

4 de Octubre de 2001

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de
la Demanda.**

Propuesto por el Licdo. Ramón F. Castellanos A., en representación de **Ernesto Manuel Córdoba Valderrama**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°17,65-99-J.D. de 14 de junio de 1999, emitida por la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social** y para que se hagan otras declaraciones.

Señora Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos respetuosos ante el Despacho a su cargo, con la finalidad de darle contestación a la Demanda Contencioso Administrativa que se identifica en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

Nuestra intervención en el proceso se fundamenta en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

Como es de su conocimiento, la Ley señala que en este tipo de procesos nos corresponde **la defensa del acto administrativo impugnado.**

I. La pretensión.

El demandante tiene como pretensión que Vuestra Sala declare la revocatoria de la Resolución N°17,654-99-J.D. de 14 de junio de 1999.

II. Los hechos en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho no es cierto tal como ha sido expuesto; por tanto, lo negamos.

Segundo: Aceptamos que se le detectó poliartritis, porque así consta en las pruebas documentales acopiadas en el expediente judicial.

Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Sin embargo, debemos manifestar que ese diagnóstico fue superado por uno posterior, tal como lo demostraremos en el análisis que dejamos consignado a continuación.

Cuarto: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Quinto: Este hecho no es cierto tal como se expone; por tanto, lo negamos.

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

El demandante plantea que la Resolución N°17,654-99-J.D. de 14 de junio de 1999, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social viola las siguientes normas:

- a. En primer lugar, se dicen vulnerados los artículos 105, 109 y 110 de la Constitución Política, que a la letra dicen:

"Artículo 105. 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."

"Artículo 109. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objetos de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social."

"Artículo 110. El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilación. La Ley reglamentará esta materia."

Concepto de la violación:

El demandante señala que el Estado panameño, por medio del artículo 105 de la Constitución Nacional se obliga, como función esencial, a garantizarle a todos los ciudadanos la salud; quien tiene la responsabilidad de conservarla y, en el caso de que la misma se afecte, el Estado se responsabiliza restituírsela.

Argumenta, además que, en el evento en que la misma no se le pueda restituir, el Estado ha establecido en la misma Constitución Nacional, en su artículo 109 como política, el

derecho de todo ciudadano a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido.

Acota, además, que la enfermedad por él padecida lo imposibilita para continuar una vida normal de trabajo; y que a pesar de su evidente incapacidad, se le ha negado ese derecho consagrado en el artículo 109 de la Constitución Política. (Cfr. Foja 376 y 377 del expediente judicial)

Defensa de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría está en el deber de informarle al demandante que de acuerdo con el artículo 203 de la Constitución Política, la guarda de la integridad de la Constitución le compete **a la Corte Suprema de Justicia en Pleno**, la cual conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Por consiguiente, la invocación de normas de carácter constitucional, para fundamentar pretensiones, tienen cabida únicamente en los recursos y las advertencias de inconstitucionalidad, así como en las objeciones de inexecutable que conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Siendo ello así, no es factible que se invoquen normas de rango constitucional en Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción, como la que analizamos.

Respalda nuestro criterio lo dispuesto en el artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política que señala: le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer los procesos que se instauren respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

Nótese que la descripción expuesta en el párrafo anterior dice relación con **situaciones de orden legal** cuya competencia se le atribuye a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Dicha disposición constitucional es cónsona con lo dispuesto en el artículo 98 del Código Judicial, el cual le atribuye a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de 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.

Siendo que las normas invocadas en este apartado por el demandante son de carácter constitucional, de competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Tercera debe inhibirse del conocimiento de las mismas, por lo

que reiteramos que ese tipo de normas no pueden ser invocadas en una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

Mediante pronunciamiento fechado 7 de enero de 1992, la Sala Tercera de la Corte dijo:

"Encontrándose el proceso en este estado el resto de los Magistrados entran a conocer del negocio.

Deseamos manifestar que en efecto coincidimos en parte con los criterios vertidos por el Magistrado a-quo y el Procurador de la Administración, en el sentido de que cuando las infracciones por parte de la administración pública son contra preceptos constitucionales, los mismos deben ser motivo suficiente para proponer una demanda de inconstitucionalidad, más no contencioso administrativa..."
(Proceso: Liliana Ramos De León)

b. En segundo lugar, se dicen infringidos los artículos 325 y 326 del Código Penal, que a la letra dicen:

"Artículo 325. El servidor público que use en beneficio propio o ajeno los dineros, valores, bienes u otros objetos que están a su cargo por razón de sus funciones, será sancionado con 50 a 100 días-multa siempre que reintegre aquellos antes de que se hubiere iniciado el procedimiento criminal."

"Artículo 326. El servidor público que dé a los caudales o efectos que administre una aplicación pública diferente de aquella a que estuvieren destinados, será sancionado con pena de 30 a 90 días."

