

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 289

Panamá, 06 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de demanda.
Expediente: 91662023.**

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Manuel Salvador Rodríguez Corro**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor manifiesta que se infringen las siguientes normas:

A. El artículo 132 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, y sus modificaciones, que hace referencia a que la Caja de Seguro Social, a través de un sistema de servicios de salud, brindará dicha atención a los jubilados, pensionados, asegurados y dependientes cubiertos por el riesgo de enfermedad y maternidad, y a los trabajadores cubiertos por riesgos profesionales, en forma integral (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

B. Los artículos 19 y 76 del Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución 52,872-2018-JD del 10 de octubre de 2018 y publicado en la Gaceta Oficial 28,634-A del 16 de octubre de 2018, que establece, que la prestación de servicios de salud por riesgo de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, se ofrecerá en la red de instalaciones de salud de la Caja de Seguro Social, en los establecimientos del sector de salud del Estado con los que haya establecido convenios; que el reembolso de gastos médicos se hará efectivo cuando el beneficiario en caso de urgencia o emergencia, compruebe que no pudo obtener previamente la autorización de la institución (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial)

C. El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismos que se refiere a el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la Caja de Seguro Social.

De acuerdo con las constancias procesales, el 4 de octubre de 2018 fue recibido un escrito, en las oficinas administrativas de la Caja de Seguro Social, a través del cual el señor **Manuel Salvador Rodríguez Corro**, solicitó el reembolso de gastos médicos, en los que manifiesta había incurrido, como producto de una cirugía al tener una enfermedad

coronaria trivascular severa, función sistólica de ventrículo izquierdo comprometida (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el Departamento de Trámite, Control y Seguimiento de los Servicios Médicos Externos solicitó a través de la Nota DENSYPS-DTCYSSME-2057-18 de 22 de octubre de 2018, solicitó al Jefe del Servicio de Cardiología del Complejo Hospitalario Doctor Arnulfo Arias Madrid, lo siguiente: “1. *¿Diagnóstico y fecha de inicio de la patología?* 2. *¿Estaban indicados los procedimientos en la patología del paciente? Si o No. Explique.* 3. *¿La institución podía brindar este servicio en sus instalaciones?* 4. *¿La institución podía brindar este servicio a través del Procedimiento 54-03 (Compra de Servicios Médicos Externos en el Territorio Nacional)* 5. *¿Se trataba de una urgencia vital? (Sic) (Foja 37)”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Como resultado de dicho análisis, la Comisión Médica Evaluadora del Servicio de Cardiología del Complejo Hospitalario Doctor Arnulfo Arias Madrid, mediante la Nota fechada de 21 de octubre de 2019, indicó que:

“1-Diagnostico y fecha de inicio de la patología?

R-Diagnostico con Falla Cardíaca de Etiología Isquemia (Agosto 2018)

2-Estaban indicado los procedimientos en la patología del paciente sí o no explique?

R-Los procedimientos están indicados para el manejo de la enfermedad de base.

3-La institución podría brindar este servicio en su instalación?

R-Nuestra Unidad ejecutora cuenta con la capacidad de dar respuesta a estas patologías

4-La institución podía brindar este servicio a través del procedimiento 54-03 (compra de Servicio Médicos Externos en el Territorio Nacional).

R-Es una alternativa

5-Se trataba de urgencia vital?

R-Urgencia relativa (Sic). (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

La situación antes descrita dio como resultado que el Director General de la Caja de Seguro Social, actuando en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, emitiera la **Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020**. El acto antes mencionado le fue **notificado al actor el 20 de agosto de 2020** (Cfr. fojas 13-14 y reverso del expediente judicial).

No obstante lo anterior, el actor **Manuel Salvador Rodríguez Corro**, acudió en grado de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual emitió la **Resolución 55,926-2020-J.D. de 19 de octubre de 2022**, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes la **Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020**, detallada en párrafos anteriores. Dicho acto administrativo le fue notificado el 05 de diciembre de 2022, al Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, abogado del accionante (Cfr. fojas 15-19 y 20-21 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 27 de enero de 2023, **Manuel Salvador Rodríguez Corro**, acudió a la Sala Tercera, por intermedio de su apoderado judicial, el Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, con el objeto que se declare nula, la **Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020**, y como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la Caja de Seguro Social pagarle al recurrente la suma total de **cuarenta y siete mil cuatrocientos veinticinco balboas con setenta y dos centésimos (B/.47,425.72)**, en concepto de reembolso de gastos médicos en los que afirma incurrió como consecuencia de una cirugía de revascularización miocárdica en el Hospital Nacional el día 14 de septiembre de 2018, producto de la urgencia vital en la que se encontraba (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

El demandante sustenta su pretensión partiendo del argumento que su condición de salud es considerada de urgencia, indicado lo siguiente: “...el señor **MANUEL SALVADOR RODRÍGUEZ CORRO**, el cual había sido ingresado de urgencia al Hospital Susana Jones Cano y permaneció hospitalizado del 17 al 22 de agosto de 2018, realizándosele diferentes exámenes médicos, entre ellos un eco cardiograma en el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid de la Caja de Seguro Social, que recomendó que se le debía realizar un cateterismo, el cual arrojó resultados no favorables, razón que lo obligó a acudir al Hospital Nacional, el 14 de septiembre de 2018, para realizarse la Cirugía de Revascularización Miocárdica; toda vez que, para esa fecha, la Entidad demandada, se encontraba temporalmente imposibilitada para realizar

dicha cirugía en sus instalaciones, a pesar que se trataba de una situación de urgencia vital y que, previamente, el pensionado, había solicitado apoyo económico a la Caja de Seguro Social, mediante nota S/N de 11 de septiembre de 2018, dirigida al Dr. Eric A. Perdomo Q., Director Ejecutivo Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud.”, de ahí que considera se infringen de manera directa por omisión el artículo 132 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, y los artículos 19 y 76 del Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

Como parte de las normas que invoca como infringidas, el recurrente aduce la violación del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas, señalando al respecto que, la **Caja de Seguro Social**, desconoce la condición excepcional que plantea el artículo 76 del Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución 52,872-2018-JD del 10 de octubre de 2018, que establece que el reembolso de gastos médicos se hará efectivo cuando el beneficiario en caso de urgencia o emergencia, compruebe que no pudo obtener previamente la autorización de la institución, lo que al efecto hizo el demandante cuando envió la nota S/N de 11 de septiembre de 2018, dirigida al Doctor Eric A. Perdomo Q., Director Ejecutivo Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción que se aducen con respecto a las normas que se estiman conculcadas, advirtiendo que nos oponemos a los mismos debido a los elementos de hecho y de Derecho que exponremos a continuación.

Según consta en autos, la Comisión Médica Evaluadora del Servicio de Cardiología del Complejo Hospitalario Doctor Arnulfo Arias Madrid, mediante la Nota fechada de 21 de octubre de 2019, emitió el siguiente criterio con respecto a la situación del actor, tal como se indica en la **Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020**, que

cito: *“Que la Institución podía brindar el servicio en sus instalaciones, para la patología que presentaba el señor Rodríguez, tal como se consignó en la respuesta de la Comisión Médicas Evaluadora del Servicio de Cardiología del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, en consecuencia para estos casos se debió cumplir con las formalidades que se requieran para tal efecto;”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Al respecto, los artículo 46, 47 y 48 del Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social, prohíbe la adquisición de estos servicios, cuando son ofrecidos a los asegurados y sus dependientes en la red de instalaciones propiedad de la entidad demandada; que sólo serán brindadas por otras instituciones ajenas al organismo de seguridad social, de forma temporal o absoluta, cuando la demanda supere la capacidad; y que se establecerá una lista de prestaciones que se encuentren temporalmente imposibilitadas, en atención a los procedimientos establecidos, disposiciones que citamos para mejor referencia:

“Artículo 46. Queda explícitamente prohibida la adquisición de aquellos servicios de salud, que la Caja de Seguro Social se provee en su red a los asegurados y sus dependientes de acuerdo a la Cartera de Servicios, salvo en los casos en que la Institución se encuentre temporalmente imposibilitada para prestarlos, previa certificación de la misma, basados en los procedimientos establecidos.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 47. Las Prestaciones dispensadas dentro del país por instituciones ajenas a la Caja, sólo se brindarán por ausencia temporal o absoluta del servicio, cuando la demanda supere la capacidad y estos sean estrictamente necesarios para la atención.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 48. La Dirección Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud a través de la Dirección Nacional de los Servicios de Salud, establecerá una lista de prestaciones que se encuentren temporalmente imposibilitadas, en atención a los procedimientos establecidos.” (El subrayado es nuestro).

En este mismo orden de ideas, resulta oportuno anotar que tal como se expresa en la Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020 emitida por la entidad demandada, el artículo 70 de la Ley 51 de 2005 **prohíbe de manera explícita que la Caja**

de Seguro Social adquiriera externamente aquellos servicios que ella misma le provee a los asegurados, lo que para el caso que nos ocupa, como la externalización de servicios médicos, debido a que son brindados por la institución de seguridad social, pero que Manuel Salvador Rodríguez Corro no utilizó al tomar, de manera unilateral, la decisión de ser atendido en un centro médico privado (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

La disposición mencionada en el párrafo anterior es del tenor siguiente:

“Artículo 70. Prohibición de externalizar servicios:
Queda explícitamente prohibida la adquisición de aquellos servicios que la Caja de Seguro Social se provee a sí misma y a los asegurados de manera normal, salvo en los casos en que la Institución se encuentre temporalmente imposibilitada. En esta última circunstancia, las autoridades de la Caja de Seguro Social estarán obligadas a acelerar los procesos que permitan eliminar lo más rápidamente posible la adquisición externa de dichos servicios.”

