

13 de mayo de 1999

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de  
la Demanda. El Licenciado Víctor Manuel Martínez en representación de Daniela Gooding Murillo, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°16,932-98 de 26 de noviembre de 1998, dictada por la Caja de Seguro Social y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante esa Augusta Corporación de Justicia, con el fin de contestar el traslado que se nos ha conferido de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

I. Lo que se demanda.

El demandante solicita a vuestra Honorable Sala Tercera, que haga las siguientes declaraciones:

1. Que declare nula, por ilegal, la Resolución N°16,932-98-J.D. de 26 de noviembre de 1998, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.
2. Que como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N°16,932-98-J.D. de 26 de noviembre de 1998, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se declare que la Caja de Seguro Social está obligada a trasladar a DANIELA GOODING MURILLO, al exterior, para someterla a un trasplante pulmonar.
3. Que como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N°16,932-98 de 26 de noviembre de 1998, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se declare que los gastos que genere el traslado al exterior de DANIELA GOODING MURILLO, para ser sometida a un trasplante pulmonar son imputables al Programa de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social.

II. Los hechos en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto y lo aceptamos.

Segundo: Así consta en autos; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Es cierto y lo aceptamos.

Cuarto: Es un hecho cierto y lo aceptamos.

Quinto: Lo contestamos igual que el hecho anterior.

Sexto: Así consta en el expediente; por tanto, lo aceptamos.

Séptimo: Es un hecho cierto y lo aceptamos.

Octavo: Lo contestamos igual que el hecho anterior.

Noveno: Es cierto y lo aceptamos.

Décimo: Es cierto que hizo la solicitud mencionada. Hacemos la salvedad de que la fecha exacta fue 7 de noviembre de 1997

Undécimo: Es cierto y lo aceptamos.

Duodécimo: Lo expuesto constituye una transcripción parcial de la Nota citada, fechada 14 de mayo de 1998 y como tal la tenemos.

Décimo Tercero: Es cierto y lo aceptamos.

Décimo Cuarto: Lo expuesto consta a foja 1 del expediente; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Quinto: Es un hecho cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Sexto: Lo contestamos igual que el hecho anterior.

Décimo Séptimo: Lo expuesto no constituye un hecho, sino una mera transcripción de la solicitud formulada a la licenciada García Ponce.

Décimo Octavo: Así consta a foja 1 del expediente; por tanto lo aceptamos.

Décimo Noveno: Lo expuesto constituye una transcripción parcial de la Resolución N°16,932-98-J.D. de 26 de noviembre de 1998, y como tal la tenemos

Vigésimo: Esto no constituye un hecho, sino un alegato de la parte demandante y como tal, lo tenemos.

Vigésimo Primero: Lo contestamos igual que el punto identificado como vigésimo.

Vigésimo Segundo: Lo expuesto, constituye una referencia de la Resolución in comento y como tal, la tenemos.

Vigésimo Tercero: Esto no constituye un hecho; por tanto, lo rechazamos.

Vigésimo Cuarto: No nos consta; por tanto, lo rechazamos.

Vigésimo Quinto: Más que un hecho, constituye la apreciación subjetiva del demandante, la cual rechazamos.

Vigésimo Sexto: Esto no constituye un hecho, sino un alegato de la parte demandante, y como tal lo tenemos.

III. Referente a las disposiciones legales, que se aducen como infringidas y el concepto en que lo han sido, el criterio de esta Procuraduría es el que a seguidas se expresa:

Según el demandante se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1) El artículo 14 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, que a la letra establece:

¿Artículo 14: En caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, el asegurado tiene derecho:

a) A la necesaria asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria y al suministro de los medicamentos y otros medios terapéuticos que requiera su estado; y

b) A la provisión, reparación y renovación normales de los aparatos de prótesis y ortopedia, cuyo uso se estime necesario por causa de la lesión sufrida¿.

Al referirse a la presunta violación de la norma, el actor en lo medular señala:

¿En el caso que nos ocupa, al dictarse la Resolución N°16,932-98-J.D. de 26 de noviembre de 1998, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social violó de manera directa y por comisión el artículo 14 del Decreto N°68 de 31 de marzo de 1970...¿ (Cf. f. 32)

2. El artículo 17 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 17: Los gastos indispensables de transporte, de hospedaje y alimentación del trabajador, cuando éste deba ser trasladado por requerirlo el tratamiento, a un lugar distinto de su residencia habitual o lugar de trabajo, serán cubiertos por la Caja de acuerdo con la reglamentación que se expedirá al efecto¿.

