

Vista N°219

3 de mayo de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de  
la Demanda.**

El licenciado Rodrigo Tapia en representación de **Anabel Miranda**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 31.574-2002-J.D. de 27 de marzo de 2002 emitida por la **Caja de Seguro Social** y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Con el respeto que nos distingue concurrimos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de darle formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

Esta Procuraduría interviene debidamente fundamentada en el artículo 5, numeral 2, de la Ley 38 de 2000 y en el traslado que nos ha conferido el Honorable Magistrado Sustanciador.

**I. La pretensión.**

La parte demandante solicita a la Honorable Sala Tercera que se formulen las siguientes declaraciones:

Primero: Que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Resolución N° 31,574-2002-J.D. de 27 de marzo de 2002 emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social suscrita por el señor Erasmo Muñoz y el Dr. Rolando Villalaz y notificada a través de testigos el día 19 de noviembre de 2003, mediante la cual se resuelve

concederle una pensión de invalidez provisional por dos años, por la suma de mil balboas (B/.1,000.00).

Segundo: Que como consecuencia de la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 31,574-2002-J.D. fechada 27 de marzo de 2002 se ordene a la Caja de Seguro Social su inclusión en el programa de riesgos profesionales, para que bajo ese programa se le pague su incapacidad y se le permita continuar laborando.

Tercero: Que se le paguen los salarios caídos dejados de percibir desde noviembre de 2003, así como la totalidad de sus derechos adquiridos, de conformidad con el literal a, del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Cuarto: Que la vía gubernativa quedó agotada al tenor de lo dispuesto en el artículo 200 de la Ley 38 de 2000 en razón de la presentación del recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual expidió la Resolución 31,574-2002-J.D.

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

**Primero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Aceptamos que a la demandante se le notificó del acto acusado el día 19 de noviembre de 2003 a través de testigos, porque así consta en la foja 3 vuelta del expediente judicial. También aceptamos que previamente la demandante había desistido de su Recurso de Apelación, porque así consta en Autos.

**Tercero a Décimo Tercero:** Estos hechos son ciertos; por tanto, los aceptamos.

**Décimo Cuarto:** Aceptamos que la demandante logró una mejoría, diagnosticada por el Dr. Francisco Sánchez Cárdenas

y por la Comisión Asesora Técnica de Riesgos Profesionales e Invalidez de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, porque así consta en el expediente administrativo y en el expediente judicial.

**Décimo Quinto:** Aceptamos que se emitió la Resolución N° 31,574-02-JD de 27 de marzo de 2002 que resolvió revocar en todas sus partes la Resolución N° 6079-00 JD de 4 de julio de 2000, porque así se constata en las constancias procesales del expediente judicial. También aceptamos que el acto acusado no definió el programa de seguridad social al que debía asignarse la condición de salud de la demandada.

**Décimo Sexto:** Este hecho es cierto, porque así se refleja en la información que conforma el expediente administrativo; por tanto, lo aceptamos.

**Décimo Séptimo y Décimo Octavo:** Estos hechos son ciertos; por tanto, los aceptamos.

**III. Las normas que se dicen infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:**

La demandante precisa que los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social han sido indebidamente aplicados sin la comprobación previa de los supuestos de hecho que le son propios, por lo que se produce una violación directa por aplicación indebida, lo cual conlleva la aplicación incorrecta del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954.

a. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

**"Artículo 45:** Se considerará inválido para efectos de este seguro, el

asegurado que, a causa de enfermedad o alteración física o mental, quede incapacitado para procurarse, por medio de un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración que percibía habitualmente antes de sobrevenirle la invalidez o de la que habitualmente percibe en la misma región un trabajador sano del mismo sexo y de capacidad y formación semejantes."

- o - o -

**"Artículo 46.** Tendrá derecho a pensión de invalidez el asegurado que reúna los siguientes requisitos:

- a) Ser declarado inválido por la Comisión de Prestaciones de la Institución en vista del informe de la Comisión Médica Calificadora y de los demás exámenes y pruebas que estime necesarios;
- b) Tener al iniciarse la invalidez un mínimo de treinta y seis (36) cuotas mensuales; y
- c) Tener al iniciarse la invalidez una densidad de cuotas no inferior a cero punto cinco (0.5) durante los tres (3) años calendarios anteriores a la iniciación de la invalidez, o durante el período de afiliación si el ingreso a la Caja se hubiere producido dentro de dichos tres (3) años calendarios.

