

62



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE)**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El Acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO: DEROGAR** el Reglamento de Prestaciones Médicas aprobado por la Junta Directiva en Sesión del 27 de diciembre de 1962 y todas sus modificaciones; el Reglamento sobre Prestaciones Médicas dispensadas en instituciones en el exterior cuando no se brinden en Panamá, aprobado mediante Resolución No.18,153-99 J.D. de 28 de octubre de 1999 y todas sus modificaciones; los artículos 10,12, 13, 14 y 15 del Acuerdo No.1 de 29 de mayo de 1995, por el cual se expidió el Reglamento General de Prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales y se dictan otras

disposiciones; y el Reglamento para la Homologación de la Atención Alterna y Opcional de Atención Médica Privada Dispensada a los Asegurados de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución No.9931-94-J.D. de 17 de marzo de 1994.

**ARTÍCULO SEGUNDO: APROBAR** el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social, cuyo contenido es el siguiente...”

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial destaca que el Reglamento contenido en el Acto impugnado es meramente enunciativo, pues no detalla en su texto los controles para que se posibilite la conservación de los fondos y el patrimonio de la Caja de Seguro Social, que van a ser impactados ante la ausencia de un régimen de compensación de gastos debidamente estructurado y con fiscalización previa que impida un uso indiscriminado de los recursos y finanzas de la Institución.

Agrega la parte actora que el Reglamento en cuestión “... establece figuras y futuras prácticas tendientes a forzar la externalización de los servicios que presta la Caja de Seguro Social...”, lo que impactará de manera negativa los fondos del Programa de Enfermedad y Maternidad de la Institución, así como el de Riesgos Profesionales.

A su juicio, el Acto administrativo objetado no fue consultado ampliamente con los distintos sectores involucrados, siendo evidente la falta de controles para evitar la fuga de capitales y el aprovechamiento del patrimonio de la Institución por parte de intereses externos.

Concluye agregando que, con el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social, se busca convertir la excepción en la regla, lo que no es posible, toda vez que la prohibición de externalización de servicios es expresa.

El apoderado judicial de la actora advierte como disposiciones legales infringidas, de manera directa por comisión, los artículos 70 y 132 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005. Al respecto señala que, en el presente caso se ha



64

vulnerado el Principio de Legalidad "... mediante la obstrucción de la función garantizadora y sistematizadora de la norma, ya que se omitió aplicar los principios que permiten garantizar la efectiva y oportuna realización de la función administrativa, pero con apego al debido proceso legal y plena objetividad."

Aunado a ello, sostiene que la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, fue emitida a sabiendas de la existencia, dentro de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, de normas que prohíben la externalización de los servicios en salud que presta la Institución y que priorizan la utilización de la red interna de servicios, por lo que cualquier elaboración al margen de dicha premisa, no busca otra cosa que disponer de los fondos y el patrimonio de forma indiscriminada, en perjuicio del interés colectivo de los asegurados.

De igual manera, indica que se ha vulnerado de manera directa por comisión, el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al transgredir el Principio de Estricta Legalidad, y ejecutarse en abierta infracción de la Ley Orgánica, norma jurídica vigente que establece la prohibición de externalizar los servicios de atención en salud que presta la Entidad.

Cabe señalar que la actora solicita en su libelo de demanda, la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; y mediante Fallo de veintitrés (23) de septiembre de 2019, la Sala Tercera no accedió a dicha solicitud.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota No. P. de J.D. No.288-2019 de 15 de octubre de 2019, el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social remite su Informe Explicativo de Conducta resaltando en lo medular que, el Reglamento objetado fue emitido por la Junta Directiva de la Institución, en virtud de la potestad reglamentaria conferida en los artículos 1 (numeral 22), 6 y 28 (numeral 2) de la Ley 51 de 2005.



63

Argumenta que la revisión del Reglamento de Prestaciones Médicas, así como la normativa y ámbito de aplicación de la prestación del servicio sanitario en general, se inició con la entrada en vigencia de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Asimismo, presenta un cuadro comparativo entre el Reglamento de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, de fecha 27 de diciembre de 1962 y el Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud, aprobado mediante la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, distinguiendo sobre el nuevo cuerpo normativo lo que a continuación se detalla:

"Se amplía el concepto de los servicios en salud que presta la Caja de Seguro Social y se incluye dentro de su marco regulatorio a los Riesgos Profesionales.

(...)

Se incluye el concepto de convenio de compensación de costos en la nueva reglamentación, de acuerdo al Artículo 136 de la Ley 51 de 2005.

(...)

