure la misma, y a los padres que sobrevivan a la víctima (cuando no hubiere cónyuge ni hijos).

Posteriormente, se dictó la Ley N°12 de 7 de abril de 2015, que modificó las dos leyes citadas en el párrafo anterior y, se creó una Comisión Evaluadora con el

objeto de evaluar la condición de afectado por dietilenglicol para obtener el derecho a la pensión vitalicia especial y otros beneficios. Además, dicha Ley dispuso que el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social incluyeran, dentro de sus asignaciones presupuestarias, las partidas necesarias para la compra de medicamentos de los pacientes afectados, en caso que se encuentren fuera del Cuadro Básico de Medicamentos de la Caja de Seguro Social y de la lista de medicamentos del Ministerio de Salud, para reembolsarles su costo cuando los adquieran directamente.

Aunado a lo anterior, en el referido cuerpo normativo se ordenó al Ministerio de Educación adoptar las medidas necesarias para asegurar que los estudiantes afectados por dietilenglicol se mantuvieran en el sistema, siempre que su condición de salud se lo permitiera, de forma tal que pudieran culminar sus estudios. Asimismo, se previó que las víctimas afectadas tendrán derecho a licencia remunerada de hasta 148 horas anuales, en sus lugares de trabajo, para asistir a las citas médicas debidamente comprobadas y demás compromisos derivados de su condición.

En relación con la pensión vitalicia especial para todas las víctimas cuya salud fue afectada por la intoxicación con dietilenglicol, prevista en la Ley N°20 de 26 de marzo de 2013, inicialmente fijada en la suma mensual de seiscientos balboas (B/.600.00) y vigente a partir de enero de 2013, corresponde señalar que dicho monto fue incrementado a ochocientos balboas (B/.800.00), mediante la Ley No. 80 de 20 de marzo de 2019, con efectos desde febrero de ese mismo año. Asimismo, considerando que el monto de la pensión es objeto de revisión bienal por parte del Ejecutivo, mediante Decreto Ejecutivo N°16 de 25 de marzo de 2024 se estableció que la pensión vitalicia mensual que deben percibir las víctimas afectadas por la intoxicación del dietilenglicol asciende actualmente a mil balboas (B/.1,000.00).

K. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

En este punto, es necesario manifestar que todo ciudadano goza del derecho fundamental a acceder a un proceso que le conceda todas las garantías

constitucionales y que culmine con una decisión de fondo que esté debidamente motivada, teniendo presente que esto no implica el derecho a obtener una determinación favorable, sino un pronunciamiento fundamentado decidiendo la pretensión que le presente al Tribunal de la causa, a lo que llamamos la **tutela judicial efectiva**, la que está integrada en general, por el derecho a acceder a los tribunales, la garantía del debido proceso y el derecho a la ejecución o efectividad de la sentencia.

Dentro de este contexto, es pertinente destacar que, desde el ámbito del Órgano Judicial, se han adoptado medidas orientadas a garantizar de manera real y efectiva el derecho fundamental de acceso a la justicia a las víctimas afectadas, consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como las Reglas 3, 10, 25, 28, 56 y 58 de Brasilia. A ello se suma lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de la República, que impone al Estado Panameño, a través de sus autoridades y órganos competentes, la obligación de asegurar la efectividad de los derechos y los deberes individuales y sociales, así como cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

De allí que, los expedientes contentivos de las demandas contencioso administrativas de indemnización por los daños y perjuicios derivados de la intoxicación masiva por dietilenglicol constituyen, por su volumen, complejidad y significativa carga humana y social, uno de los mayores desafíos jurisdiccionales afrontados de manera simultánea e histórica por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al representar, en su conjunto, la pretensión de reparación patrimonial de mayor cuantía exigida al Estado Panameño.

Ante ese escenario, caracterizado por un elevado número de expedientes y demandantes, cuya tramitación implicaba múltiples actuaciones procesales simultáneas que excedían la capacidad operativa ordinaria del Tribunal Contencioso Administrativo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dictó el Acuerdo N° 193 de 10 de abril de 2023, mediante el cual se creó la Unidad Transitoria de Tramitación

de Expedientes de Dietilenglicol, integrada por funcionarios adscritos a la Sala Tercera y al Despacho sustanciador, cuyas funciones iniciaron formalmente el 15 de mayo de 2023.

Cabe resaltar que, dentro de esta Unidad de Gestión Transitoria, se incorporó una relatoría especializada para la atención de las víctimas, con el fin de proporcionar información permanente, clara y oportuna sobre el estado y avance de sus respectivas causas.

El objetivo institucional de esta iniciativa fue fortalecer la gestión judicial de la Sala Tercera en el manejo de estos procesos, mediante la asignación específica de recursos humanos, infraestructura y mobiliario, destinados a impulsar la tramitación de los expedientes con la mayor celeridad posible, sin menoscabo del debido proceso y garantizando la efectividad de los derechos de las víctimas afectadas en su salud por la intoxicación masiva con dietilenglicol.

Es ese sentido, la labor desarrollada de forma conjunta por el Despacho Sustanciador y la Unidad de Dietilenglicol ha permitido una tramitación más ágil y eficiente de los procesos, favoreciendo no solo un avance oportuno hacia las etapas decisorias, sino también la implementación de un modelo de gestión judicial orientado a fortalecer la confianza de las víctimas en la administración de justicia, mediante atención directa y especializada, en un entorno acorde con sus condiciones particulares, así como a través de informes periódicos sobre el estado actual de las causas.

L. Relación de causalidad entre el daño y el producto defectuoso.

Al referirse a este elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado, el demandante debe establecer un nexo de causalidad entre el producto defectuoso que fue puesto en circulación por el ente demandado y el daño que sostiene o alega haber sufrido.

Dicho esto, la Sala Tercera ha reiterado en su jurisprudencia, siendo éste el caso de la Sentencia fechada 10 de abril de 2025, que:

“De lo traído a colación, y para efectos del caso que nos ocupa, se entiende que se requiere el elemento de **nexo causal entre la actuación que se infiere a la**

Administración, producto de una infracción, y el daño causado, y que, por su parte, **hay nexos causal o se reputa responsabilidad al Estado o Administración, cuando el funcionario haya causado un daño en el ejercicio de su función o con ocasión a su función**, pero extralimitándose, o no cumpliendo esta, a cabalidad y de manera legal.

Dicho de otro modo, la conducta de la entidad demandada tendría que constituir la condición necesaria, real o eficiente del daño del demandante. Así, la relación de causalidad, como presupuesto de la responsabilidad del Estado, **requiere que el actuar de quien esté obligado a indemnizar, haya sido la causa de la ocurrencia del daño; es decir, que entre el comportamiento del agente y el daño acaecido, exista una relación de causa y efecto** y, por otra parte, como hemos examinado con anterioridad, cuando analizamos el daño, **que exista un daño antijurídico, esto es, que no exista una obligación de soportar el daño por parte del afectado**, consistente en la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial de la víctima.

Dicho lo anterior, tal como lo hemos advertido, la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, exige que exista una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, erigiéndose este nexo causal como un elemento fundamental y un requisito indispensable para poder declarar como procedente tal responsabilidad." (Demanda contencioso administrativa de indemnización, interpuesta por el licenciado Rubén Danilo Velasco Valdés, en representación de Máximo Tejada Sosa, para que se condene al Estado Panameño, por conducto de la Policía Nacional, a pagar la suma un millón de balboas con 00/100 (B/.1 000 000), en concepto de daños y perjuicios, causados por tres funcionarios de la entidad, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, dentro del expediente N°47046-23) (Lo destacado es de la Sala).

De manera tal que, para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado no basta con la simple verificación de una falla del servicio; es imprescindible constatar la existencia de un nexo causal jurídicamente relevante entre la actuación estatal y el daño cuya reparación se solicita.

En el caso concreto examinado, la Sala considera probado dicho nexo causal desde una óptica jurídico-funcional, atendiendo tanto a la naturaleza del servicio público comprometido como a las particularidades de los eventos de intoxicación masiva. En estos supuestos, no siempre es posible establecer una relación causal estricta desde el punto de vista clínico o naturalístico.

Se ha demostrado que la Caja de Seguro Social, en ejercicio de su función como prestadora del servicio público de salud, fabricó y distribuyó medicamentos contaminados con dietilenglicol, sustancia no apta para el consumo humano. Este hecho constituye una falla del servicio, específicamente por falta de seguridad del producto suministrado. Como consecuencia, se generó un riesgo anormal y no permitido para los usuarios del sistema de salud, entre los que se encuentra el señor

JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, reconocida como víctima conforme a la normativa vigente.

En este contexto, el nexo causal se entiende configurado a partir de la exposición objetiva al riesgo creada por la actuación estatal irregular. Dicha exposición resulta adecuada y suficiente para producir una afectación en la esfera inmaterial de la persona, manifestada en incertidumbre, angustia y alteración de la tranquilidad personal, aun cuando no se hayan acreditado secuelas orgánicas individuales.

Este enfoque se respalda además en el artículo 63, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la obligación de los Estados de reparar las consecuencias de las situaciones que hayan implicado la vulneración de un derecho protegido. Según esta perspectiva convencional, la relación de causalidad no se restringe a consecuencias materiales directas, sino que abarca también aquellas afectaciones que razonablemente se derivan de la situación de riesgo producida por la actuación estatal, siendo plenamente aplicable al caso analizado.

En consecuencia y de las consideraciones expuestas en el apartado anterior, demuestran que existen daños ocasionados a la salud de **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, que son imputables a la falta de seguridad de los medicamentos (productos defectuosos), que fueron fabricados en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social y puestos a su disposición, como usuario del servicio público de salud que presta dicha institución estatal.

M. Determinación del daño y su reparación pecuniaria:

Teniendo en cuenta lo que antecede, se aproxima esta Magistratura a la determinación del daño y su reparación pecuniaria, no sin antes establecer la distinción entre las nociones de daño y perjuicio.

A ello hace alusión el doctor Juan Carlos Henao (q.e.p.d.), al compartir el criterio expuesto en la jurisprudencia colombiana:

“Con esta misma lógica, una sentencia colombiana afirmó que ‘el daño, considerado en sí mismo, es la lesión, la herida, la enfermedad, el dolor, la molestia, el detrimento ocasionado a una persona en su cuerpo, en su espíritu o en su patrimonio’, mientras que ‘el perjuicio es el menoscabo patrimonial que resulta como consecuencia del daño; y la indemnización es el resarcimiento, la reparación, la satisfacción o pago del perjuicio que el daño ocasionó.’” (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, julio de 1998. p. 77).

De igual forma, la Sala Tercera ha hecho la distinción entre ambos términos.

Así, en Sentencia del 11 de noviembre de 2015, esta Magistratura indicó lo siguiente:

“Ahora bien, si quisiéramos hacer una distinción entre el **daño, perjuicio e indemnización**, podríamos considerar como acertada la siguiente diferenciación:

‘Daño, considerado en sí mismo, es la lesión, la herida, la enfermedad, el dolor, la molestia, el detrimento ocasionado a una persona en su cuerpo, en su espíritu o en su patrimonio.