Si el asegurado tuviere acreditado un mínimo de ciento ochenta (180) cuotas al momento de iniciarse la invalidez, se prescindirá del requisito de la densidad de cuotas."

- o - o -

#### **Concepto de la infracción.**

"Según el artículo transcrito los servidores públicos de la Caja de Seguro Social pueden ser objeto de beneficios, tal es el caso del riesgo de invalidez concedido a la señora ANABEL DE CASTILLO, pero la violación a esta norma radica en la aplicación indebida de la misma, toda vez que el caso de nuestra representada era perfectamente cubierto por el programa de riesgos profesionales, tal cual se

desprende del contenido del artículo 47, numeral a) de la ley orgánica de la Caja de Seguro Social. Nótese señores Magistrados que de ser cubierta la incapacidad que en ese entonces aquejaba a nuestra patrocinada por riesgos profesionales, la señora MIRANDA DE CASTILLO, estuviera en su puesto de trabajo ya que la misma en estos momentos está gozando de perfecta salud, tal como se desprende de la carta suscrita por el DR. SÁNCHEZ CÁRDENAS, fechada 13 de enero de 2004.”  
(Fs. 24)

- o - o -

#### **Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

El artículo 6, numeral 6, de la Ley 38 de 2000 establece que a esta Procuraduría le corresponde “vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes”, en atención a ello procedemos a emitir nuestro criterio en el proceso in examine.

En la foja 2 del expediente administrativo consta que la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** es panameña, que posee la cédula de identidad personal número 8-187-710 y que está asegurada bajo el número 165-1202, según se refleja en la ficha y el carnet correspondientes.

En la foja 1 del expediente administrativo consta que la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** es funcionaria de la Caja de Seguro Social desde el 1° de abril de 1970.

En las fojas 3 a 45 y **54** del expediente administrativo hay constancias del **accidente de trabajo** que tuvo la hoy demandante **en 1980**, el cual le produjo una lumbalgia secundaria que afectó los discos L-4 y L-5 con recaídas en 1987 y 1996.

En las fojas 46 y 47 del expediente administrativo se observa el formulario de liquidación de pensiones del fondo

complementario en el que consta que a la asegurada **Anabel Olivia Miranda Quintero de Castillo** se le otorgó riesgo profesional en agosto y septiembre de 1996.

En la foja 51 del expediente administrativo se visualiza el Informe fechado **1° de octubre de 1998** elaborado por la División de Servicios Técnicos de Diagnósticos del Departamento de Radiología e Imágenes en el que se reflejan los resultados del RM de la columna lumbo sacra practicado a **Anabel Olivia Miranda de Castillo** en el que se indicó lo siguiente:

"El estudio se realiza sin gadollinon endovenoso e incluye múltiples vistas sagitales y axiales con técnica de Spin-Echo con énfasis en T1 y Fast-Field-Echo.

Las imágenes sagitales con efecto mielográfico demuestra marcada disminución en la intensidad de la altura del espacio intervertebral L4-L5 que se interpreta secundaria a degeneración del disco a este nivel.

Los restantes espacios intervertebrales no muestran signos de disminución en su intensidad. El diámetro del canal se encuentra conservado.

Las imágenes sagitales en T1 demuestran una moderada hipointensidad del borde de L4 e irregularidad del espacio intervertebral L4-L5; no se demuestran otras intensidades anormales a nivel del resto de los cuerpos vertebrales incluídos.

Nos impresiona que hay disminución en el agujero de conjunción L4-L5 derecho secundario a la presencia de osteofito marginal a este nivel; adicionalmente hay un osteofito que se proyecta debido a la presencia de una enfermedad facetaria a este nivel. En las vistas axiales igualmente se confirma compresión del saco dural en el lado derecho a la altura de L4-L5.

No encontramos otra patología.

**CONCLUSIÓN:** Hay herniación crónica del disco L4-L5 asociada a disminución del agujero de conjunción en el lado derecho en la forma ya descrita.

Hay irregularidad del borde inferior de L4 que puede estar en relación a patología traumática previa.”

- o - o -

**El día 22 de diciembre de 1999** la asegurada **Anabel Olivia Miranda de Castillo**, con seguro social No. 165-1202 solicitó que se le reconociera a su favor una **pensión por riesgo de invalidez**.

En la foja 52 del expediente administrativo se visualiza el Informe calendado **9 de febrero de 2000** elaborado por la División de Servicios Técnicos de Diagnósticos del Departamento de Radiología e Imágenes en el que se detallan los resultados de la Resonancia Magnética de la columna cervical que se le hizo a **Anabel Olivia Miranda de Castillo** en el que se señaló lo siguiente:

“El estudio se realiza sin gadolinio endovenoso e incluye múltiples vistas sagitales y axiales con técnica de SPIN ECHO con énfasis en T1 y T2 además de una mielografía cervical por RM.

Las imágenes sagitales demuestran herniación del disco C4-C5; hay además prolapso del disco C5-C6 y herniación del disco C6-C7 que impresiona extenderse craneal y distalmente con respecto al espacio intervertebral.

La médula cervical aunque se encuentra comprimida anteriormente no muestra cambios en su intensidad; el diámetro del canal se encuentra conservado y en las vistas axiales desde C3 hasta T1 inclusive se confirma tanto la herniación del disco C4-C5 lateralizado hacia la izquierda como el disco C5-C6 con lateralización igualmente hacia la izquierda y del disco C6-C7 que se extiende tanto cranealmente hacia el borde inferior de C6 como hacia la parte superior de C7.

La mielografía cervical por RM confirma las compresiones extradurales previamente descritas.

#### **CONCLUSIÓN:**

Hay herniación de los discos C4-C5 lateralizada hacia la izquierda.

El disco C6 se encuentra igualmente lateralizado su herniación hacia la izquierda.

El disco C6-C7 se encuentra migrado tanto cranealmente hacia el borde inferior de C6 como hacia el borde superior de C7.

Fdo. DR. RICARDO ANGUIZOLA/lh"

- o - o -

En la foja 50 del expediente administrativo, se observa que el día **11 de febrero de 2000** el Dr. José Molina y la Técnica Edissa de Quintero evaluaron a **Anabel Olivia Miranda de Castillo** por cervicalgia radiculitis. El examen de neuroconducción de ambas extremidades superiores reveló velocidades y respuestas normales. Las velocidades de conducción sensorial igualmente fueron normales. Sin embargo, hubo gran manifestación álgida al examen físico y durante la electromiografía de los músculos proximales y distales de la extremidad superior izquierda, por lo que se sugirió fibromialgia.

En la foja 54 del expediente administrativo se observa el formulario de interconsulta del Departamento de Tramitación de Prestaciones Médicas en el que consta que la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** asistió a atenderse con la Dra. Silia S. de Alegría, con especialidad en Medicina Física y Reconstructiva, **el día 14 de febrero de 2000**, la cual indicó que la paciente es conocida por cervicoalgia bilateral de larga evolución, con evolución lenta y poco favorable. Añadió que la resonancia magnética confirmó hernia de disco C4-C5 y C6.

En la foja 55 del expediente administrativo se señala: "la Dra. Silia de Alegría la refiere a neurocirugía y anota síntomas desde 1980..." Esta información se reitera de forma

más legible en la foja 56 vuelta del expediente administrativo.

En la foja 53 del expediente administrativo consta el "Informe de Médico Tratante" **fechado 17 de febrero de 2000**, el médico consultado fue el Dr. José Molina, Neurocirujano. El resumen del examen médico reveló "lumbalgia crónica y cervicobroqueolgro bilateral. Como diagnóstico "disco herniado cervical y disco herniado lumbar" **y como tratamiento recomendado se señaló la cirugía.**

La señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** fue operada en el mes de febrero de 2000. En dicha operación se le realizó una disectomía cervical anterior.

Tal como consta en la resolución acusada, en el párrafo segundo de la parte motivada, la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** fue evaluada por los Servicios de Neurología, Medicina Física y Rehabilitación y por la Comisión Médica Calificadora de Invalidez, la cual el día **6 de abril de 2000** dictaminó que la asegurada en referencia **no se encontraba en estado invalidante.** (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Esa fue la razón por la cual la Comisión de Prestaciones resolvió no acceder a la Pensión de Invalidez solicitada por la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo**, con fundamento en la recomendación de la Comisión Médica Calificadora que la evaluó, la cual se observa en las fojas 61 y 62 del expediente administrativo. Esa **Resolución**, identificada con el **número 6079 de 4 de julio de 2000** fue notificada a la interesada el día 13 de noviembre de 2000. (Ver foja 58 del expediente administrativo)

Ciertamente, contra la Resolución N° 6079 de 4 de julio de 2000 se interpuso formal Recurso de Apelación, visible de

foja 81 a 84 del expediente administrativo, porque **era importante para la asegurada que se determinara si su estado físico era una secuela degenerativa del accidente de la columna, una enfermedad profesional o una enfermedad común, para que de ello se determinara la pensión que le debía corresponder.** (Véase foja 82 del expediente administrativo)

No obstante, la demandante presentó oportunamente **desistimiento de su Recurso de Apelación, tal como se verifica a foja 170 del expediente administrativo.** Vale aclarar que la asegurada envió dicha nota al Presidente de la Junta Directiva de la CSS el día 24 de octubre de 2003 cuando aún no tenía conocimiento de la existencia del acto acusado, porque no se le había notificado. Dicha solicitud obedeció a su estado de mejoría.