Concepto de la infracción:

El demandante señala que: "La acción de proposición de tener que compartir la pensión para poder aprobarla, es de carácter dolosa y tipifica un tipo de peculado como los que

están tipificados en los artículos 325 y 326, pruebas que reposan en el expediente que se adjunta..." (Cfr. Foja 377)

Defensa de la Procuraduría de la Administración:

Este Despacho se opone a los planteamientos esgrimidos por el demandante, cuando señala la infracción del artículo 325 del Código Penal, porque en el proceso in examine no se evidencia que se haya configurado peculado alguno, dado que no hay pruebas que demuestren que se ha incurrido en apropiación de dineros, valores o bienes para beneficio de servidores públicos que, por razón de sus funciones, lo tuviesen a su cargo.

Tampoco se ha producido la violación del artículo 326 del Código Penal, porque no hay evidencia en el expediente que servidor público alguno de la Caja de Seguro Social haya procedido a dar a los caudales destinados a pensiones por invalidez una aplicación pública diferente de aquella a que estuvieren destinados.

Con fundamento en lo anterior, debemos manifestar que no se ha producido la infracción de los artículos 325 y 326 del Código Penal.

c. En tercer lugar, se dicen infringidos los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que establecen:

"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 sobrevenir la invalidez o de la que

habitualmente percibe en la misma región un trabajador sano del mismo sexo y de capacidad y formación semejantes."

"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.

Parágrafo:

En ningún caso la pensión de invalidez será menos al monto de la pensión mínima vigente de la Caja de Seguro Social."

Concepto de la infracción:

El demandante señaló lo siguiente:

"El Estado panameño, por medio del artículo 105 de la Constitución Nacional se obliga, como función esencial, a garantizarle a todos los ciudadanos la salud, quien tiene la responsabilidad de conservarla y, en el caso de que la misma se afecte, el Estado se responsabiliza restituírsela.

En el evento en que la misma no se le pueda restituir, el Estado ha

establecido en la misma Constitución Nacional, en su artículo 109, como política, el derecho de todo ciudadano a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. La enfermedad de que padece nuestro representado lo imposibilita para continuar una vida normal de trabajo. A pesar de la evidente incapacidad de nuestro mandante, se le ha negado ese derecho..." (Cfr. Foja 376 y 377 del expediente judicial)

Concepto de la violación:

Este Despacho se opone a los planteamientos esgrimidos por el demandante.

La Caja de Seguro Social tiene facultades para revisar cada dos años las pensiones por invalidez, conforme lo dispone el artículo 49-A del Decreto Ley N°14 de 27 de agosto de 1954, que preceptúa:

"Artículo 49-A: La pensión de invalidez se otorgará inicialmente con carácter provisional por un período hasta de dos (2) años. Durante este período, la Caja podrá ordenar en cualquier tiempo la revisión de la incapacidad, de oficio o a pedido del interesado, con el fin de investigar si se ha producido reducción o aumento de la incapacidad.

Si subsiste la incapacidad después de transcurrido el período de vigencia provisional, la pensión tendrá carácter definitivo. Sin embargo, podrá efectuarse la revisión de la incapacidad cuando esenciales de la estimación de la incapacidad.

La pensión de invalidez será vitalicia a partir de la edad mínima fijada para el derecho a pensión de vejez."

Las evidencias que constan en el expediente judicial denotan que al demandante ya se le había vencido el plazo de los dos años y procedía efectuarle una revisión médica para verificar su estado de salud y, con ello, si subsistía o no su incapacidad.

Luego de la evaluación médica se arribó que la incapacidad había sido superada por el demandante.

Prueba de ello se refleja en el Oficio fechado 16 de octubre de 1998, visible a foja 237 del expediente judicial, el cual fue suscrito por el Dr. Ángel Achurra, Jefe titular del Servicio de Reumatología CHM, el Dr. Rogelio Benítez, Reumatólogo CHM y el Dr. Juan M. Llerena, Reumatólogo CHM, en el que se pone de manifiesto, lo siguiente:

"Doctor
JOSÉ F. SOTO B.
Sub-Director Médico
Hospital Clínico
E. S. D.

Estimado Dr. Soto:

En el día de hoy el Servicio de Reumatología evaluó al paciente ERNESTO CÓRDOBA con SS 93-2569.

Revisada su historia y examinado el paciente. Se pudo constatar que ha padecido Diabetes Mellitus, conocida desde hace trece años. Ha padecido de Poliartralgia desde hace más o menos veintiún años con cuadros inflamatorios Poliarticulares que en evaluaciones anteriores fue diagnosticada como Artritis reumatoidea y que llevaron a aconsejar incapacidad por dos años. Actualmente el paciente ha presentado artritis de varias articulaciones de mano derecha que asociada a los estudios radiográficos efectuados recientemente, se aprecian cambios degenerativos y no se demuestran signos de artritis reumatoide.

En vista de todo lo anterior el Servicio de Reumatología considera que el paciente padece **Osteoartrosis y Artritis Úrica** para lo cual debe seguir control médico. Por otra parte hay **Diabetes Mellitus** no controlada con inicio de afección renal y además Hiperuricemia marcada y sobrepeso.

La conclusión del Servicio de Reumatología es que el paciente debe seguir tratamiento médico estricto de la Diabetes Mellitus de la Artritis Úrica y de su Hiperlipidemia y sobrepeso.

No apreciamos actualmente invalidez por enfermedad reumatológica.

Atentamente,

Dr. Ángel F. Achurra
Jefe Titular del Servicio de
Reumatología CHM.

Dr. Rogelio Benítez
Reumatólogo CHM.

Dr. Juan M. Llerena
Reumatólogo CHM."

En la foja 245 del expediente judicial se observa un Informe en el que se pone de manifiesto las razones por las cuales los médicos evaluadores consideran que el demandante no se encuentra inválido; veamos:

"Informe
ERNESTO CÓRDOBA VALDERRAMA
SS 93-2569
Página No.2

'La conclusión del Servicio de Reumatología es que el paciente debe seguir tratamiento médico estricto de la Diabetes Mellitus de la Artritis única y de su Hiperlipidemia y sobrepeso.

No apreciamos actualmente invalidez por enfermedad reumatológica.'

La Comisión Médica Calificadora de Segunda Instancia, en informe fechado el día 13 de noviembre de 1998, indicó que el señor ERNESTO MANUEL CORDOBA VALDERRAMA, no se encuentra inválido, con un diagnóstico de Osteoartrosis, Artritis Úrica y Diabetes Mellitus, agregando que:

'En el expediente clínico constan notas recientes de mejoría del paciente y no hay patología que permita calificarlo de inválido.'

La Comisión de Riesgos Profesionales e Invalidez de la Junta Directiva, en sesión celebrada el día 15 de enero de 1998, acordó Recomendar al Pleno de la Junta Directiva, se Confirme en todas sus partes el contenido de la Resolución No. 16333 de 18 de febrero de 1998, mediante la cual la Comisión de Prestaciones resolvió Suspendir a partir de 1 de junio de 1997, la pensión de invalidez reconocida a favor del señor ERNESTO MANUEL CORDOBA VALDERRAMA con seguro social número 93-2569, en virtud de que el mismo no se encuentra inválido.

Se adjunta Proyecto de Resolución para su consideración.

DR. JUAN CARLOS MÁS. (fdo)

LCDA. LELIA DE GONZÁLEZ. (fdo)

LCDO. MARIO GONZÁLEZ. (fdo)"

En la foja 304 del expediente judicial se observa una Nota fechada 15 de marzo de 2000, que en su contenido señala:

"El Servicio de Reumatología en respuesta a su solicitud y a solicitud del doctor Marciaq Altafulla, referente a pensión de invalidez del paciente ERNESTO CORDOBA, SS-93-2569 en reunión del

Servicio al respecto, informa lo siguiente:

De acuerdo a lo informado por el señor Córdoba y con los datos que se tienen de su Historia Clínica en las evaluaciones que llevaron a su diagnóstico inicial, para la invalidez, el paciente presentó una poliartritis sugestiva de Artritis Reumatoide como puede ocurrir en el desarrollo de una gota poliarticular aguda. En aquella ocasión se efectuó el Diagnóstico de artritis Reumatoide y se recomendó su invalidez.

Posteriormente en octubre de 1998, la evaluación del señor Córdoba, los datos del laboratorio y lo consignado en su historia clínica llevaron a la conclusión Diagnóstica que el paciente padece de Osteoartrosis y Artritis Úrica además de Diabetes Mellitus, Hiperuricémica, Hiperlipidemia y sobrepeso.

Mantenemos nuestra impresión como se estableció en el informe del 16 de octubre de 1998, que no se ha encontrado invalidez posterior por su afección Reumatológica y consideramos que se debe mantener en la nota SGD-138-99, por el Subdirector General.

Atentamente,

DR. ANGEL F. ACHURRA
Jefe del Servicio de Reumatología

DR. ROGELIO BENÍTEZ.
Reumatólogo C.H.M. C.S.S.

DR. JUAN M. LLERENA
Reumatólogo C.H.M. C.S.S."

Como se ha observado, los especialistas coinciden en sus Informes al señalar que el demandante ya ha superado la incapacidad que tenía, por lo que la Resolución N°17,654-99-J.D. de 14 de junio de 1999 está debidamente fundamentada.

En consecuencia, solicitamos a los Señores Magistrados se sirvan declarar la legalidad del acto impugnado y se desestimen las pretensiones del demandante.

Pruebas: Aceptamos las aducidas por cumplir con los requisitos exigidos por el Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

De la Señora Magistrada Presidenta,

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

AMdeF/5/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General