Mientras que el perjuicio es el menoscabo patrimonial que resulta como consecuencia del daño; y la indemnización es el resarcimiento, la reparación, la satisfacción o pago del perjuicio que el daño ocasionó’ (GONZÁLEZ M. Diego Andrés, PERDOMO T., Jorge F y MARIÑO R., Cielo. Reparación judicial, principio de oportunidad e infancia en la Ley de Justicia y Paz, Editorial Milla Ltda., primera edición, Colombia, 2009. pág. 16) (...). (Demanda contencioso administrativa de indemnización presentada por el licenciado Jaime Franco Pérez en representación de Edita Pérez de Arena para que se condene al Tránsito y Transporte Terrestre dentro del expediente 1052-18) (Lo destacado es de la Sala).

A partir de lo anterior, se puede decir que el perjuicio debe entenderse como la secuela del daño. En el caso en estudio, el daño lo constituye el deterioro a la salud del señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, por la ingesta del medicamento defectuoso, y el perjuicio, que es el objeto de la indemnización, son todas las consecuencias que se hayan podido generar de dicha condición. El daño, de acuerdo con la doctrina, debe ser resarcible, que obedece a un interés legítimo de exigir su satisfacción por la ley; personal, esto es, que sea sufrido por la persona que solicita la reparación, y cierto, es decir, que sea específico, actual o futuro, mas no genérico o hipotético.

Hechas las anteriores acotaciones, se reitera que el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, ha sido reconocido como víctima afectada en su salud por intoxicación con dietilenglicol, y ha solicitado el pago de una indemnización por el monto de seis millones de balboas (B/.6,000,000.00), desglosados así: un millón de

balboas (B/.1,000,000.00), en concepto de daño material, y cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00), en concepto de daño moral.

Sobre el particular, se considera oportuno traer a colación lo expuesto por la parte actora en los hechos tercero y cuarto de su demanda:

TERCERO: Como consecuencia de la intoxicación con dietilenglicol, nuestro mandante ha sufrido serios quebrantos de salud, ocasionados por la ingesta del jarabe, que le han provocado daños a su salud tales como dolor lumbar ocasional, neuropatía axonal de nervio peroneo superficial bilateral y nervio mediano sensorial derecho, entre otras.

CUARTO: Se suma a lo anterior, el grave e irreparable daño moral que éste envenenamiento le ha causado o producido, ya que su estado físico y anímico se ha deteriorado producto del efecto nocivo de la sustancia venenosa que se le aplicó, el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, se siente inseguro, nervioso, tiene trastornos de conducta y emociones, además, a lo largo de su vida tendrá que afrontar el cúmulo de enfermedades ocasionadas por la aplicación del tóxico dietilenglicol, el cual puede repercutir a futuro en su entorno social, aunado a su situación económica.” (Cfr. fs. 9-10 del expediente judicial).

Conforme se advierte, el demandante alude a varios aspectos de su vida que se han visto afectados por la intoxicación con dietilenglicol, como sus actividades vitales, su integridad física y su estabilidad emocional.

En el hecho tercero de la demanda, cuando se hizo referencia a los daños derivados del consumo de medicamento contaminado con dietilenglicol, se listaron algunos padecimientos del ahora demandante, entre éstos, dolor lumbar ocasional, neuropatía axonal de nervio peroneo superficial bilateral y nervio mediano sensorial derecho, entre otras. (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

En esta demanda de indemnización, el apoderado judicial de la parte actora alega que, a causa del envenenamiento por el dietilenglicol, la víctima sufrió daños, tanto materiales (daño emergente y lucro cesante), como morales. Y adicional a esto, exige el pago de los gastos derivados del proceso.

Por lo que, a continuación, nos pronunciaremos en torno a cada una de estas peticiones.

a. **Daño Emergente:**

De acuerdo con el autor Juan Carlos Henao Pérez, “Hay daño emergente cuando un bien económico (dinero, cosas, servicios) salió o saldrá del patrimonio de la víctima (...)” (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis Comparativo de la

Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Universidad Externado de Colombia. Segunda reimpresión, abril de 2007, p.197).

El daño emergente *“Comprende las erogaciones, gastos, egresos o pérdidas patrimoniales que se derivan del daño. Su indemnización exige la prueba del egreso y la fecha de su causación, además de la forma que adopta (...)”* (Hernández Silva, Aida Patricia. Indemnización y Compensación de perjuicios en la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Responsabilidad Extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Junio, 2016, p. 293).

De igual forma, el profesor Alexander Valencia Moreno, explica el daño emergente, lucro cesante y el daño moral, en los siguientes términos:

“El daño emergente, en medicina, se constituye con la pérdida que sufre el paciente por haberse cumplido imperfectamente el servicio médico profesional. Si bien no comprende el deterioro y disminución sicofísica en la salud humana, por su carácter estrictamente extrapatrimonial, no es menos cierto que sí contiene las pérdidas consecuenciales de este daño corporal, valorable económicamente, como serían la reducción y pérdida de la capacidad laboral (que importa y tiene incidencia más bien para el lucro cesante), los gastos hospitalarios, quirúrgicos y terapéuticos, la rehabilitación y los gastos de transporte, etc. En otro orden, el lucro cesante en medicina, es aquella ganancia o provecho que se deja de percibir, precisamente por el daño ocasionado al cuerpo y a la salud, y está representado por la supresión o reducción temporal o indefinida (hasta que ella subsista) de los ingresos, por efecto de la eliminación, reducción o transformación de la capacidad laboral, así como de algunos que, específica e inequívocamente, se hayan dejado de percibir...”

El legislador panameño, también se ha ocupado del daño moral, cuando en el artículo 1644a dispuso: «Dentro del daño causado, se comprenden tanto los daños materiales como los morales. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño -material-, tanto en materia de responsabilidad contractual como extracontractual...». Lo que quiere decir que el daño moral es una lesión que sufre una persona en su honor, reputación, afectos o sentimientos, por acción culpable o dolosa de otros.” (Valencia Moreno, Alexander. La responsabilidad civil médica. Editora Novo Art, S.A., Primera edición, 2021. p. 205).

Dentro de todo este contexto, respecto al concepto de daño emergente, el apoderado judicial de la parte actora, lo enmarca en los daños y perjuicios materiales, exponiendo lo siguiente:

“II. (...)”

1. DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES: (...)

1.1 DAÑO EMERGENTE: De conformidad con la doctrina anterior, se define entonces el daño emergente ‘lo conforma lo que sale del patrimonio del perjudicado para atender el daño y sus efectos o consecuencias’. **La cuantía de daños**

emergentes asciende a quinientos mil dólares (B/. 500,000.00 [sic])". (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

En vista de ello, mediante el Auto de Pruebas No. 777 de 7 de noviembre de 2022, el Tribunal admitió la prueba pericial contable invocada por la parte actora quien designó como perito al Licenciado Manuel Diaz Herrera, sin embargo, no se admite la interrogante formulada con relación a la estimación del daño moral, pues la misma es competencia del juez en virtud de lo dispuesto en el artículo 1664-A del Código Civil. Por su parte, el demandado formula una serie de interrogantes que son admitidas y designa como su perito contable al Licenciado Alejandro Cuadra. (Cfr. fs. 334 – 335 del expediente judicial).

Así las cosas, el Tribunal advierte que, a pesar de haberse admitido la prueba pericial contable al actor, al momento de su práctica, en la diligencia de toma de posesión de los peritos, **solo comparece el Licenciado Alejandro Cuadra, perito de la parte demandada representada por la Procuraduría de la Administración.** (Cfr. f. 377-378 del expediente judicial).

En ese sentido, el dictamen pericial contable con que cuenta el Tribunal, es el presentado por el Licenciado Alejandro Cuadra Cedeño, perito designado por la Procuraduría de la Administración, consultable en las fojas 435 a 464, incluyendo sus anexos, quien al brindar respuesta a los cuestionamientos relacionados al establecimiento de los daños materiales producto del envenenamiento con el tóxico dietilenglicol sostiene, en relación al daño emergente que:

"En cuanto a lo que debe entenderse por daño emergente, conforme al autor Juan Carlos Henao Pérez, nos referimos a daño emergente cuando un bien económico (dinero, cosas, servicios) salió o saldrá del patrimonio de la víctima (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Universidad Externado de Colombia. Segunda reimpresión, abril 2007, página 197).

...

Así pues, no se ha podido evidenciar dentro de la información y/o documentación facturas y/o transferencias de fondos que permitan determinar los gastos en atención médica, alimentación especial, tratamientos, medicamentos, exámenes especiales, etc. Incurridos por el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, aportados por la parte actora en el expediente, que refleje las condiciones económicas que nos permitan a los peritos contables cuantificar el supuesto daño emergente.

De acuerdo a lo antes señalado, tanto el lucro cesante como el daño emergente, derivan o son una consecuencia por el incumplimiento de una obligación o de una contratación o de una responsabilidad extracontractual, incluso de la infracción de la ley, que acarrea como consecuencia inevitable una indemnización que comprende, tanto lo que una de las partes dejó de percibir por razón del

incumplimiento (lucro cesante), como las pérdidas en las que se haya podido incurrir (daño emergente).

...

...

En conclusión de los hechos planteados en nuestro informe, así como de las pruebas documentales aportadas en el expediente, en caso de comprobarse el daño en contra del señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MARÍN** no pudiésemos considerar en términos de cuantía la indemnización por daño emergente [...] al no contar con los elementos de prueba que nos permitiese a los peritos ponderar el mismo, dado que con nuestro dictamen tratamos sustentar y fundamentar la labor del Juez, presentándole hechos objetivos y cualificados que apoyen una determinada pretensión.

En virtud de lo anterior, es importante puntualizar que la CAJA DE SEGURO SOCIAL con relación al concepto del daño emergente realizó gastos a favor del señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN en consultas médicas, laboratorios, medicinas, procedimientos hospitalarios, los que que (sic) nuestra opinión puede mitigar el monto final de la indemnización. (Cfr. fs. 439-441 del expediente judicial)

Siendo así las cosas, este Tribunal advierte que la sola enunciación conceptual del daño emergente y la fijación unilateral de un monto indemnizatorio no constituyen prueba suficiente para acreditar su existencia, extensión ni cuantificación, conforme lo exige el ordenamiento jurídico panameño.

Hecha esta salvedad, la Sala sostiene que si bien el demandante solicitó inicialmente la práctica de la prueba pericial contable, orientada en principio a sustentar el alegado detrimento patrimonial, *ésta no fue atendida en su práctica por parte de la misma actora, dejando así desprovisto al proceso del único medio idóneo propuesto por la propia parte interesada para demostrar el alegado daño emergente,* máxime cuando no obran en autos facturas, recibos, estados financieros, comprobantes de pago, peritajes alternos ni ningún otro elemento probatorio objetivo que permita acreditar una pérdida patrimonial real, cierta y cuantificable.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia se ha referido al daño emergente, en los siguientes términos:

"El perjuicio patrimonial o económico sufrido por el propio lesionado está constituido, en primer lugar, por el daño emergente; y en segundo lugar por el lucro cesante derivado de la incapacidad temporal y el déficit funcional permanente.