**La Caja de Seguro Social desconociendo los derechos que le asisten a la asegurada, dos (2) años después decide emitir la Resolución N°31.574-2002-J.D. de 27 de marzo de 2002** concediéndole una pensión de invalidez provisional por el término de dos años, la cual fue notificada el día 19 de noviembre de 2003, cuando los exámenes médicos autorizaban su incorporación laboral.

En efecto, la Comisión Médica Calificadora de Segunda Instancia dijo que la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** "...no encuentra actualmente, estado o condición invalidante como consecuencia de su patología cervical." (Cfr. foja 111 del expediente administrativo)

Además, la **evaluación médica** contenida en la Nota #197-MFyR-2001 de 9 de mayo de 2001, suscrita por la **Dra. Silia S. de Alegría, Jefe del Servicio de Medicina Física y**

**Rehabilitación del Complejo Hospitalario de la Caja de Seguro Social**, remitida al Dr. Jorge L. Alvarado, Salud Ocupacional de la Policlínica Presidente Remón de la CSS, visible de foja 94 a 97 del expediente administrativo, cuyo original está en las fojas 4 a 7 del expediente judicial, **concluye que la paciente Anabel Olivia Miranda de Castillo** debe ser "2. Integrarla... al trabajo... 6. ...[mediante] (induración laboral) para su integración al puesto de trabajo que vaya a desempeñar" (véase fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Ya desde el **2 de diciembre de 2000** el Dr. Jorge L. Alvarado recomendaba una evaluación para pronosticar su **perfil laboral**. (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

Finalmente, el Dr. Sánchez Cárdenas, Neurocirujano, luego de una evaluación minuciosa indica: "Por todas estas evaluaciones determinamos que la paciente Anabel de Castillo es apta a realizar las labores tanto en casa como en su puesto de trabajo, tal como consta en la Nota fechada 12 de noviembre de 2003, recibida en la Secretaría General de la CSS el día 25 de noviembre de 2003 y autenticada por el custodio del original el 16 de enero de 2004, tal como se observa en la foja 16 del expediente judicial.

Es evidente, pues, que la CSS ha violado el artículo 45 de la Ley Orgánica al aplicarlo indebidamente, toda vez que la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** no cumple con lo establecido en dicha norma cuando dice: "**Artículo 45.** Se considerará inválido para efectos de este seguro, el asegurado que, a causa de enfermedad o alteración física o mental, quede incapacitado para procurarse, por medio de un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración..."

Lo propio ocurre con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la CSS, el cual también fue violado al haber sido aplicado indebidamente, porque la demandante tampoco se adecua a lo allí establecido, cuando dispone: "**Artículo 46.** Tendrá derecho a pensión de invalidez el asegurado que reúna los siguientes requisitos: a. Ser declarado inválido por la Comisión de Prestaciones de la Institución en vista del informe de la Comisión Médica Calificadora y de los demás exámenes y pruebas que estime necesarios..."

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar nula, por ilegal, la Resolución N° 31.574-2002-J.D. de 27 de marzo de 2002 emitida por la Caja de Seguro Social y, en su lugar, se ordene que la señora **Anabel Olivia Miranda de Castillo** debe ingresar al programa de riesgos profesionales, tal cual se desprende del contenido del artículo 47, numeral a) de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

**Pruebas :**

Aceptamos las presentadas junto con el libelo de la demanda.

Aducimos como prueba de esta Procuraduría la comparecencia del Dr. Francisco Sánchez Cárdenas para que proceda a la ratificación del contenido y firma de oficio fechado 12 de noviembre de 2003 visible a foja 16 del expediente judicial.

Solicitamos respetuosamente a ese Honorable Tribunal se sirva notificar y hacer comparecer al Dr. Francisco Sánchez Cárdenas, previa la emisión de la correspondiente boleta de citación.

**Derecho:** Aceptamos el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General