Concepto de la violación.

¿La disposición legal citada establece prístinamente la obligación de la Caja de Seguro Social de cubrir los gastos de traslado del trabajador cuando lo requiera el tratamiento recomendado por la Caja de Seguro Social¿¿ (Cf. f. 35)

Por estar estrechamente relacionados entre sí, analizaremos en conjunto las normas legales citadas como infringidas por el demandante, así como los respectivos conceptos de violación.

A nuestro juicio, ambos cargos de ilegalidad merecen ser desestimados, ya que se encuentra debidamente acreditado en autos, que la Caja de Seguro Social, contrario a lo señalado por el apoderado legal de la demandante, ha dado cumplimiento al artículo 14 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, al brindar la asistencia médica necesaria a la señora DANIELA GOODING MURILLO.

Por otro lado, es importante destacar que la Caja de Seguro Social, no se ha negado a cumplir con lo que establece el artículo 17 arriba transcrito, tal y como consta en el expediente, al corroborarse que la demandante, acudió directamente a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, sin atender precisamente lo que establece el Reglamento de Prestaciones Médicas, que señala el procedimiento a seguir para el trámite de las solicitudes de traslados de asegurados al exterior y los casos de extrema gravedad y traslados urgentes.

Por lo anterior, no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados

3. El artículo 17 del Decreto Ley N°14 de 27 de agosto de 1954, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 17: Son facultades de la Junta Directiva:

- a) Orientar y vigilar el funcionamiento de la Caja.
- b) Dictar y reformar los reglamentos y los acuerdos de carácter normativo.
- c) Crear o suprimir las direcciones regionales, agencias, direcciones, departamentos, secciones, comisiones y cargos que fueren necesarios para la buena marcha de la Caja, señalar las funciones y fijar los sueldos correspondientes.
- d) Aprobar los presupuestos de ingresos y egresos y el plan anual de inversiones, para el año siguiente, a más tardar el quince (15) de agosto de cada año, los cuales serán remitidos oportunamente al Organismo Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado.

La Junta Directiva designará la comisión que participará en las respectivas consultas presupuestarias donde podrá ser modificado por el Organismo Legislativo, el respectivo presupuesto.

e) ¿

f) ¿

g) Autorizar en cada caso los gastos de la Caja que excedan de veinte mil balboas (B/.20,000.00)

h) ¿

o) Ejercer todas las demás funciones que sean de su competencia.

La presunta violación de la norma citada, la expone el actor de la siguiente manera:

¿Es importante destacar que al ser la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social un ente de derecho público, la misma solo puede actuar dentro de los límites que expresamente le haya fijado la Ley. La lectura de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de la Caja de Seguro Social permite colegir de manera indubitable que la Ley no le ha otorgado a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social la facultad de autorizar o no el traslado de pacientes al exterior. (Cf. f. 38)

4. El artículo 65 del Reglamento de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, que reza así:

¿Artículo 65: El Director Nacional de Servicios y Prestaciones Médicas, procederá a nombrar una Comisión Médico Evaluadora multidisciplinaria, integrada por no menos de tres y un máximo de cinco (5) médicos especialistas, que incluirá al Jefe del Servicio Médico correspondiente. Esta Comisión deberá rendir un informe dentro de un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles.

El informe deberá señalar si se recomienda o no el envío del asegurado al exterior, y fundamentar las razones. En caso de que se recomiende el traslado del paciente al exterior, la Comisión debe indicar los centros médicos más apropiados, con preferencia, a los centros con los cuales existen convenios establecidos. Asimismo, el tiempo estimado de permanencia en el exterior y si requerirá o no acompañante.

Cuando el informe es desfavorable, el Director Nacional de los Servicios y Prestaciones Médicas notificará al solicitante. Éste podrá interponer recurso de reconsideración ante la Dirección General de la Caja de Seguro Social. Acogido el recurso de reconsideración, el Director General solicitará una revisión y reevaluación del informe al servicio médico especializado de cuya especialidad se trate el caso, para lo cual designará a dos jefes de servicios. En esta instancia la recomendación de esta Comisión reevaluada será definitiva.

Concepto de la violación.

¿Contrario a la inteligencia de la norma citada, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no se ajustó al procedimiento citado, es decir, que no solicitó el nombramiento de la Comisión Médico-Evaluadora, sino que fue la propia Junta Directiva la que evaluó las posibilidades de aprobar o negar la solicitud de traslado al exterior de la paciente...¿ (Cf. f. 40)

5. El artículo 66 del Reglamento de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 66: La Comisión Médico Evaluadora remitirá el informe al Director Nacional de los Servicios y Prestaciones Médicas, quien con el Departamento de Asuntos Internacionales preparará el expediente correspondiente, indicando el estimado de los Costos y presentará el caso para su consideración, a la Dirección General.¿

El concepto de la violación, lo expone el actor de la siguiente manera:

¿En el caso que nos ocupa, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social incurrió en desviación de poder, toda vez que se abrogó una facultad que no le compete. Tal y como lo hemos señalado, las facultades de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social establecen expresamente establecidas en la Ley¿ (Cf. f. 42)

6) El artículo 5 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, que a la letra establece:

¿Artículo 5: Las prestaciones médicas se darán solamente dentro de los límites del territorio nacional, con las excepciones expresamente establecidas en este Reglamento¿.

Al explicar la presunta violación de la norma, el demandante señala:

¿Así pues, de la lectura del artículo 5 en concordancia con el artículo 61 se colige de manera indubitable que la Caja de Seguro Social deberá brindar las prestaciones médicas a los asegurados fuera de los límites del territorio nacional cuando la Caja de

Seguro Social, u otra Institución Pública o Privada de Panamá no puedan brindarla...¿  
(Cf. f. 44)

7. El artículo 45 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 45: Las decisiones finales de la Honorable Junta Directiva adoptarán la forma de Resoluciones y Acuerdos, las cuales no deben contravenir la Ley y los Reglamentos.

Las Resoluciones son las decisiones finales que recaen sobre un asunto particular y específico, y estas deberán ser motivadas y firmadas por el Presidente de la Junta Directiva y Secretario General.

Los Acuerdos serán las decisiones que establezcan normas o pautas generales y objetivos sobre cualquier punto pertinente a la gestión administrativa de la institución.¿

Concepto de la violación.

¿La Resolución impugnada fue expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en contravención de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y del Reglamento de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social.¿ (Cf. f. 45)

Estos cargos de ilegalidad, también los analizaremos en conjunto, por la íntima relación que existe entre las normas legales citadas como infringidas y los conceptos de violación.

A prima facie se observa que la situación de la asegurada DANIELA GOODING MURILLO, es delicada, por la condición de salud que presenta, por lo que estimamos importante como acto de solidaridad humana, que a la mayor brevedad posible se le busque una solución a su padecimiento, la cual aparenta ser el trasplante pulmonar.

Si bien es cierto, quizás por desconocimiento o por lo grave de la situación, la demandante no atendió el procedimiento a que se refiere el Reglamento de Prestaciones Médicas, consideramos que una vez presentada ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la solicitud de traslado al exterior para el transplante pulmonar, se le debió orientar de manera inmediata, referente a cual era el trámite que debía seguir, o remitirlo a las instancias pertinentes y no esperar la Junta Directiva más de seis (6) meses, para emitir una resolución simplemente negando la solicitud formulada, lo cual, a nuestro juicio, agrava más la condición de salud de la señora GOODING MURILLO.

Si bien es cierto, que por mandato legal, nos corresponde representar a la Institución demandada, consideramos que en el presente caso, independiente del aspecto legal, por tratarse de un ser humano, que tiene en riesgo su vida, hay que darle una pronta solución a su problema médico, a fin de aliviar su padecimiento o lograr que recupere su salud.

Referente a las normas legales que aduce el demandante como violadas, consideramos que yerra en su apreciación, al encontrarse acreditado en autos que no se siguió el procedimiento establecido en la Caja de Seguro Social, para el traslado de pacientes al exterior, por consiguiente mal pueden considerarse como infringidas las disposiciones legales citadas, cuando no se cumplió con las reglamentaciones vigentes.

Ahora bien, insistimos en que tratándose de una situación grave, se debe estudiar a fondo el caso, para dar una pronta solución a la solicitud de traslado al exterior para el trasplante pulmonar solicitado por la señora DANIELA GOODING MURILLO.

Pruebas: Aceptamos las presentadas que se encuentren debidamente autenticadas por funcionario público en ejercicio de sus funciones.

Aducimos el expediente clínico de la señora DANIELA GOODING MURILLO, y el expediente administrativo correspondiente a este proceso que pueden ser solicitados a la Directora General de la Caja de Seguro Social.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/4/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

MATERIA:  
Solicitud de traslado al exterior para transplante pulmonar