La Sala estima necesario citar al jurista Gilberto Martínez Rave, quien describe como el daño emergente y el lucro cesante, en su obra "Responsabilidad Civil Extracontractual", estableciendo que estos implican daños patrimoniales o materiales. El autor en mención señala que:

" El daño emergente es: "el empobrecimiento directo incluye del patrimonio del perjudicado...**lo conforma lo que sale del patrimonio del perjudicado para atender el daño y sus efectos o consecuencias.** Por su parte, considera que lucro cesante es "la frustración o privación de un aumento patrimonial. La falta de rendimiento, de productividad, originada por los hechos dañosos." (Gilberto Martínez Rave, Responsabilidad Civil Extracontractual, 8ª edición, Biblioteca Jurídica Diké, 1995, págs 194 y 195)

En ese mismo orden de ideas, Sergio Rojas Quiñones en su obra "El Daño a la persona y su reparación, sobre la teoría general, los sistemas de cuantificación, la prueba y los casos difíciles " señala que el daño emergente es aquella modalidad de perjuicio patrimonial que alude a las erogaciones en que se incurrió o razonablemente se incurrirá con ocasión del hecho dañoso, así considera que pueden catalogarse como daño emergente todos aquellos activos que han salido o indefectiblemente saldrán del patrimonio de la víctima en virtud de la situación nociva padecida por el damnificado". (Cfr. Sentencia de 22 de febrero de 2019, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) (el resaltado es de la Sala)

En síntesis, el daño emergente no se presume; debe ser probado de manera fehaciente y la prueba del daño, así como su cuantía corresponde a quien lo alega, no pudiendo el juzgador suplir la ausencia de prueba con meras afirmaciones o estimaciones subjetivas de la parte interesada.

En consecuencia, al no haberse aportado prueba idónea referente al daño material que nos ocupa, esta Colegiatura estima **NO PROBADO** el daño emergente alegado por la recurrente, por lo que no accederá a pagar suma alguna en este concepto.

b. Lucro Cesante:

En la doctrina se ha indicado que "(...) *hay lucro cesante cuando un bien económico que debía ingresar en el curso normal de los acontecimientos, no ingresó ni ingresará en el patrimonio de la víctima*". El mismo corresponde a la ganancia frustrada, a los intereses no percibidos o a la utilidad esperada y no obtenida (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Universidad Externado de Colombia. Segunda reimpresión, abril de 2007. p. 197)

Como parte de los daños materiales, el abogado de la parte actora alega que, producto de la ingesta de medicamentos con dietilenglicol, el lucro cesante asciende

a:

"II. (...)

1.DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES: ...

1.2 Lucro Cesante: Para el citado jurista Gilberto Martínez Rave, el lucro cesante es 'la frustración o privación de un aumento patrimonial. La falta de rendimiento, de productividad, originada por los hechos dañosos'. **Este renglón se estimó en quinientos mil balboas (B/. 500,000.00 [sic]).**" (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

En atención al concepto jurídico de lucro cesante ofrecido previamente, que en síntesis se entiende como la pérdida de ingresos que, en circunstancias normales, deberían haber ingresado al patrimonio de la víctima, es decir, al

patrimonio del señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, por lo que, en el caso concreto, se procede a resolver la reclamación presentada, con el fin de decidir si el demandante ha sufrido los perjuicios económicos que alega por el envenenamiento con dietilenglicol.

Como indicamos en párrafos precedentes, la prueba pericial contable alegada por la actora, fue admitida por este Tribunal, mediante el Auto de Pruebas No. 777 de 7 de noviembre de 2022, no obstante, al momento de su práctica, no comparece el perito contable designado por el demandante y solo se cuenta con el peritaje realizado por el designado por el demandado, el perito Licenciado Alejandro Cuadra.

Hecha la salvedad anterior, es pertinente indicar lo descrito por el perito contable de la parte demandada, el Licenciado Alejandro Cuadra, con relación al lucro cesante, al dar respuesta al cuestionario formulado expuso lo siguiente:

“...

En lo que atañe al lucro cesante Gilberto Martinez Rave nos define: “Por lucro cesante, a su vez, se ha entendido la frustración, privación o falta de un aumento patrimonial como consecuencia del daño. La falta de rendimiento, de productividad de las cosas o el dejar de recibir beneficios económicos, como consecuencia de los hechos daños”.

...

Después de revisar y analizar la documentación suministrados por la parte actora en el expediente, no logramos evidenciar información y/o documentos que nos permitiese ponderar el lucro cesante mediante el caudal probatorio para ilustrar al Tribunal, y que con ello este pueda establecer la cuantía en que deba tasar el posible daño.

Tampoco, encontramos una certificación con respecto al grado de incapacidad para poder corroborar si está en ese sentido está incapacitada permanente absoluta o se incrementa a lo largo del tiempo. Este grado de incapacidad está directamente relacionado con la disminución de los ingresos de una persona, si el grado de incapacidad en una escala alcanza el punto más alto indicaría que el individuo no puede generar ingresos producto de su trabajo y por el contrario si en la escala el valor está en su punto más bajo esto significa que no existe pérdida de ingresos con respecto a su trabajo.

Por el contrario, el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORAN** nos comenta que tiene 59 años de edad, actualmente vive con su esposa María de los Ángeles Cárcamo González de 57 años. Además, nos dice que trabaja como mensajero en la CAJA DE SEGURO SOCIAL desde hace 32 años y que no realiza otras actividades económicas que le representen ingresos a su patrimonio, razón por la cual no contaba con documentos que nos permitieran comprobar que existiera un bien económico que no hubiese ingresado ni lo hará al patrimonio de la parte actora causado por el hecho dañoso. Todavía cabe señalar, que el hoy demandante recibe la pensión vitalicia de carácter especial que otorga la Ley.

...

...

A pesar de que, el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** no contaba con documentos que nos permitieran atribuir el lucro cesante enviamos un correo

electrónico dirigido al licenciado Roberto Morán apoderado judicial de la firma Orobio & Orobio con fecha 24 de abril de 2024, en el cual requerimos su colaboración en cuanto a los documentos que sirvan a los peritos para establecer juicios de valor y cuantificar el posible lucro cesante. A la fecha de la presentación de nuestro informe no hemos recibido respuesta sobre la información requerida. Ver ANEXO 5 parte integral de este informe pericial.

...
...

En conclusión, de los hechos planteados en nuestro informe, así como de las pruebas documentales aportadas en el expediente, en caso de comprobarse el daño en contra del señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** no pudiésemos considerar en términos de cuantía la indemnización por daño emergente y **lucro cesante al no contar con los elementos de prueba que nos permitiese a los peritos ponderar el mismo, dado que con nuestro dictamen tratamos sustentar y fundamentar la labor del Juez, presentándole hechos objetivos y cualificados que apoyen una determinada pretensión.**” (Cfr. fs. 438-441 del expediente judicial) (El resaltado es de la Sala).

Señalado lo anterior, el Tribunal reitera que la no comparecencia del perito designado por la parte actora, a la práctica de la prueba pericial contable, recordando que ésta hubiese permitido brindar un informe que suponga la pérdida cierta de ingresos de la demandante, quien, en condiciones normales, le habrían ingresado al patrimonio de la víctima, demostrando así los ingresos previos o expectativas razonables y comprobables de ganancias futuras, frustradas de manera directa por el hecho dañoso alegado, afecta el resultado pretendido por el actor.

Así las cosas, al no tener sustento técnico – contable de la cuantificación del lucro cesante reclamado, sumado al hecho que el perito de la parte demandada describe en su peritaje, consultable a fojas 438 – 439 de su informe, que el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** labora actualmente en la Caja de Seguro Social y no realiza otras actividades económicas que le representen ingresos a su patrimonio, circunstancia que **desvirtúa la alegación de una pérdida de ingresos,** en tanto, no se acreditó que haya dejado de percibir salario alguno, ni que exista algún vínculo laboral que se haya visto interrumpido o afectado económicamente como consecuencia directa del hecho dañoso invocado, ni tiene ingresos adicionales a su labor habitual.

Cabe destacar que, durante la etapa probatoria, la propia actora no aportó documentos que acreditaran la existencia de ingresos adicionales, actividades

económicas paralelas, contratos, honorarios profesionales, ni proyecciones económicas ciertas que permitan inferir, con un grado razonable de certeza, la frustración de un incremento patrimonial real.

En ese sentido, este Tribunal reitera que el lucro cesante no puede fundarse en meras conjeturas, estimaciones subjetivas o expectativas hipotéticas, sino que debe sustentarse en prueba objetiva, concreta y verificable, carga que recae exclusivamente en la parte que lo alega.

Por consiguiente, ante la ausencia absoluta de prueba idónea que haya aportado la parte actora, esta Colegiatura concluye que no se ha acreditado la existencia de un perjuicio económico, real, cierto y cuantificable, consecuentemente, estima **NO PROBADO** el lucro cesante alegado por la actora, por lo que no accederá a pagar suma alguna en este concepto.

c- Gastos del proceso:

Como parte de sus pretensiones procesales, la parte actora reclama, de forma indeterminada, una indemnización por los gastos del presente proceso; petición que sustenta de la siguiente manera:

“GASTOS DEL PROCESO: Para Guillermo Cabanellas de Torres, en su Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, primera edición 1979, pág. 178; gastos judiciales son ‘Cuanto se origina en la administración de justicia, por papel sellado, honorarios de abogados y procuradores, aranceles de secretarios y auxiliares de la justicia, etc.’. **Los gastos del proceso que se generen más intereses legales.**” (Cfr. f. 5 del expediente).

Sobre el particular, es importante atender lo dispuesto en el artículo 1069 del Código Judicial, que señala:

“Artículo 1069. Se entiende por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos y comprenden:

1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;
2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado, ya sea verbal, ya por escrito;
3. **Los gastos que ocasiona la práctica de ciertas diligencias, como honorarios de peritos y secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes;**
4. El valor de los certificados y copias que se aduzcan como pruebas; y
5. Cualquier otro gasto que, a juicio del juez, sea necesario para la secuela del proceso, pero nunca se computarán como costas las condenaciones pecuniarias que se hagan a una parte en virtud de apremio, o por desacato, ni el exceso de gastos que, por impericia, negligencia o mala fe, hagan las partes, sus apoderados o defensores”. (Lo resaltado es de la Sala).

Entendiendo por costas, los gastos realizados por los litigantes en el curso del proceso para la defensa de sus derechos, siendo ello lo que precisamente exige la parte actora (peritajes y honorarios).

Con relación a lo anterior hay que tener en cuenta lo que el artículo 1077 del mismo cuerpo normativo, dispone:

“Artículo 1077. No se condenará en costas a ninguna de las partes:

1. **En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas;**
2. En los procesos que versen sobre estado civil o relaciones de familia; y
3. En los procesos no contenciosos.” (El resaltado es de la Sala).

Siendo la Caja de Seguro Social una de éstas, resulta claro que no puede reconocerse tal pretensión procesal.

Aunado a lo anterior, el numeral 2 del artículo 1939 del mismo código, atendiendo específicamente a las garantías procesales de las que goza el Estado como persona jurídica de derecho público dentro del ámbito judicial, señala que:

“Artículo 1939. En los procesos civiles el Estado y los municipios gozarán de las siguientes garantías:

1. Sus obligaciones exigibles ejecutivamente, según las reglas generales, se harán efectivas del modo previsto en el Capítulo VIII del Título XIV de este Libro;
2. **No podrán ser condenados en costas;**
6. ...” (El resaltado es de la sala).

De allí que, el pago de los gastos legales en que las partes incurren durante el proceso, no puede ser exigidos al Estado ni a los municipios. Lo que ha sido reconocido por este Tribunal en su jurisprudencia. A manera de ejemplo, nos permitimos citar un extracto de la Sentencia del 19 de noviembre de 2021 donde la Sala indicó lo siguiente:

“Gastos incurridos en concepto de peritajes y honorarios.

Por otra parte, reclama la activadora judicial en cada una de las catorce (14) Demandas, el pago de ciento cincuenta mil balboas (B/. 150,000.00 [sic]), por el daño derivado de los gastos incurridos en concepto de honorarios legales y periciales.

Sobre este punto, debe precisar esta Corporación de Justicia, que **dichos montos no pueden ser reconocidos como un daño derivado de la falla del servicio público, toda vez que se consideran costas dentro del proceso, y de conformidad con los artículos 1069 (numerales 1 y 3), 1077 (numeral 1) y 1939 (numeral 2) del Código Judicial, lo procedente es no cancelar dichas reclamaciones;** preceptos que disponen en su contenido lo siguiente:

...

Así las cosas, **al ser las costas del proceso aquellos gastos que debe la parte actora sufragar en virtud de la defensa del derecho que considera le asiste, no es procedente acceder al pago de las mismas, pues a la luz de los preceptos normativos reproducidos, así como también del criterio jurisprudencial citado, la naturaleza de éstos no se enmarcan en un daño que le sea atribuible al Estado indemnizar.** (Demanda contencioso administrativa de indemnización presentada por la firma Qg Legal Services en representación de Hacienda Santa Mónica para que se condene a la ANATI dentro del expediente 34-14) (Lo destacado es de la Sala).

En atención a lo antes expuesto, este Tribunal no reconocerá el pago de suma alguna, en concepto de gastos del proceso.

d. Daño Moral:

En relación con el daño moral, tal y como hemos venido señalando, el artículo 1644-A del Código Civil dispone que: *“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás ...”*

De igual forma, esta disposición legal establece, que cuando el hecho u omisión ilícito produzca un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, independientemente que se haya causado un daño material; obligación que igualmente la tiene el Estado, las instituciones descentralizadas, el Municipio y sus respectivos funcionarios, de conformidad con el artículo 1645 del Código Civil.

A fin de establecer el daño moral, las partes adujeron la práctica de pruebas periciales psicológica y psiquiátrica, así como trabajo social, siendo éstas admitidas a través del Auto de Pruebas No. 777 de 7 de noviembre de 2022, y confirmadas por la Resolución de 21 de noviembre de 2023 (Cfr. fs. 331 – 336 y 352-361 del expediente judicial); además se acepta la presentación de copias autenticadas del expediente clínico del Centro Especial de Toxicología solicitada por la parte actora. A continuación, y para mayor ilustración citaremos lo relacionado a las preguntas absueltas por los peritos en dichas pruebas.:

- a. Informe Pericial Psicológico. Perito de la parte actora: Licenciado Carlos Iván Sánchez Madrid.** (Cfr. fs. 383 – 391 y anexos del expediente judicial).

A. Definir si producto de la experiencia sufrida existe afectación psicológica.

Respuesta:

De las cuatro fuentes de información en las que se fundamenta esta evaluación pericial que es: La entrevista clínica, el examen mental, las pruebas psicológicas y el expediente judicial, estamos en facultad de concluir que la persona examinada SI mantiene una afectación psicológica producto de la experiencia sufrida por el consumo de medicamentos contaminados con dietilenglicol. La afectación psicológica es principalmente a su salud mental y en consecuencia a sus componentes morales que integran su personalidad. El Diagnóstico que mejor explica la condición mental de la persona examinada es **TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO (TEPT)**, el cual debió ser diagnosticado desde el inicio y tratado como tal y no se hizo.

B. Determinar si las afectaciones psicológicas indicadas en el historial médico de la demandante en el transcurso de estos años han mejorado o empeorado, y de haber empeorado, en qué sentido.

Respuesta:

De la revisión de este expediente judicial, es posible señalar que, si bien existe el expediente médico, el mismo es eminentemente de naturaleza médica y no tiene una especial atención a la salud mental. A pesar de que en la entrevista las respuestas que ha dado a las pruebas psicológicas, la persona examinada narra el deterioro generalizado en diferentes áreas de funcionamiento no hay indicador alguno de que haya recibido alguna modalidad terapéutica encaminada a restaurar el estado emocional previo al período de intoxicación, es decir, la persona ha tenido que soportar con sus propios recursos emocionales el sufrimiento sin que profesionales de la salud mental haya auxiliado esta pesada carga. Los Trastornos emocionales no se mejoran con el pasar del tiempo, más bien empeoran y se hacen crónicos y es lo que ha sucedido con la persona examinada.

C. Precisar el impacto de la salud mental sufrida por la demandante, como consecuencia de los diagnósticos médicos a partir de la intoxicación con dietilenglicol.

Respuesta:

Desde nuestro punto de vista, el impacto a la salud mental es devastador para la persona examinada. Si bien ha recibido atención médica, no así una atención especializada en Salud Mental para el diagnóstico de TEPT, el cual tampoco ha sido diagnosticado y mucho menos tratado.

D. Concretar el impacto de la salud mental de la examinada como consecuencia de las secuelas físicas, limitaciones funcionales y adecuaciones a su estilo de vida, desde el momento que fue declarada como víctima de envenenamiento con dietilenglicol.

Respuesta:

Desde el momento en que fue declarada víctima del envenenamiento con dietilenglicol se generó un severo impacto en la salud mental de la persona examinada.

La causa de fallecimiento de otras personas por intoxicación constituía una amenaza a su propia integridad pues moría gente que había consumido lo mismo que nuestra persona examinada y eso le causaba y aun le causa terror.

Transcurrió el tiempo y se constituyó en persona sobreviviente, no sin antes experimentar la crudeza del deterioro de su salud en diversas manifestaciones que juntas constituyeron un ataque a su integridad psicofísica a partir de entonces hasta ahora. Lo más penoso es que ha transcurrido tanto tiempo sin que sea considerada una persona víctima de un delito, tal como fue sentenciado este lamentable hecho.

E. Establecer el grado de sufrimiento emocional que presenta la víctima incluyendo afectaciones de carácter moral y ¿Cuáles son?

Respuesta:

El grado de sufrimiento emocional de la persona examinada, aunque no necesariamente se refleja en todas las pruebas psicológicas aplicadas, igual que el resto de los intoxicados, es extremo. Los frecuentes y variados dolores y malestares corporales le causan ansiedad, depresión y estrés. Estas sensaciones extrañas de dolores generan un sufrimiento emocional en sus componentes morales tales como sus sentimientos, sus afectos, sus creencias, su decoro, su reputación, su vida privada, su configuración y aspecto físico y la consideración que de sí mismo tienen los demás. Este conjunto de afectaciones

no ha sido diagnosticado ni tratado correctamente por agentes de salud mental convirtiendo en consecuencia el trastorno por estrés postraumático en una afectación psicológica crónica que lesiona cada vez más la estructura psicofísica de las víctimas en general y de nuestra persona examinada en particular.

F. Indicar las afectaciones emocionales que sufre la víctima producto de las secuelas físicas limitaciones físicas y adecuaciones a nivel social, familiar, laboral; son de índole permanente o transitoria, o son de índole estática o progresivas; y sus afectaciones son leves, moderadas o severas.

Respuesta:

Las afectaciones emocionales que sufre la víctima producto de las secuelas físicas, sociales, familiares y laborales, son de índole permanente y progresivas con afectaciones de moderadas a graves, los síntomas de ansiedad, depresión y los propios del trastorno por Estrés postraumático seguirán ejerciendo un deterioro a sus componentes emocionales. Por ello se requiere un tratamiento multidisciplinario supervisado que devuelva la paz y el sosiego físico y psíquico del que gozaban estas víctimas antes de sufrir tal envenenamiento.

G. Fijar si la víctima necesita apoyo, tratamiento seguimiento por un especialista de salud mental.

Respuesta:

Si, nuestra persona examinada necesita apoyo, tratamiento y seguimiento por un equipo de especialistas en salud mental que le ayuden a procesar el trauma del deterioro físico y emocional progresivo que experimenta día a día, de los severos síntomas de ansiedad, depresión y estrés postraumático que le afectan cotidianamente y que no han sido tratados profesionalmente a lo largo de los 18 años transcurridos desde la ocurrencia de este lamentable hecho.

Requiere tratamiento para el Trastorno de Estrés Postraumático y no se le ha brindado ni hay planes gubernamentales de brindarlo.

b. Informe Pericial Psiquiátrica. Perito de la Procuraduría de la Administración: Doctor Daniel José Alexis C. (Cfr. fs. 408 – 433 del expediente judicial).

“XI. CONCLUSIONES (RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PERICIALES).

...

PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA PREGUNTA

A. Definir si producto de la experiencia sufrida existe afectación Psicológica/Psiquiátrica.

B. Determinar si las afectaciones Psicológicas/Psiquiátricas indicadas en el historial médico de la demandante, en el transcurso de estos años, han mejorado o empeorado y de haber empeorado en qué sentido.

C. Precisar el impacto en la salud mental sufrida por el demandante, como consecuencia de los diagnósticos médicos a partir de la intoxicación con dietilenglicol.

RESPUESTAS:

- La experiencia vivida por el señor **JUAN CISNEROS**, respecto al Dietilenglicol, según los documentos revisados, es de una Exposición de tipo Comprobada, dentro del período de interés 2004-2006.
- No presenta alteraciones psiquiátricas o psicológicas que guarden relación directa con una intoxicación por Dietilenglicol.

SUSTENTAMOS LO ANTERIOR:

o Para efectos de organizar la información en nuestra pericia, se observan dos escenarios para una ingesta comprobada.

La primera consiste en que el paciente presentara una hospitalización por intoxicación aguda, lo que automática implica que el paciente ingirió los jarabes contaminados. La Hospitalización Intoxicación aguda valida la ingesta.

La segunda es que, el paciente entregó el frasco que tenía en su poder a las autoridades de salud o incluso a la fiscalía, y se encontró la sustancia DEG en el análisis toxicológico realizado por IMELCF. En estos pacientes se presume que ingirieron los jarabes, pero no necesariamente desarrollaron una intoxicación aguda. En caso de ser un frasco contaminado, existen muchas variables que influyen para el desarrollo o no una intoxicación aguda.

o La experiencia vivida por el evaluado no es de una intoxicación aguda, sino de una Ingesta comprobada por Frasco Positivo y no por Hospitalización por Intoxicación.

o Por lo tanto, no se puede determinar una afectación Psicológica/Psiquiátrica o diagnósticos médicos a quien no ha presentado una intoxicación aguda por DEG.

CUARTA, QUINTA, SEXTA Y SÉPTIMA PREGUNTA

D. Concretar el impacto en la salud mental de la examinada, como consecuencia de las secuelas físicas, limitaciones funcionales, adecuaciones a su estilo de vida, desde el momento en que fue declarado como víctima de envenenamiento con dietilenglicol.

E. Establecer el grado de sufrimiento emocional que presenta la víctima incluyendo afectaciones de carácter moral y ¿Cuáles son?

F. Indicar las afectaciones emocionales que sufre la víctima producto de las secuelas físicas, limitaciones físicas y adecuaciones a nivel social, familiar, laboral; son de índole permanente o transitoria, o son de índole estática o progresivas; y si sus afectaciones son leves, moderadas o severas.

G. Fijar si la víctima necesita apoyo, tratamiento, seguimiento por un especialista en salud mental.

RESPUESTA:

o El señor **JUAN CISNEROS** corresponde al grupo de pacientes con exposición (Criterio 1) y (Criterio 5), según el IMELCF.

o El señor **JUAN CISNEROS** mantiene preocupaciones al asociar la evolución natural de sus enfermedades, con secuelas de la exposición que manifiesta experimentó.

o La preocupación, propicia síntomas emocionales que no le impiden realizar las actividades de su vida diaria y no requieren de tratamiento.

o La preocupación y los síntomas emocionales encuentran alivio en los diversos beneficios que se le brindan en el Centro Especializado de Toxicología, incluyendo Salud Mental, aunado a la pensión vitalicia que recibe desde el año 2013.

SUSTENTAMOS LO ANTERIOR:

o La cronología de los eventos médicos del señor **JUAN CISNEROS** indican que, la fecha comprobada de la Ingesta **corresponde al 2 de mayo de 2006, es decir, 5 meses antes de la alerta sanitaria**. No presentó síntomas agudos de intoxicación. Se realiza primer control de creatinina el 1 de abril de 2008, es decir, 18 meses posteriores a la Alerta Sanitaria, con resultado normal.

o Con respecto al Criterio No. 5, tal como indicamos en la revisión de la literatura, no hay evidencia científica que indique **que en ausencia de una intoxicación aguda por DEG, luego de varios años se presenten síntomas nuevos**.

o Todos los casos de: Historia de consumo (subjetivos), prescripción, receta, frasco positivo, recibieron el criterio # 1, por parte del IMELCF, por eso se trata de un criterio de cercanía a los productos contaminados y no un criterio de certeza de la ingesta ni de una intoxicación aguda.

o Los pacientes con criterio 1, mantienen una preocupación asociada a la expectativa de un posible daño a su salud, en vista de la subjetiva, probable o comprobada ingesta.

o Esta preocupación es una situación incómoda que encuentra alivio en los diferentes beneficios médicos y de salud mental que reciben en el Centro de Toxicología (CET), aunado a los beneficios económicos de la pensión vitalicia a la que son beneficiarios, de forma retroactiva, desde enero de 2013.

En este punto, el Tribunal deja por sentado que, mediante Auto de Prueba No. 777 de 7 de noviembre de 2022, consultable a fojas 331– 336 del expediente judicial, admite la prueba pericial en materia de trabajo social propuesta por la parte actora, sin embargo, visible a foja 379 del dossier reposa un informe secretarial indicando que, al momento de la diligencia de toma de posesión, no comparece la parte actora y sus peritos, de allí que dicha prueba no fue practicada.

Ahora bien, en lo concerniente al daño moral que le acontece al demandante, JUAN ANTONIO CISNEROS MORAN, en el libelo de los hechos de la demanda, específicamente en el hecho cuarto, detallan los efectos del consumo de

medicamentos contaminados con dietilenglicol al describir que ha sufrido *“el grave e irreparable daño moral que éste envenenamiento le ha causado o producido, ya que su estado físico y anímico se ha deteriorado producto del efecto nocivo de la sustancia venenosa que se le aplicó, el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, se siente inseguro, nervioso, tiene trastornos de conducta y emociones, además, a lo largo de su vida tendrá que afrontar el cúmulo de enfermedades ocasionadas por la aplicación del tóxico dietilenglicol, el cual puede repercutir a futuro en su entorno social, aunado a su situación económica”*. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Dentro de este orden de ideas, al confrontar ambas pruebas periciales psicológica y psiquiátrica, las conclusiones a que arriban los peritos del actor y demandando, son contrarias, porque el perito de la parte demandante atribuye la totalidad de las afectaciones psicológicas y morales al consumo de dietilenglicol, descartando antecedentes previos, mientras que el perito de la parte demandada determinó que no presenta alteraciones psiquiátricas o psicológicas que guarden relación directa con una intoxicación con el dietilenglicol, y frente a la expectativa de daño, la víctima ha encontrado alivio en los beneficios médicos y económicos que recibe.

En este punto, es oportuno señalar que el perito del demandante sostiene que en el expediente clínico que reposa en el dossier, observa que el señor CISNEROS MORÁN que no tiene una especial atención a la salud mental, y en su evaluación, al señalar que *“...no hay indicador alguno de que haya recibido alguna modalidad terapéutica encaminada a restaurar el estado emocional previo al período de intoxicación, es decir, la persona ha tenido que soportar con sus propios recursos emocionales el sufrimiento sin que profesionales de la salud mental hayan auxiliado esta pesada carga”*. Por otra parte, el perito de la institución demandada sostiene que al señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, no le puede determinar una afectación psicológica / psiquiátrica o diagnósticos médicos a quien no ha presentado una intoxicación aguda por dietilenglicol; además, advierte que el

evaluado mantiene preocupaciones asociadas a la expectativa de un posible daño a su salud, esto no le impide realizar las actividades de su vida diaria.

De lo anterior, según el perito del demandante, JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, el mismo requiere de apoyo, tratamiento y seguimiento por un equipo de especialistas en salud mental (Cfr. f. 391 del expediente judicial), mientras que el perito de la parte demandada afirma todo lo contrario, al concluir que el actor no presenta alteraciones psiquiátricas o psicológicas que guarden relación directa con una intoxicación por Dietilenglicol, por lo que puede realizar las actividades que ejercía previo a una exposición de tipo comprobada, aclarando que el mismo que “la preocupación, propicia síntomas emocionales que no le impiden realizar las actividades de su vida diaria y no requieren de tratamiento.(Cfr. f. 428 del dossier).

Por consiguiente, se reitera que ambas partes no coinciden en el reconocimiento de la existencia de alteraciones en su salud mental, pero difieren en el sentido de la atención mental, ya que, por un lado, el perito de la parte actora sostiene que el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN no ha recibido atención especializada o integral para aliviar su impacto emocional y por otro, el perito de la parte demandante, la considera suficiente para compensar el daño.

Esta Sala observa que, las pruebas periciales al presentar posturas diametralmente opuestas, en cuanto a la afectación psicológica y psiquiátrica del señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, por su parte, el demandante sostiene que la exposición al dietilenglicol es la única causa de las graves afectaciones psicológicas y morales sufridas por el actor, enfatizando la necesidad de tratamiento especializado; la parte demandada, niega la existencia de una relación causal directa, al mantener una preocupación asociada a la posibilidad de un daño a su salud, que si bien es cierto, la misma resulta incómoda, el actor encuentra su alivio en los beneficios que recibe del Estado, en el área médica y de salud mental, sumado a la pensión vitalicia que mantiene.

Si bien, el reconocimiento del daño moral no requiere una prueba exacta de los daños sufridos por la demandante, los medios probatorios aportados por las

partes deben resultar suficientes para que el juzgador tenga un alto grado de convicción que se ha producido el daño alegado, puesto que, para su correspondiente indemnización resulta como presupuesto imprescindible su existencia. En otras palabras, para el reconocimiento del daño moral, deben acreditarse los supuestos que exige el artículo 1644-A del Código Civil, entiéndase “... la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.”

En este sentido, y para establecer la conclusión del Tribunal respecto a las pruebas periciales examinadas, es pertinente proceder a la revisión de los hallazgos más relevantes en los expedientes clínicos admitidos en la presente causa, es decir, la copia autenticada del expediente del Centro Especial de Toxicología-MEDILOCH que contiene 149 fojas. (Cfr. antecedente adjunto al expediente judicial).

Resulta pertinente señalar que, al realizar una revisión del expediente clínico emanado del Centro Especial de Toxicología-MEDILOCK, el Tribunal advierte un total de nueve (09) atenciones médicas en el área de psicología durante el período comprendido de abril de 2013 a enero de 2015, donde la especialista reseña que el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN** es una persona que un par de veces manifestó su preocupación por su vida y salud, pero en general, el especialista señaló que es estable emocionalmente, no tiene dificultad para dormir, y en una ocasión manifestó conflictos laborales y estrés por un conflicto vecinal. (Cfr. fs. 149-127 antecedente del expediente judicial).

Por otra parte, en el antecedente clínico señalado en el párrafo anterior, reposa una (1) sola atención Psiquiátrica estableciendo en el apartado de examen mental “paciente se observa comunicativo, cooperador, alerta, preocupado por su vida y salud, refiere estilo de vida saludable, manifiesta que no presenta dificultades para conciliar el sueño, estable emocionalmente, paciente cuenta con el apoyo emocional de su familia, coherencia en sus pensamientos, buen arreglo personal.

Dx: Preocupado por su vida y salud.” (Cfr. f. 16 del CET-MEDILOCK -antecedente del expediente judicial).