Por otra parte, se observa que la negativa de la Caja de Seguro Social de hacer frente a la pretensión del recurrente, porque la institución estaba en capacidad de realizar la cirugía en sus instalaciones y no se trataba de una urgencia vital; situación que encuentra sustento en la **Resolución 55,926-2020-J.D. de 19 de octubre de 2022**, que resuelve el recurso de apelación presentado contra el acto impugnado (Cfr. foja 14 del expediente judicial). Veamos:

“Que a foja 93 consta Nota No. SdeCCV-478-2021 de 17 de diciembre de 2021, suscrita por los doctores George Shoemaker, Miguel Guerra y Yahel Pitti, de Cirugía Cardiovascular del Complejo Metropolitano, en el que aclaran que en el año 2018 se estaban realizando cirugías cardíacas y que en el caso del señor Manuel Rodríguez no se trataba de una urgencia vital.

Que a foja 39, se observa Nota No. DENSyPS/DTCYSSME-2938-19 de 29 de octubre de 2019, suscrita por la Doctora Marta Sandoya, Directora Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud, en la cual indica que el diagnóstico era falla cardíaca de etiología, la institución cuenta con la capacidad de dar respuesta a estas patologías, existía la alternativa de compra de servicios médicos externos y se trataba de una urgencia relativa.

Que con base en lo expuesto, al tratarse de una urgencia relativa, aunado la prohibición que remarca el artículo 70 de la Ley 51 de 2005, la Comisión de Prestaciones Económicas de la Junta Directiva, recomienda al Pleno de la Junta

Directiva, que confirme la Resolución No.445-2020-DG de 21 de mayo de 2020.” (Cfr. foja 21 del expediente judicial) (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, la **Caja de Seguro Social** no puede reconocer el reembolso de gastos médicos incurridos por **Manuel Salvador Rodríguez Corro**, ya que su obtención no se ajusta a las normas y procedimientos estatuidos para su reconocimiento, tal como lo establecen las normas antes mencionadas; así como el artículo 141 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que señala lo siguiente:

“**Artículo 141. Amplitud de prestaciones en salud:**
El Reglamento de Prestaciones en Salud fijará la amplitud de los servicios asistenciales, las normas a que se sujetarán y las limitaciones en su otorgamiento.

Las normas reglamentarias que dicte la Caja de Seguro Social, serán de aplicación general a todos los asegurados, pensionados, jubilados y dependientes **sin que por ningún concepto puedan hacerse excepciones al respecto.**” (El destacado es nuestro).

En ese mismo sentido, resulta importante advertir, que la entidad demandada ciñó su actuación a los parámetros establecidos en el numeral 12 del Punto V sobre Normas Generales del Procedimiento 54-03 de 2003, sobre la Obtención de Servicios Médicos Externos en el Territorio Nacional, vigente al momento que se dieron los hechos, que establece:

“...

12. La institución no admitirá solicitudes de reembolso (s) por Servicios Médicos Externos que no estén previamente autorizadas.

...” (El subrayado es nuestro).

Por lo expuesto, este Despacho estima que la decisión asumida por **Manuel Salvador Rodríguez Corro** en el sentido de someterse a la atención médica fuera de las instalaciones de la **Caja de Seguro Social**, fue una medida unilateral y personal, adoptada sin que mediara una autorización previa de la institución demandada, lo que contraviene lo dispuesto en las disposiciones legales y reglamentarias que rigen en materia de seguridad social; sobre todo, cuando la entidad podía brindarle el servicio


requerido dentro de sus instalaciones, de tal suerte, que lo procedente era que no se accediera a la solicitud formulada por aquél para que se le reembolsara la suma total de cuarenta y siete mil cuatrocientos veinticinco balboas con setenta y dos centésimos (B/.47,425.72), en concepto de devolución de gastos médicos en los que afirma incurrió como consecuencia de una cirugía de revascularización miocárdica en el Hospital Nacional el día 14 de septiembre de 2018, producto de la urgencia vital en la que se encontraba; de lo que resulta que los cargos formulados en contra de los artículos 132 de la Ley 51 de 2005; 19 y 76 del Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución 52,872-2018-JD del 10 de octubre de 2018, y 35 de la Ley 38 de 2000, resultan infundados.


En consecuencia, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución número 445-2020-D.G. de 21 de mayo de 2020, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social**, y en consecuencia, se niegue el resto de las declaraciones solicitadas en la demanda.

V. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal para ser incorporado a este proceso, **se aduce como prueba documental**, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

VI. Derecho: Se niega el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada