

Panamá, 25 de agosto de 2004.

Doctor
Rolando Villaláz G.
Director General Encargado
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director:

Conforme al artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual indica que antes de la adopción de la medida de revocatoria o anulación de un acto administrativo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional;

Procedemos a plasmar nuestro criterio de acuerdo a solicitud elevada por vuestro despacho mediante la nota No. D.G.-N-754-2004 de 28 de julio de los corrientes, referente al caso de **la orden de compra No. S.G.A.I.-135-2003 y el comprobante de pago No. 869 a favor de la señora Ingrid R. Cañizales de Segistán, con cédula de identidad personal número 8-263-901, por la suma de catorce mil setecientos cincuenta balboas con 56/100 (B/. 14,750.56).**

Luego de haber analizado el contenido del expediente adjunto, especialmente:

- Las pruebas testimoniales recabadas el día 11 de marzo de 2003 por el Lic. Noel Vargas, Asesor Legal de la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social en el Edificio Bolívar, para sustentar el recurso de reconsideración presentado por parte interesada contra la Resolución D.G.763-2002 de 19 de julio de 2002;
- El contenido de la Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003, que revoca en todas sus partes la Resolución D.G.763-2002 y en su defecto concede el reembolso de la prestación médica que la parte interesada reclama;
- El Memorando No. 928-2004-DABP de 9 de junio de 2004, emitido por el Contralor General de la República de Panamá, Alvin Weeden G., mediante el cual la Contraloría estima que la Caja de Seguro Social debe revocar la No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003 con fundamento en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000;

- El Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954¹, específicamente el Título II 'De la Administración', artículos 10, 22, 25, 29-C y 29-E; y el Título V 'De las prestaciones', artículo 42-A;
- El Reglamento de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, aprobado en 1963.

Enunciamos a continuación las siguientes consideraciones:

- El **15 de abril de 2002** es recibida en la Dirección Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, una nota enviada por la señora Ingrid R. Cañizales de Segistán, mediante la cual solicita **reembolso de gastos médicos y hospitalización verificados en el periodo del 19 de febrero al 8 de marzo de 2002**, en el Hospital Nacional de la Ciudad de Panamá, R.P.
- En dicha nota la señora Cañizales de Segistán resalta que 'mis planes eran trasladarme a la Ciudad de Santiago de Veraguas cuando saliera de licencia de maternidad, para dar a luz en el hospital de la Caja de Seguro Social porque en ese centro de salud laboran dos tíos que son médicos, uno es pediatra y el otro medicina interna.'
- Aclara la señora Cañizales de Segistán que 'jamás pensé en utilizar un centro médico privado por no disponer en ese momento de los recursos económicos necesarios para hacer frente a esos gastos...ahora me doy cuenta que Dios sabe lo que hace porque si esto (las complicaciones de parto) me sucede allá, tal vez no estuviera escribiendo esta carta.'
- Indica la señora Cañizales de Segistán que 'mi hija tan sólo pesó tres libras...tenía siete meses de embarazo y se me había diagnosticado una placenta previa total...si todo marchaba normalmente, debía dar a luz en los últimos días del mes de marzo.'
- Señala la señora Cañizales de Segistán que 'estando en mi trabajo me sorprendió una fuerte hemorragia, a tal punto que me desmayé, perdí el conocimiento y cuando volví en mí me encontraba recluida en el Hospital Nacional...mis compañeros al ver el delicado estado de salud en el que me encontraba optaron por llamar una ambulancia y me condujeron a ese centro de salud'.
- Continúa la señora Cañizales de Segistán que 'debido a que había perdido demasiada sangre, la presión se me bajó, lo que me provocó un paro cardíaco...decidieron practicarme una histerectomía sin anestesia por lo apremiante del tiempo...tal como se puede observar en el historial clínico (adjunto)'
- Termina la señora Cañizales de Segistán sosteniendo que 'cuando me enteré que mi esposo se había endeudado de pies a cabeza, me permití enviar esta solicitud'.

¹ Por la cual se modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social

- El expediente de la señora Cañizales de Segistán se remitió entonces a la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social con el fin de que se le diera respuesta a la solicitud descrita.
- Posteriormente se emitió la **Resolución D.G.763-2002 de 19 de julio de 2002**, mediante la cual se resolvía no acceder a la solicitud de reembolso formulada por la señora Cañizales de Segistán.
- El rechazo a la solicitud se basó principalmente en el informe de la comisión médica especializada e integrada por tres médicos especialistas, emitido el **15 de mayo de 2002**, cuyo contenido confirmaba como acertado el diagnóstico y procedimiento efectuado para resolver el mismo y llevado a cabo por los especialistas del Hospital Nacional, más que también indicaba que 'la paciente pudo ser atendida con la misma celeridad y eficiencia, de haber solicitado el servicio en el Cuarto de Urgencias de Ginecología del Complejo Hospitalario Metropolitano'.
- La señora Cañizales de Segistán recibe notificación de dicha resolución el **1 de agosto de 2002** y presenta recurso de reconsideración a través de un escrito de fecha **7 de agosto de 2002**.
- Entre la documentación solicitada para sustentar dicho recurso, la Dirección General de la Caja de Seguro Social requiere también las declaraciones de los compañeros de trabajo de la señora Cañizales de Segistán, en cuanto la misma sostuvo que 'el traslado (al Hospital Nacional) y no a la Caja de Seguro Social, fue una decisión de los compañeros (de labores), por su estado delicado'.
- De aquí que el **11 de marzo de 2003** el Lic. Noel Vargas, Asesor Legal de la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social en el Edificio Bolívar, cita a las siguientes personas para los motivos señalados: al señor Manuel Ramos, Supervisor General de Equipo Móvil de la Autoridad del Canal de Panamá (donde labora la señora Cañizales de Segistán); al señor Julian G. Bishop, Paramédico de la Autoridad del Canal de Panamá; y a la señora Gisela Hinds, compañera de trabajo de la señora Cañizales de Segistán.
- Las declaraciones vertidas por las personas antes indicadas fueron determinantes para que la Resolución D.G.763-2002 de 19 de julio de 2002 fuera dejada sin efecto y se accediera al reembolso de los gastos solicitados por la señora Cañizales de Segistán, mediante la Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003.
- Vale recalcar sobretodo lo manifestado por los señores Ramos y Bishop, por lo que procedemos a citar el testimonio relevante a continuación:
 - Lic Vargas al Sr. Bishop: 'Le pregunto por última vez, en este caso la decisión de ingresarla a la unidad hospitalaria fue algo accidental por razón de las circunstancias en que se encontraba el tránsito...o sencillamente fue producto de una decisión de la paciente cuando estaba consciente?'
 - Sr. Bishop: 'Mi decisión de llevarla al Hospital Nacional fue primordialmente por el tráfico que había...definitivamente era el hospital (al) que más rápido hubiera podido llegar, eso sí influyó en mi decisión...pero cuando salimos

de allí era ir al Seguro Social...está comprobada la ruta que íbamos a tomar...tuve que cambiarla debido al tráfico que había...mi prioridad era llevar a la paciente lo más rápido posible porque nosotros manejamos ciertas drogas y cosas en la ambulancia que no se las podíamos aplicar a una paciente embarazada...tengo 12 años de laborar para la Comisión (actual ACP) y tengo 18 de años de ser paramédico, en este caso era una situación bien delicada...de no haberse tomado la decisión correcta (estaríamos) hablando de otra cosa.'

- Lic. Vargas al Sr. Ramos: 'Pregunto, ¿qué cargo tiene Usted en la ACP, que relación existe de amistad, consanguinidad?'
 - Sr. Ramos: 'Yo soy el Capataz General o Supervisor General de Equipo Móvil de la Autoridad del Canal de Panamá; mi relación con la señora Cañizales de Segistán es laboral, ella es la Secretaria de la Sección de Mantenimiento que está bajo mi supervisión.'
 - Lic. Vargas al Sr. Ramos: 'Mediante nota del **6 de diciembre de 2002**, Usted escribe y certifica que el día 19 de febrero de 2002, la señora Cañizales de Segistán ingresó a su trabajo y a las 7:15am aproximadamente presentó una hemorragia severa debido al desprendimiento de la placenta previa total con la que se desarrolló su embarazo; esta afirmación que Usted expone aquí fue producto de un conocimiento posterior o simplemente una apreciación de parte suya?'
 - Sr. Ramos: 'Como el hecho es que yo trabajo con ella, juntos en la misma oficina, yo estoy enterado de su embarazo y de las dificultades que ella tenía especiales, ella estaba con un embarazo de riesgo y de hecho así se estaba tratando y lo de la hemorragia era un asunto obvio porque manchó todo el mueble que ella estaba ocupando en ese momento.'
 - Lic. Vargas al Sr. Ramos: '¿En algún momento Usted fue informado por la unidad de emergencia de la ruta a seguir y hacia que hospital se dirijan?'
 - Sr. Ramos: 'No.'
 - Lic. Vargas al Sr. Ramos: '¿Tampoco se le informó sobre las condiciones del tránsito hacia cualquiera de las rutas de los hospitales?'
 - Sr. Ramos: 'No, pero yo sí sé porque yo estaba allí y esa situación la vivíamos todos los días, **el tráfico por ahí para ese tiempo era muy pesado porque estaba en construcción el tramo de carretera que pasa por el trabajo de nosotros, era pesadísimo, y ese día era como algo anormal el tráfico**, llegar al trabajo era pesado.'
- Por todo lo anterior, la Dirección General de la Caja de Seguro Social accedió al reembolso de los gastos solicitados por la señora Cañizales de Segistán, mediante la **Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003**.
 - En consecuencia, la Caja de Seguro Social le envió a la Contraloría General de la República, la **Orden de Compra No. 135-2003 con fecha 8 de mayo de 2003**, cumpliendo con el trámite correspondiente de refrendo

que estos casos amerita; el expediente en materia también fue adjuntado para su debida revisión.

- El **11 de junio de 2003**, la Oficina de Fiscalización delegada de la Contraloría General de la República, para la Caja de Seguro Social, le solicitó a ésta última una serie de aclaraciones que versan sobre los siguientes términos:
 - ¿Por qué no sólo se le brindaron los primeros auxilios (a la asegurada) y luego pudo ser transferida a la Caja de Seguro Social?
 - Por qué el asegurado se tomó el derecho a que una enfermera auxiliar le brindara el servicio de atención a su bebé?
 - Existe una diferencia de B/. 60.00 entre la factura... y los recibos pagados...

- En respuesta a lo anterior, la Caja de Seguro Social solicita a la señora Cañizales de Segistán documentación adicional a la entregada previamente por ésta última, la cual procede a procurarla indicando que inclusive, renuncia al monto de B/. 60.00 señalado por la Contraloría, en cuanto 'no disponemos de factura ni tenemos conocimiento a que obedece dicha diferencia, por lo que sugerimos que sea rebajada del total'.
- Posteriormente se remite nuevamente el expediente al Depto. De Presupuesto de la Caja de Seguro Social para que se 'realice un cambio de sello...las cantidades de los mismos fueron rebajados'.
- Sin embargo, la Oficina de Fiscalización delegada de la Contraloría General de la República, para la Caja de Seguro Social, mediante nota del **4 de agosto de 2003** indica que 'las facturas que amparan este expediente son del año 2002; este reembolso debe hacerse con crédito reconocido'.
- Una vez que se ha cumplido con este último requerimiento, la Delegada del Contralor para la Caja de Seguro Social envía al Director de Asesoría Jurídica de la Caja de Seguro Social, la nota número 1112-2003-DFG-CSS-DEL de **23 de diciembre de 2003**.
- En dicha nota la Delegada del Contralor para la Caja de Seguro Social indica que 'observamos que en este reembolso se está solicitando y aprobando por la Caja de Seguro Social el pago del 100% de los gastos médicos ocasionados'.
- Recalca la Delegada del Contralor para la Caja de Seguro Social que 'de acuerdo al reglamento de Prestaciones Médicas, las solicitudes de reembolso que se enmarquen con los artículos 18 y 40 de dicho reglamento, serán pagadas según las tarifas vigentes aprobadas por al Junta Directiva'.
- Para corroborar lo anterior, la Delegada del Contralor para la Caja de Seguro Social incluso hace referencia a lo sustentado por la señora Cañizales de Segistán en el recurso de reconsideración por ésta última presentado el 7 de agosto de 2002; en cuanto la señora Cañizales de

Segistán 'ampara su solicitud en base al artículo 18, tarifas aprobadas por la Junta Directiva'.

- En respuesta a lo anterior, el Director de Asesoría Jurídica de la Caja de Seguro Social envía a la Delegada del Contralor para la Caja de Seguro Social, la nota D.D.ALN.15-04 de **8 de enero de 2004**.
- En dicha nota se sostiene que 'dada la obsolescencia de las tarifas a que se refiere el Reglamento de Prestaciones Médicas y según la recomendación de la Dirección Nacional de los Servicios y Prestaciones Médicas, las distintas administraciones de la Caja de Seguro Social han adoptado sus decisiones en casos similares teniendo como fundamento el Parágrafo A del artículo 2 Reglamento de Prestaciones Médicas.'
- El **9 de junio de 2004**, el Contralor General de la Nación, Alvin Weeden G., envía a la Delegada del Contralor para la Caja de Seguro Social el Memorando número 928-2004-DABP.
- En dicho Memorando el Contralor General de la Nación indica que 'el Director General de la Caja de Seguro Social...vulneró el principio de estricta legalidad...la infracción consistió en haber otorgado el derecho al reembolso por un monto que rebasaba la tarifa vigente aprobada por la Junta Directiva sin que mediara la recomendación previa del Director Médico'.
- De aquí que el Contralor General de la Nación estima que 'la Caja de Seguro Social debe revocar la Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003, con fundamento en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000'.
- En respuesta a las consideraciones del Contralor General de la Nación, el **28 de julio de 2004** el Director General de la Caja de Seguro Social remite a la Procuradora de la Administración el expediente de la señora Cañizales de Segistán, cumpliendo con el trámite requerido del procedimiento de revocatoria regulado por el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.
- No obstante, la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social resalta en nota adjunta al expediente indicado, que 'la Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003 fue dictada por el Director General y el Secretario General (de la Caja de Seguro Social) en ejercicio de sus funciones, por lo que no cabe invocar en este caso el vicio de incompetencia'.
- Añade la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social en la nota que 'se reconoce la omisión dentro del trámite de la recomendación previa del Director Médico, por lo que a la luz del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, sólo cabría como posibilidad para la revocatoria, solicitar a la afectada su consentimiento previo, según lo dispone el numeral tercero de la misma norma'.

Al respecto de la información detallada, nos permitimos hacer las siguientes observaciones:

- Los literales a y b, artículo 10, Título II ‘De la Administración’ de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social establecen lo siguiente: ‘Los órganos superiores de la Caja de Seguro Social son – a) La Junta Directiva, órgano de deliberación y decisión; b) El Director General, órgano de administración y ejecución, quien será su representante legal;...’
- El artículo 25 contenido en el mismo Título en mención señala como sigue: ‘El Secretario General de la Caja actuará también como Secretario de la Junta Directiva.’
- El párrafo 1, artículo 29-C contenido en el mismo Título en mención indica así: ‘El Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas será el Superior jerárquico en todo lo concerniente a los servicios y prestaciones médicas’.
- Las precitadas normas son muy claras en cuanto a la competencia investida en cada una de las figuras administrativas señaladas.
- Tanto el Director General como el Secretario General de la Caja de Seguro Social, tienen mayor jerarquía que el Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas.
- Aunado a lo anterior, también poseen mayores facultades que el Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas: las dos primeras figuras tienen potestades a nivel de todos los departamentos de la Caja de Seguro Social, concernientes a la deliberación y decisión, administración y ejecución de su funcionamiento.
- Aún si se precisaba la recomendación previa del Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas para cumplir ‘al pie de la letra’ con lo estipulado en el párrafo A del artículo 2 del Reglamento de Prestaciones Médicas, la misma normativa bien recalca la máxima potestad que posee el Director General de la Caja de Seguro Social en cuanto a poder de decisión se refiere: ‘el Director General **puede** autorizar’.
- Concordamos pues con la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social, en cuanto no cabe invocar en este caso el vicio de incompetencia para revocar administrativamente la Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003.
- En adición, es importante tomar en cuenta, tal como lo han hecho los altos directivos de la Caja de Seguro Social, que la señora Cañizales de Segistán debe ser enteramente resarcida de los gastos incurridos por su hospitalización en clínica privada.
- El amplio y completo expediente adjunto no deja dudas al respecto de la situación extrema en que se encontró la señora Cañizales de Segistán en su séptimo mes de embarazo, situación que hubiera podido tener un desenlace fatal de no haber prevalecido el sentido común del paramédico convocado para trasladarla a un cuarto de urgencia.
- De más está decir que la Caja de Seguro Social cuenta con profesionales idóneos y capaces de afrontar cualquier emergencia, más es por todos conocidos que las vías de acceso al Complejo Hospitalario Metropolitano se han quedado obsoletas y dificultan la atención urgente de los asegurados.

- Así lo corroboran las pruebas testimoniales vertidas para sustentar el recurso de reconsideración de la señora Cañizales de Segistán.
- En adición, la atención médica dispensada a la señora Cañizales de Segistán no pudo ser menos en cuanto se le efectuó una histerectomía total abdominal y su hija nació pesando sólo tres libras.
- No hay que olvidar que la seguridad social es equivalente a la protección humana, garantizando atención en las coberturas establecidas de forma permanente, continua y oportuna para así cumplir con los objetivos de interés público y social conceptualizados y establecidos.²

De aquí que este despacho considera que la recomendación emitida por el Contralor General de la Nación, Alvin Weeden G., en el Memorando número 928-2004-DABP de 9 de junio de 2004, en cuanto 'la Caja de Seguro Social debe revocar la Resolución No. D.G.427-2003 de 15 de abril de 2003, con fundamento en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000', **no procede**.

Recomendamos a la Caja de Seguro Social presente nuevamente ante la Contraloría General de la Nación, la solicitud de refrendo de la Orden de Compra No.135-2003 con fecha 8 de mayo de 2003, en base al artículo 77, Título VI 'Disposiciones Generales' de la Ley Orgánica de la Contraloría, cuyo tenor citamos a continuación:

'...en caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago...insista en el cumplimiento de aquélla...la Contraloría deberá cumplirla, o en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso –Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago...'

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.

² De las consideraciones contenidas en la consulta absuelta al Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, número C-158/04.