Lo planteado ut supra reviste de importancia, puesto que la historia clínica de la paciente es considerada por la doctrina como prueba documental más importante para esclarecer los hechos litigiosos de responsabilidad médica y de salud en general. Tal como lo señala esta Sala, en Sentencia de 2 de febrero de 2017:

“La historia Clínica recoge todos los datos referidos al estado de salud y la asistencia prestada al paciente, informan al juez, como a los peritos que se sirven de ella para rendir conceptos, sobre la condición de la paciente y la atención desplegada por la institución sanitaria, **lo que permite valorar su conducta, para determinar a partir de allí si se cumplieron los deberes por parte del personal sanitario, y por tanto, si hay o no lugar a responsabilidad médica.**

Y se convierte así, en el medio de prueba por excelencia para evaluar el nivel de la calidad asistencial y para valorar si la conducta del médico se adecuó a la *lex artis*, **de tal manera que constituye el objeto de estudio de todo informe pericial en materia de responsabilidad sanitaria, pues el perito médico requiere como elemento base para la elaboración de su concepto toda la información contenida en la historia clínica.** (Lo resaltado es de la Sala) (Serrano Escobar, Luis Guillermo, *el Régimen probatorio en la responsabilidad médica*, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, Colombia, 2012, págs. 251,252.)

A través de la historia clínica, y de los procedimientos quirúrgicos que se le realizaron a la joven MAYBETH CORONADO se evidencia que la misma sufrió y sufre de una gran cantidad de daños físicos y mentales producto del envenenamiento con dietilenglicol, con lo cual se cumplen los presupuestos de que el daño ocasionado a la joven Coronado es cierto, personal y constituyó un impacto que la lesionó en su integridad física y emocional, por la característica del mismo (al ser producto de un envenenamiento) éste es antijurídico, toda vez que el mismo no tiene fundamento en una norma jurídica y la joven Maybeth Coronado no estaba llamada a soportar”. (Demanda Contenciosa Administrativa de Indemnización, interpuesta por el licenciado Jaime Franco en representación de Maybeth Coronado, para que se condene a la Caja de Seguro Social, dentro del Expediente 376-13) (El resaltado es de la sala).

En consecuencia, y producto del análisis de los medios probatorios incorporados al expediente, esta Sala es clara en señalar que los mismos no resultan suficientes para generar pleno convencimiento respecto de la existencia del daño moral alegado. No obstante, tratándose el presente de un proceso de intoxicación masiva que, por sus connotaciones sociales y humanas, reviste especial trascendencia, y atendiendo a la condición de vulnerabilidad de las víctimas conforme a los criterios desarrollados en las 100 Reglas de Brasilia, resulta jurídicamente admisible una valoración probatoria flexible que permita al juzgador inferir la existencia del daño moral a partir de los hechos acreditados y de las circunstancias objetivas del caso, aun cuando no se haya producido una demostración directa del mismo.

En este contexto, el derecho a la tutela judicial efectiva impone al órgano jurisdiccional el deber de proporcionar una respuesta jurisdiccional razonada, útil y materialmente eficaz, que trascienda el análisis meramente formal de la prueba y evite situaciones de desprotección, especialmente cuando se encuentran comprometidos derechos de personas en condición de vulnerabilidad. Una interpretación excesivamente restrictiva de las exigencias probatorias, que conduzca a la negación absoluta de toda forma de reparación frente a hechos objetivamente acreditados y socialmente relevantes, resultaría incompatible con dicho derecho fundamental.

Para esta Sala, no puede desconocer que la ingesta de un medicamento defectuoso, contaminado con dietilenglicol, fabricado en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social, genera razonablemente una situación de incertidumbre, angustia y afectación a la tranquilidad personal, al crearse una expectativa fundada de sufrir daños en su salud, con incidencia directa en la esfera física, emocional y fisiológica, con independencia de que no se haya demostrado la cantidad ingerida ni la existencia de secuelas clínicas individualizadas.

Así, atendiendo al principio de justicia material, razonabilidad y proporcionalidad, esta Sala estima que la sola ingesta de un producto farmacéutico defectuoso no apto para el consumo humano, constituye un elemento suficiente para presumir la configuración de un daño moral, cuya reparación puede ser determinada prudencialmente por el juzgador, como manifestación concreta de la tutela judicial efectiva, orientada a brindar una respuesta jurisdiccional acorde con las particularidades del caso y con la necesidad de protección de los derechos de la víctima; por lo que, bajo tales consideraciones, la cuantía que se reconocerá responde a una valoración prudencial del juzgador, orientada a compensar la afectación producida en la esfera inmaterial del afectado. Como muestra de lo anterior, se reitera que, producto de la intoxicación con dietilenglicol, el señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, cumple con dos (2) de los criterios establecidos

por la Comisión Interinstitucional que lo acredita como víctima legítima, condición que le permite solicitar los daños y perjuicios causados, incluyendo el daño moral. Esta posición ha sido reiterada por esta Sala, en Sentencia del 27 de julio de 2022, al señalar:

“De lo anterior se desprende con claridad la existencia de dos tipos de perjuicios resarcibles; siendo estos, los materiales y los inmateriales; o, como indica el Código, los morales.” (Demanda contencioso administrativa de indemnización, presentada por el licenciado Edwin H. González G, en representación de Guoquan Hou, Jingwen Zhuo Y Xin Yi Hou, para que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado Panameño) dentro del expediente

En ese marco conceptual, tenemos que, esta Sala, ha reconocido montos indemnizatorios en razón de la extensión de daños morales, tanto subjetivos, como objetivos, tal como lo expresa la Sentencia de 20 de octubre de 2023:

“Daño Moral Objetivo y Subjetivo

El autor Carlos Fernández Sessarego, en su obra *Hacia una nueva sistematización del daño a la persona*, distinguiendo entre el daño moral objetivo y subjetivo, indicó lo siguiente:

‘El forzoso repensamiento de la responsabilidad civil, a la luz del personalismo jurídico, hace que la atención de los juristas se centre cada vez más con más intensidad en el daño que en la culpa. Se descubre, bajo una nueva óptica, que lo que predominantemente interesa apreciar es la magnitud y consecuencias del daño, ya sea en la persona como en su patrimonio, antes que indagar por el culpable y por el grado de su culpa. Esta preocupación se explica en cuanto no es admisible dejar a la víctima de un daño injusto sin la debida reparación, aun en la hipótesis límite de que esté ausente la culpa. Este nuevo enfoque, que responde al rol central que corresponde a la persona en el derecho, facilita la elaboración de un remozado derecho de daños.

Dentro del replanteamiento propuesto se aprecia que existen dos tipos básicos de daños si se tiene en cuenta la naturaleza misma del ente que ha sufrido sus consecuencias. Si se considera que en el mundo se encuentra el ser humano, de una parte, y las cosas, de la otra, es posible hacer una primera y amplia distinción de los daños en subjetivos y objetivos. El daño subjetivo es el que agravia o afecta al ser humano mismo mientras que el daño objetivo es el que incide sobre los objetos que integran su patrimonio. El primero, por tanto, se refiere al ‘ser’ del hombre en tanto que el segundo atañe al ‘haber’ del sujeto de derecho’.

En esa misma línea de pensamiento, Ivonne Preinfalk Lavagni, letrada de la Sala Primera de la Sala Primera del Poder Judicial de Costa Rica, en la obra denominada *El daño moral en la jurisprudencia de la Sala Primera*, se refiere a estos dos conceptos en el siguiente sentido:

‘El daño moral se puede subdividir en subjetivo y objetivo.

El daño moral subjetivo, ‘se produce cuando se ha lesionado un derecho extrapatrimonial, sin repercutir en el patrimonio, suponiendo normalmente una perturbación injusta de las condiciones anímicas del individuo (disgusto, desánimo, desesperación, pérdida de satisfacción de vivir, etc., vg. el agravio contra el honor, la dignidad, la intimidad, el llamado daño a la vida en relación, aflicción por la muerte de un familiar o ser querido, etc.)’.

Por su parte, **el daño moral objetivo**, ha sido definido en la resolución número 112 de las 14 horas quince minutos del 15 de julio de 1992 así: ‘...lesiona un derecho extrapatrimonial con repercusión en el patrimonio, es decir, genera consecuencias económicamente valubles (vg. el caso del profesional que por el hecho atribuido

pierde su clientela en todo o en parte). [...] Por otra parte, en lo atinente al daño moral objetivo, la Sala de Casación, en voto de mayoría, ha señalado: 'V.- ... Tampoco tienen precio el honor, la dignidad o la honestidad; y en tales casos, como se trata de bienes morales, la obligación indemnizatoria se dirige a reparar el daño moral sufrido, más aquí también puede producirse un daño material indirecto, pues la ofensa al honor puede menoscabar el buen nombre de la víctima y afectarla en su patrimonio, lo que da lugar a la indemnización del daño moral objetivado... . Cabe aquí advertir, para que no se interpreten con error las anteriores apreciaciones, que la expresión 'daño indirecto' se ha venido usando para hacer referencia al daño que se produce como reflejo o repercusión necesaria de un acto ilícito que vulnera directamente otros bienes jurídicos, no así en el sentido equivalente a 'daño remoto', no indemnizable, con que esa misma expresión se usa en la doctrina sobre la causalidad adecuada...' (Sentencia número 7 de las 15 horas 30 minutos del 15 de enero de 1970)." (Demanda contencioso administrativa de indemnización presentada por el licenciado Gregorio Villarreal Valdés en representación de Elías Alberto González Soto, para que se condene a la Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Estado Panameño), dentro del expediente 64193-2020) (lo destacado es de la Sala).

En virtud de lo anterior, luego del recorrido jurisprudencial, y en atención a lo dispuesto en el artículo 1644-A del Código Civil, según el cual, la determinación de la cuantía indemnizatoria constituye el ejercicio legítimo de la facultad prudencial atribuida al juzgador quien debe ponderar los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y las demás circunstancias del caso concreto, lo procedente es acceder a la pretensión procesal de ordenar a dicha entidad pública el pago de una indemnización al señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, por el monto de VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/. 25,000.00), en concepto de daño moral. La indemnización reconocida no se sustenta en presunciones arbitrarias ni en estimaciones abstractas, sino en un juicio de ponderación debidamente motivado, guiado por los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tutela judicial efectiva.

El criterio adoptado por esta Sala también encuentra sustento en lo estipulado en el artículo 63, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en Panamá mediante la Ley N°15 de 28 de octubre de 1977, el cual establece que en caso de violación de un derecho o libertad protegido por dicha Convención, se dispondrá que se reparen las consecuencias de la situación que ha configurado la vulneración del derecho y el pago de una indemnización a la parte lesionada. El texto de esta norma convencional afirma:

“Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que **se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización de la parte lesionada.**
2. (...)" (Lo destacado es de la Sala).

En relación con la exigencia o alcance de una justa indemnización, prevista en el artículo 63, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Sala considera necesario precisar que dicha noción no implica, en todos los supuestos, la obligación de reconocer una reparación integral conforme a pretendido por el reclamante, especialmente cuando no se han acreditado secuelas clínicas individualizadas o daños materiales cuantificables.

En el caso concreto, si bien no se ha demostrado la existencia de una afectación orgánica o psicológica permanente atribuible de manera directa a la ingesta del medicamento contaminado con dietilenglicol, ello no excluye la posibilidad de reconocer una compensación de carácter prudencial y razonable, orientada a reparar las consecuencias jurídicas de la expectativa de daño creada por la actuación estatal.

Desde esta perspectiva, la justa indemnización se satisface mediante una respuesta jurisdiccional proporcional, que tome en consideración la naturaleza de la falla del servicio público, el daño producido, las circunstancias personales de la demandante y el grado de afectación jurídicamente relevante acreditado en autos, sin exigir la demostración exhaustiva de un daño clínico concreto.

En ese mismo orden de ideas, este Tribunal deja expresamente consignado en la presente resolución que la cuantía del daño aquí fijada es plenamente autónoma e independiente de la pensión vitalicia, de las prestaciones asistenciales reconocidas por la Caja de Seguro Social y/o de cualquier otra compensación, ayuda o beneficio que el Estado Panameño haya dispuesto a favor de las personas reconocidas como víctimas con afectación a su salud a consecuencia del consumo de dietilenglicol. Dichas prestaciones constituyen reparaciones de naturaleza extrajudicial, las cuales no han incidido ni directa ni indirectamente en el proceso de

cuantificación del daño efectuado por este Tribunal. Su mención en esta sentencia obedece únicamente para dejar constancia de las actuaciones desplegadas por el Estado Panameño, en la atención de las víctimas.

Por ello, reiteramos que la cuantía fijada satisface la exigencia de una justa indemnización, sin desbordar el marco probatorio ni sustituir las reparaciones extrajudiciales ya existentes, resultando plenamente compatible con el ordenamiento jurídico interno y con las obligaciones convencionales del Estado Panameño.

N. Reparaciones Extrajudiciales.

Primeramente, debemos definir el término reparación extrajudicial como acuerdos o acciones para solucionar conflictos y compensar daños fuera de los tribunales, es decir, evitando un proceso judicial de carácter formal, principalmente en el aspecto económico, especialmente ante violaciones de derechos humanos.

En virtud de lo señalado, nos conduce a hacer referencia a la ya citada Ley No. 20 de 26 de marzo de 2013, que modificó y adicionó la Ley No. 13 de 29 de marzo de 2010, en cuyo artículo 6 se estableció una pensión vitalicia para todas las víctimas afectadas a su salud por dietilenglicol, por el monto de seiscientos balboas (B/.600.00), la cual, según el artículo 7 del mismo texto legal, no es objeto de gravamen y no excluye el derecho a pensión o jubilación; además, por disposición del artículo 8, la misma se generó a partir del 1 de enero de 2013. Para una mejor comprensión, se procede a citar el contenido de dichas normas legales:

“Artículo 6. Se establece una pensión vitalicia de carácter especial para todas las víctimas afectadas a su salud por dietilenglicol reconocidas por un monto mensual de seiscientos balboas (B/.600.00), que será revisado cada dos años.

El viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho de la víctima afectada a su salud por dietilenglicol reconocida tendrá derecho a percibir el 100% de esta pensión, salvo que tuvieran hijos menores de dieciocho años de edad o de veinticinco años que realizan estudios universitarios comprobados o hijos inválidos mientras perdure la invalidez o con discapacidad, casos en los que tendrán derecho a percibir el 50% de la pensión y el otro 50% corresponderá al viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho. El porcentaje que corresponda a los hijos será distribuido proporcionalmente entre éstos.

A falta de viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho de la víctima, corresponderá a los hijos con las condiciones antes previstas percibir proporcionalmente el 100% de la pensión, mientras tengan derecho a ésta según los parámetros establecidos. En la medida en que algún hijo pierda el derecho a

percibir esta pensión, su cuota-parte se distribuirá proporcionalmente entre los que conserven el derecho.

A falta de viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho e hijos de la víctima, corresponderá a los padres que le sobrevivan percibir el 100% de esta pensión.”

“**Artículo 7.** La pensión especial establecida en esta Ley es personalísima y no es objeto de gravamen ni de embargo y no excluye del derecho a pensión o jubilación por la Caja de Seguro Social.”

“**Artículo 8.** El pago correspondiente de la pensión vitalicia de carácter especial se generará a partir del 1 de enero de 2013 a favor de las víctimas afectadas a su salud por dietilenglicol reconocidas.”

Posteriormente, la Ley No. 20 de 26 de marzo de 2013 fue modificada por la Ley No. 12 de 7 de abril de 2015, quedando el artículo 8 así:

“Artículo 8. El pago correspondiente de la pensión vitalicia de carácter especial se generará a partir del 1 de enero de 2013 a favor de las víctimas afectadas a su salud por dietilenglicol reconocidas.

Esta disposición es de orden público y de interés social y tendrá efecto retroactivo.”

Igualmente, ha de destacarse que el artículo No. 1 de Ley No. 80 de 20 de marzo de 2019, modificó el artículo 6 de la Ley No. 20 de 26 de marzo 2013, de la siguiente forma:

“Artículo 1. El artículo 6 de la Ley 20 de 26 de marzo de 2013 queda así:

“Artículo 6. Se establece una pensión vitalicia de carácter especial para todas las víctimas afectadas a su salud por la intoxicación por dietilenglicol reconocidas por la Comisión Interinstitucional, por un monto mensual de ochocientos balboas (B/.800.00), que será revisado cada dos años por el Órgano Ejecutivo y que se hará efectivo a partir del mes de febrero de 2019.

El viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho de la víctima afectada a su salud por dietilenglicol reconocida tendrá derecho a percibir el 100% de esta pensión, salvo que tuvieran hijos menores de dieciocho años de edad o de veinticinco años, que realizan estudios universitarios comprobados o hijos inválidos mientras dure la invalidez o con discapacidad, casos en los que tendrán derecho a percibir el 50% de la pensión y el otro 50% corresponderá al viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho. El porcentaje que corresponda a los hijos será distribuido proporcionalmente entre éstos. A falta de viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho de la víctima, corresponderá a los hijos con las condiciones antes previstas percibir proporcionalmente el 100% de la pensión, mientras tengan derecho a esta según los parámetros establecidos. En la medida en que algún hijo pierda el derecho a percibir esta pensión, su cuota-parte se distribuirá proporcionalmente entre los otros que conserven el derecho. A falta de viudo, cónyuge o compañero en unión de hecho e hijos de la víctima, corresponderá a los padres que le sobreviven percibir el 100% de esta pensión.”

Por último, mediante Decreto Ejecutivo No. 16 de 25 de marzo de 2024, se fijó en la suma mensual de mil balboas (B/.1,000.00), el monto de la pensión vitalicia

que deben recibir las víctimas afectadas en su salud por la intoxicación masiva con dietilenglicol.

Atendiendo a lo anterior, la Sala no desconoce el debate que se ha generado al momento de la cuantificación del daño, en virtud del otorgamiento de las pensiones vitalicias que se han dado a las víctimas afectadas en su salud por ingesta de medicamento contaminado con dietilenglicol, siendo una de ellas el demandante, **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, porque como bien lo indicó la entidad pública demandada en su informe explicativo de conducta y conforme lo alegó el Procurador de la Administración, no se puede soslayar el hecho que el ESTADO PANAMEÑO, por conducto de la Caja de Seguro Social, ha venido otorgando un apoyo económico a la prenombrada con la finalidad de mitigar los daños materiales, físicos y psíquicos que la misma ha podido sufrir, a raíz de la tragedia provocada por la fabricación de medicamentos en los cuales se empleó materia prima no apta para consumo humano y que causen daños a la salud de las víctimas.

Bajo ese escenario, es necesario mencionar las medidas de reparaciones extrajudiciales del Estado Panameño, y que constan a través de las pruebas que obran en el expediente judicial, tal es el caso de la Nota N° DENL-N-741-2024 de 27 de mayo de 2024, suscrita por el Subdirector Nacional de Asesoría Legal- Área Administrativa de la Caja de Seguro Social, quien remitió la nota DPPJyOD-N-5118-2024 de 20 de mayo de 2024, donde certificó que el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN ha percibido, en concepto de pensión vitalicia especial por afectación derivada del envenenamiento masivo con dietilenglicol, un monto de total de B/ 94,200.00 (NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100), así:

“Que al señor Juan Antonio Cisneros Morán con CIP: 8-519-311, se le concede una pensión vitalicia especial (Planilla 83), como Afectado por Envenenamiento Masivo con Dietilenglicol, dicha pensión fue incluida en el mes de agosto del año 2015, por un monto bruto mensual de B/.600.00, con retroactivo desde el 1 de enero del año 2013. Posteriormente a través de la ley 80 de 20 de marzo de 2019, se eleva la pensión vitalicia especial a B/.800.00 mensuales, este pago se realizó en el mes de abril del año 2019, con retroactivo desde el 1 de febrero de 2019.

Que el monto neto pagado al señor Juan Antonio Cisneros, en concepto de pensión vitalicia especial en la planilla de Afectados por Envenenamiento Masivo con Dietilenglicol, en el periodo desde el mes de enero del año 2013 a abril del 2024, es de B/. 94,200.00 (NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100).” (Cfr. fs. 523-524 del expediente judicial).

De igual forma, esta Sala estima que no puede soslayarse la magnitud de las prestaciones asistenciales brindadas por la Caja de Seguro Social, consistentes en consultas, estudios de laboratorio y especializados, hospitalización, tratamientos, insumos, medicamentos y demás servicios vinculados a la atención integral de los afectados. En tal sentido, la Nota No. DENL-N-657-2024 de 9 de mayo de 2024 (Cfr. f. 516 del expediente judicial), suscrita por el Subdirector Nacional Legal-Asuntos Administrativos de la Caja de Seguro Social, adjunta una certificación de la Dirección Nacional de Planificación de la Caja de Seguro Social, actualizada a la fecha 07 de mayo de 2024, en la cual se consigna la cuantificación de las asistencias sanitarias brindadas al señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, según el detalle que en ella se expresa:

**DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
CERTIFICA**

DETALLE	TOTAL (B/.)
Consultas Médicas	B/.2,580.62
Otras Consultas/Especialidades	B/. 4,061.05
Procedimientos Quirúrgicos	B/. 0.00
Radiología e Imagenología	B/. 1,688.49
Estudios de Gabinete	B/. 0.00
Otros Estudios	B/. 505.57
Laboratorio	B/. 325.22
Medicamentos	B/. 0.00
Hospitalización	B/. 0.00
Total	B/. 9,160.95

Es importante señalar que la información suministrada por la Dirección Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud, fue utilizada para establecer los costos de cada uno de los rubros señalados, utilizando para ello el Sistema de Costos de la Caja de Seguro Social.” (Cfr. f. 517 del expediente judicial)

En ese sentido, consideramos oportuno traer a colación algunas consideraciones expuestas en el procedimiento de ejecución de la Sentencia del “Caso de la Colza” de 26 de septiembre de 1997, sobre el envenenamiento masivo por aceite de colza desnaturalizado que tuvo lugar en España, a partir de principios de mayo de 1981, al cual se refirió la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 11 de abril de 2017, dictada en el proceso penal, y la

Procuraduría de la Administración en este contencioso administrativo de indemnización:

“Ahora bien, en el caso de la Colza la magnitud de los efectos dañosos, con centenares de fallecimientos y miles de lesionados (12), era, y es, tal que la relevancia penal del evento fue inmediata, de manera que al final las indemnizaciones derivadas del proceso penal van a superar ampliamente el marco prestacional ideado por el Estado, La cuestión era, por lo tanto, decidir si había que descontar o no las prestaciones ya abonadas. En ello los intereses eran lógicamente contrapuestos: mientras el Estado pretendía un descuento mayor a los damnificados, éstos, en sentido contrario, buscaban mantener a todo trance lo que ya habían percibido en su día o venían percibiendo periódicamente. La decisión final ha consistido en que el descuento se practica, pero sólo de una manera parcial y, por ende, aunque no pocos casos y en términos estrictamente individuales pueda ser considerable, su importe resulta ser muy inferior a la suma total de las indemnizaciones en su conjunto, pues no supera en promedio el 9.50% de éste...”
(Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/244872003160317.pdf>).

En la situación bajo examen, no se procederá a hacer un descuento del total de la cuantificación del daño, sino que el Tribunal lo tendrá en cuenta como parte de las reparaciones extrajudiciales que el Estado Panameño ha brindado a las víctimas. Con la importante aclaración de que, si bien se hace referencia a estas reparaciones extrajudiciales, las mismas son independientes del análisis que ha realizado el Tribunal para la tasación del daño, el cual será fijado conforme a lo probado en el proceso por la parte actora.

De manera tal que, para esta Sala una vez culminado el análisis de rigor, establece que los hechos probados en el presente proceso son los siguientes:

1. Que mediante Oficio IMELCF-DG-SDEG-504-9-2015 de 1 de septiembre de 2015, la Junta Médico Legal, determina que el demandante presenta como medicamento implicado documentado el siguiente: el frasco de difenhidramina (02/05/06), que procede de la Policlínica Santiago Barraza, dando positivo por presencia de Dietilenglicol, consignándose los criterios N°1 y 5, que guarda relación el antecedente de consumo y prescripción de medicamentos y demuestra afectación en órganos y/o sistemas que está en relación con los efectos tóxicos del dietilenglicol en el ser humano y no pueden ser explicados por otras causas, respectivamente.
2. Que el demandante, el señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, cumple con los criterios No. 1 y 5 de clasificación que acredita su condición de víctima

de conformidad al artículo 3 de la Ley N°13 de 2010, modificado por el artículo 2 de la Ley N°12 de 2015.

O. Medidas de reparación no pecuniarias que el Tribunal considera reconocer a las víctimas:

Además de la reparación pecuniaria, entendida como la asignación de una suma de dinero en virtud de los daños ocasionados, (en este caso daño moral subjetivo) también existe otro tipo de reparación denominada *in natura* o en especie, definida como "... la compensación del perjuicio por un beneficio diferente del dinero", que muchas veces es considerada, en principio, aunque no necesariamente, la forma más perfecta de reparar el perjuicio, y consiste en dejar a la víctima en las mismas condiciones en que se encontraba antes de ocurrir el hecho dañoso (Henao, Juan Carlos. La Responsabilidad Extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2015, pp. 70-71).

Usualmente, la acción de reparación directa conlleva condenas de tipo pecuniario; sin embargo, ello no es óbice para que, el reconocimiento de reparaciones distintas a las patrimoniales, como en el caso que nos ocupa, en donde lo más importante es la garantía de no repetición y las medidas de reparación integral a las víctimas.

Por otra parte, dentro de la reparación *in natura* o en especie, se incluyen las reparaciones simbólicas o de satisfacción que, en lo concreto, son aquellas que buscan reintegrar la dignidad de la víctima, cesando la violación y reconociendo el daño afligido a ésta. Las mismas no deben confundirse con la indemnización por daño moral ni con las medidas de rehabilitación. Están integradas por el reconocimiento a las víctimas, conmemoraciones y homenajes, o las disculpas públicas, entre otras medidas que van encaminadas a la garantía de no repetición y de reparación integral a las víctimas.

Jurisprudencialmente se ha reconocido que:

“La satisfacción, [es] una noción difusa que abarca principalmente la reparación simbólica. Este concepto está integrado por el reconocimiento a las víctimas, conmemoraciones y homenajes o las disculpas públicas entre otras medidas. La satisfacción no debe confundirse con la indemnización por daño moral o psicológico ni con las medidas de rehabilitación (incluyen los gastos derivados de la recuperación psicológica y física por las secuelas que indudablemente generan las violaciones de derechos humanos), aunque indiscutiblemente todas ellas aportan significativamente a la superación del daño. De forma más concreta, hace referencia a un número de medidas que buscan reintegrar la dignidad de la víctima cesando la violación y reconociendo el daño infligido a esta. La amplia gama de medidas que incluye la Satisfacción puede ser resumida en tres dimensiones: la obligación de modificar la legislación o las prácticas que ofendan a las víctimas y en todo caso investigar los abusos cometidos en el pasado; la ejecución de medidas que busquen el reconocimiento o la aceptación de responsabilidad; y, por último, las medidas necesarias para llevar a cabo la reintegración de las víctimas en la sociedad restaurándoles su dignidad, su reputación y sus derechos.” (Henaó, Juan Carlos. La Responsabilidad Extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2015, pp. 96-97).

Tomando en consideración la gravedad de los daños inferidos a la salud física, mental y social de las víctimas afectadas por consumo de medicamento contaminado con dietilenglicol; el alto número de víctimas por este lamentable suceso, algunas de las cuales han fallecido y otras se encuentran padeciendo en distintos grados de las secuelas del envenenamiento masivo; la comprobación del incumplimiento de deberes por parte de funcionarios de las entidades involucradas en la prestación del servicio público de salud que dio lugar a la fabricación de los medicamentos contaminados con dietilenglicol; el tiempo de espera de las víctimas para demostrar la comisión del delito y las personas vinculadas al mismo (proceso penal), para luego exigir la reparación de los daños y perjuicios ocasionados (proceso contencioso administrativo de indemnización), esta Magistratura ordenará como medidas de reparación simbólicas o de contenido no patrimonial las siguientes:

- ✓ La presentación de disculpas públicas por escrito por parte de la Caja de Seguro Social al señor JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN, afectado en su salud por el consumo de medicamento contaminado con dietilenglicol, y que le produjo síntomas asociados a empeoramiento de sus patologías previas, en razón de la responsabilidad extracontractual del Estado Panameño, debido a la falta de seguridad de medicamentos fabricados en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja

de Seguro Social durante el período comprendido entre el 2004 y el 2006, los cuales fueron suministrados a diversos usuarios del servicio público de salud. Dichas disculpas públicas por escrito deberán mantenerse en el sitio web institucional y en las redes sociales de la Caja de Seguro Social por el término de un (1) mes; así como también la oficina de Prensa de la Caja de Seguro Social deberá emitir un comunicado dirigido a los medios de comunicación televisivos, escritos y digitales, sin que ello implique un gasto económico a la institución.

- ✓ En reconocimiento a la memoria de las víctimas fallecidas, y para darle la máxima visibilidad, se ordenará la construcción de un monumento y la instalación de una placa conmemorativa con los nombres de todas las víctimas reconocidas, en la sede de la Ciudad de la Salud de la Caja de Seguro Social. Así mismo, de otra placa conmemorativa, con los nombres de todas las víctimas reconocidas, en las instalaciones en donde funcionaba el Laboratorio de Producción de Medicamentos de dicha institución.
- ✓ Igualmente, se ordenará a la Caja de Seguro Social la inclusión en su portal web institucional de una sección exclusiva para los casos de dietilenglicol, con un mapa interactivo por provincia, en la cual se mantendrá actualizada la información relativa a cada una de las demandas contencioso administrativas de indemnización interpuestas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Específicamente, esta medida simbólica implicará que cada paciente pueda conocer la etapa procesal en que se encuentra su acción contencioso administrativa, lo cual comprenderá la sentencia de fondo y lo relativo a lo ejecución de la sentencia.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley; **RESUELVE:**

PRIMERO: Declara **NO PROBADA** la excepción de prescripción.

SEGUNDO: Declara **NO PROBADA** la excepción de error en la identificación de los supuestos, por medio de los cuales se puede exigir responsabilidad extracontractual al Estado.

TERCERO: **NO ACCEDE** a la solicitud de condena en costas.

CUARTO: **NO ACCEDE** a la solicitud de condena en concepto de daño material (daño emergente y lucro cesante).

QUINTO: **CONDENA** al ESTADO PANAMEÑO, por conducto de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, a pagar al señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, víctima reconocida como afectada en su salud por la ingesta de medicamento contaminado con dietilenglicol, la suma de VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00), en concepto de indemnización que el mismo ha sufrido, producto de la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de la falta de seguridad de los medicamentos (producto defectuoso) fabricados en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social.

SEXTO: **ORDENA** a la Caja de Seguro Social:

- ✓ La presentación de disculpas públicas por escrito al señor **JUAN ANTONIO CISNEROS MORÁN**, afectado en su salud por el consumo de medicamento contaminado con dietilenglicol, por responsabilidad extracontractual del Estado Panameño, debido a la falta de seguridad de medicamentos fabricados en el Laboratorio de Producción de Medicamentos de la Caja de Seguro Social durante el período comprendido entre el 2004 y el 2006, los cuales fueron suministrados a diversos usuarios del servicio público de salud. Dichas disculpas públicas

- ✓ por escrito deberán mantenerse en el sitio web institucional y en las redes sociales de la Caja de Seguro Social por el término de un (1) mes; así como también la oficina de Prensa de la Caja de Seguro Social deberá emitir un comunicado dirigido a los medios de comunicación televisivos, escritos y digitales, sin que ello implique un gasto económico a la institución.
- ✓ La construcción de un monumento y la instalación de una placa conmemorativa con los nombres de todas las víctimas reconocidas, en la sede de la Ciudad de la Salud de la Caja de Seguro Social, en reconocimiento a la memoria de las víctimas fallecidas. Así mismo, de otra placa conmemorativa, con los nombres de todas las víctimas reconocidas, en las instalaciones en donde funcionaba el Laboratorio de Producción de Medicamentos de dicha institución.
- ✓ La inclusión en su portal web institucional de una sección exclusiva para los casos de dietilenglicol, con un mapa interactivo por provincia, en la cual se mantenga actualizada la información relativa a cada una de las demandas contencioso administrativas de indemnización interpuestas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Específicamente, esta medida simbólica implicará que cada paciente pueda conocer la etapa procesal en que se encuentra su acción contencioso administrativa, lo cual comprenderá la sentencia de fondo y lo relativo a lo ejecución de la sentencia de cada víctima.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**GI SELA AGURTO AYALA
MAGISTRADA**

**LICDA. TAMARA COLLADO
SECRETARIA AD HONOREM**