Se amplía el ámbito de operación de los servicios en salud, incluyendo a las instalaciones del sector salud del Estado y los hospitales privados, pero con las limitaciones que señala la Ley Orgánica de la Caja, específicamente en el artículo 70 y en numeral (sic) 1 del Artículo 136 de la Ley 51 de 2005.

(...)

La antigua reglamentación ya establecía la posibilidad que los servicios de salud que brinda la institución pudieran ser dispensados en instalaciones privadas o que un(sic) fueran de su propiedad. Sin embargo, la misma era ambigua y no mantenía límites específicos para su otorgamiento. Situación que sí establece el nuevo reglamento. De igual manera, la antigua reglamentación no mantenía montos en cuanto a la contratación con el sector privado o en el caso de los reembolsos por gasto médicos, lo cual quedaba a la libre disposición de las partes al momento de suscribir los convenios o contratos pertinentes. Por el contrario en la nueva reglamentación se estipulan montos específicos, tanto para las contrataciones con el sector privado, prestaciones en el exterior y en caso de reembolsos. Lo que trae como consecuencia que estas contrataciones no puedan rebasar lo que señale el reglamento.

Por último es importante señalar, que por Ley, tanto en el artículo 70 y en el numeral 1 del Artículo 136, se establece la posibilidad, no



66

absoluta, que se establezcan convenios de cooperación en prestación de salud tanto con el sector privado y público.”

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El señor Procurador de la Administración, mediante Vista N°1361 de 27 de noviembre de 2019, solicita a la Sala Tercera que se declare QUE NO ES ILEGAL la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se aprueba el “Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social”.

Denota que el precitado Reglamento contiene la atención de salud integral, los niveles de atención y los grados de complejidad de los servicios y las prestaciones en salud a enfermedades profesionales o no, la cartera de servicios, las que se dispensan dentro del país, pero fuera de la red de los servicios que brinda la Institución, las asistencias que se dispensan fuera del país, las certificaciones de salud y el reembolso de gastos médicos del Riesgo de Enfermedad y Maternidad; lo cual es cónsono con la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

De igual manera, agrega que el acto administrativo acusado de ilegal, tiene como fin último que se desarrolle un Sistema de Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social ordenado, sistematizado y administrativamente eficiente.

### IV. DECISIÓN DE LA SALA

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial.



67

Al explicar la naturaleza de la Acción de Nulidad, consagrada en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha dejado establecido, en reiterada jurisprudencia, que la misma tiene por objeto procurar el mantenimiento del orden jurídico abstracto, lesionado por el acto administrativo que se reputa ilegal; por lo que esta Acción sólo procede, salvo excepciones, cuando el demandante invoca la violación de los llamados actos jurídicos impersonales, creadores de situaciones jurídicas generales que afectan a todos los ciudadanos.

La pretensión de la Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería (ANPATE), es que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por la cual se aprueba el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social.

Observa la Sala que, la parte actora argumenta que el acto administrativo impugnado vulnera de manera directa por comisión, los artículos 70 y 132 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, así como el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyos textos son del siguiente tenor:

**“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.”

**“Artículo 132. Sistema de Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social.** La Caja de Seguro Social, a través de un sistema de servicios de salud, brindará atención de salud 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. Esta atención se brindará en el ámbito de la red de servicios de atención institucional, a través del enfoque bio-sicosocial en salud y con criterios de efectividad, eficacia, calidad, equidad y oportunidad.”

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la



68

misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

Previo al análisis de las normas que se estiman infringidas y del acto administrativo impugnado, este Tribunal Colegiado se percata que, por razón de las Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad interpuestas igualmente por el Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la Asociación Nacional de Funcionarios Administrativos de la Caja de Seguro Social y de la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios (APMV) para que se declare, nula por ilegal, la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social -acumuladas mediante Resolución de treinta (30) de mayo de 2019- la Sala declaró mediante Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2020, que el acto administrativo citado en líneas que preceden NO ES ILEGAL. Cabe señalar que, tanto en el presente proceso, como en sendas demandas, las normas que se estiman infringidas y el concepto de la violación son del mismo tenor. En dicha Sentencia se expresó lo siguiente:

“... la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

(...)

De lo anterior se infiere que la Administración está legitimada para emitir su propio ordenamiento, cuando la Ley efectivamente le ha concedido tal potestad. Por tal razón, es que, nace un Reglamento por parte de una entidad pública, cuando ésta se encuentra actuando bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, existe un grado de subordinación del Reglamento con respecto a la Ley.

(...)

En ese orden de ideas, la potestad reglamentaria de la Caja de Seguro Social encuentra su génesis en los fundamentos Constitucionales del Derecho a la Seguridad Social, lo cuales se encuentran contemplados en el artículo 113 de la Carta Magna, que señala que los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez,



69

viudez, orfandad, paro forzoso, accidente de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridades sociales, y que la ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

(...)

En ese orden de ideas, las violaciones directas por comisión, invocadas por la parte actora, que se refieren a que el acto impugnado es contrario a lo que establece la Ley 51 de 2005, norma jerárquicamente superior al mismo, no se evidencian en la situación jurídica que esta Sala analiza, toda vez que se constata que ninguna de las tres (3) disposiciones invocadas como violatorias de la Ley por el Reglamento contenido en la Resolución N°52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva (sic) la Caja de Seguro Social, sean contrarias a la Ley 51 de 2005 y a la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo, y pues dicha regulación obedece a la potestad reglamentaria contenida en los artículos 6, 28 (numeral 2) ...

Dichos artículos son el fundamento de la facultad que posee la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al tenor de lo establecido en la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, por lo que a juicio del Tribunal, los demandantes parten de una premisa equivocada, en cuanto a la potestad reglamentaria se refiere ya que son claras las disposiciones que facultan a la Caja a ejercer esa facultad en casos como el ventilador, por la sencilla razón que es el ente regulador de la seguridad social pública.

(...)

En atención a lo antes expuesto, esta Superioridad no encuentra que los artículos 70 y 132 de la Ley 51 de 2005, así como el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, invocados por los demandantes como quebrantados por el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social, contenido en la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitido (sic) por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se hayan proferido en contradicción con la potestad reglamentaria de dicho organismo.”

Ante lo expuesto, valora esta Superioridad que no es viable pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo impugnado, toda vez que en el presente caso ha operado el fenómeno jurídico conocido como **Cosa Juzgada**, en atención a lo establecido en los artículos 1028 y 1030 (numeral 2) del Código Judicial, normas supletorias aplicables por disposición del artículo 57c de la Ley N° 135 de 1943, que disponen lo siguiente:

“**Artículo 1028.** La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada





70

hubiere:

1. Identidad jurídica de las partes;
2. Identidad de la cosa u objeto; y
3. Identidad de la causa o razón de pedir.

Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean los causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigir las u obligación de satisfacerlas.”

“**Artículo 1030.** Producen efecto de cosa juzgada contra terceros, las sentencias dictadas:

1. En los procesos relativos al estado civil de las personas y las referentes a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias;
2. En los procesos seguidos por acción popular; y
3. En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, caso en el cual surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.”

Disposiciones estas que son concordantes con el precepto contenido en el artículo 206 de la Constitución Política, así como el artículo 99 del Código Judicial, que puntualmente establecen que las Sentencias dictadas por esta Sala son finales, definitivas y obligatorias.

En ilación, resulta oportuno citar lo que, respecto al fenómeno jurídico de **Cosa Juzgada**, expone el jurista Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Veamos:

“**Cosa juzgada.** Autoridad y eficacia que adquiere la sentencia judicial que pone fin a un litigio y que no es susceptible de impugnación, por no darse contra ella ningún recurso o por no haber sido impugnada a tiempo, lo que la convierte en firme. **Es característico en la cosa juzgada que sea inmutable e irreversible en otro procedimiento judicial posterior.** Se dice que la cosa juzgada es formal cuando produce sus consecuencias en relación con el proceso en que ha sido emitida, pero que no impide su revisión en otro distinto, como sucede en los procedimientos ejecutivos y en otros juicios sumarios, como los de alimentos y los interdictos, puesto que el debate puede ser reabierto en un juicio ordinario, y que es substancial cuando sus efectos se producen tanto en el proceso en que ha sido emitida cuanto



71

en cualquiera otro posterior. La cosa juzgada constituye una de las excepciones perentorias que el demandado puede oponer a la acción ejercitada por el actor; para ello es necesario que concurren los requisitos de identidad de las personas, identidad de las cosas e identidad de las acciones. (Ossorio, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales", 1ª Edición Electrónica, página 136)" (lo resaltado es nuestro)

Siendo así, por razón de la Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2020, en la que se reconoció la legalidad del acto administrativo impugnado, y en virtud del configurado fenómeno de **Cosa Juzgada**, no es posible emitir un nuevo pronunciamiento de fondo, pues conllevaría desconocer lo resuelto por la Sala Tercera en los mencionados Procesos.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA** en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE)**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, y **ORDENA** el archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE;

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGEN:  
Panamá, 31 de marzo de 2021  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA