

12 de febrero de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción

Contestación de

la Demanda La firma López y Tejada, en representación de Pablo Teobaldo Quintero, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°11467-94 de 21 de julio de 1994, expedida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, actos confirmatorios 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 nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante ese Tribunal Colegiado, con la finalidad de contestar en debida forma la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito, de conformidad con el numeral 2, del artículo 348 del Código Judicial.

I. En cuanto a la pretensión:

El demandante solicita a la Sala Tercera de la Corte declare que es ilegal, y por tanto, nula la Resolución N°11467-94 de fecha 21 de julio de 1994, por medio de la cual se revoca oficiosamente la Resolución N°112 de fecha 12 de marzo 1993, emitida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social. Igualmente solicita, sean declarados ilegales y por tanto nulos, los actos administrativos confirmatorios contenidos en las Resoluciones N°5793 de 4 de abril de 1995, que resuelve el recurso de reconsideración y la N°13855-96.J.D. de 5 de diciembre de 1996, por el cual la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, revoca parcialmente la Resolución N°11467-94 de 21 de julio de 1994, manteniendo el criterio interpretativo que conlleva el desconocimiento de las cuotas de seguro social pagadas por el demandante, en el período comprendido entre enero de 1990 y febrero de 1992.

Como consecuencia de las anteriores peticiones, solicita se declare que el Dr. Pablo Teobaldo Quintero cumple con todos los requisitos legales, en cuanto a edad y cotizaciones para ser merecedor de la Pensión de Vejez Anticipada, a partir del 16 de abril de 1993, para lo cual deberán tomarse en cuenta las cuotas pagadas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario durante el período comprendido entre enero de 1990 hasta febrero de 1992; teniendo la Caja de Seguro Social la obligación de pagar las sumas mensuales dejadas de percibir por el Dr. Pablo Teobaldo Quintero, en concepto de Pensión de Vejez Anticipada desde el 16 de abril de 1993.

En cuanto a la pretensión de la demandante, considera este Despacho que la misma carece de fundamento jurídico, tal como lo demostraremos en el curso del proceso. Por tanto, solicitamos a los Honorables Magistrados que conforman la Sala, se sirvan no acceder a lo solicitado, al momento de resolver la presente controversia.

II. Los hechos y omisiones fundamentales de la acción los contestamos de la siguiente forma:

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

Segundo: Este hecho es cierto, pues así consta en el expediente administrativo. Por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Este hecho es cierto. Por tanto, lo aceptamos.

Cuarto: Este hecho es cierto, ya que a fojas 9 del expediente judicial reposa la Resolución en mención. Por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Es cierto que la fecha de la notificación de la resolución en comento es la indicada en este hecho; sin embargo, desconocemos el lugar en que se llevó a efecto la notificación. Por tanto, esto último lo negamos.

Sexto: Este hecho no consta en el expediente, por tanto lo negamos.

Séptimo: Es cierto que mediante Resolución N°11467-94 de fecha 21 de julio de 1994, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social revocó la Pensión de Vejez Anticipada, pero no oficiosamente como señala el demandante, sino por razón de la solicitud de revisión presentada por el señor Pablo Quintero al momento de notificarse de la Resolución que le concedía la pensión por Vejez Anticipada. Por tanto, este hecho es parcialmente cierto.

Octavo: Este hecho es cierto, por tanto lo aceptamos.

Noveno: Este hecho es cierto, en el sentido que el afectado presenta los recursos correspondiente. Sin embargo, negamos que se haya visto obligado a presentar los mismos. Por tanto, esto último lo negamos.

Décimo: Este hecho es cierto, pues así se desprende de la referencia que se hace en la Resolución que reposa de fojas 2 a 5 del expediente. Por tanto, lo aceptamos.

Décimo Primero: Este hecho es cierto, ya que de fojas 2 a 5 del expediente se lee dicha Resolución. Por tanto, lo aceptamos.

Décimo Segundo: Este más que un hecho, constituye una alegación del demandante y como tal la tenemos. Por tanto, este hecho lo negamos.

Décimo Tercero: Este hecho es cierto, por tanto lo aceptamos.

III. Las disposiciones violadas y el concepto de la violación, es expuesto por la demandante en los siguientes términos.

1. El literal e), del Artículo 2, del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954.

¿Artículo 2: Quedan sujetos al régimen de cotización obligatoria del Seguro Social:

...

e) Los pensionados de la Caja y los jubilados del Estado, en las condiciones que determine la Ley.

...¿

Señala la demandante que la Administración ha violado en forma directa por omisión el artículo citado, ya que desconoce el derecho correlativo de quien cotiza obligatoriamente, a recibir de dicha entidad de seguridad social, los beneficios y prestaciones contempladas en la Ley, toda vez que ninguna de sus normas prohíbe el trabajo remunerado del incapacitado permanente. Agrega, que la Caja de Seguro Social, al excluir de los beneficios al Dr. Pablo Teobaldo Quintero ha interpretado erróneamente que existe una prohibición legal para la prestación de servicios remunerados, por parte del incapacitado permanente, desconociendo el total de 26 cuotas pagadas a la Caja de Seguro Social por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en el período de enero de 1990 a febrero de 1992. (fs. 16)

Sobre el cargo de ilegalidad endilgado a este artículo, consideramos que el mismo carece de fundamento jurídico y por tanto, lo rechazamos, ya que si bien el

literal e), establece que quedarán sujetos al régimen de cotización obligatorio de la Caja de Seguro Social, los pensionados y jubilados, lo cierto es que tales cotizaciones quedarán sujetas a las condiciones que determine la Ley, de allí pues que cuando se trate de pensiones de invalidez parcial, el beneficiario de la misma puede procurarse un trabajo y por ende, tendría la obligación de cotizar a la Caja de Seguro Social. Igual situación sería aplicable al jubilado que vuelve a laborar.

Sin embargo, la situación del pensionado por incapacidad total absoluta se encuentra en una situación diferente, ya que la disposición legal que regula su otorgamiento, también establece la prohibición al trabajo de quien resulte beneficiado por ésta, según la definición que ofrece de la incapacidad total permanente, al señalar que se entiende por dicha incapacidad ¿la producida por alteraciones orgánicas o funcionales incurables, o de duración no previsible, que impidan al asegurado desempeñar cualquier clase de trabajo remunerado.

2. El artículo 54 del Decreto Ley 14 de 1954, el cual hace referencia a la forma en que se tomarán en cuenta los salarios del cotizante para el cómputo de la pensión a otorgar, basándose en una tabla de cuotas cotizadas a la Caja de Seguro Social.

La demandante, al referirse al concepto de la violación del artículo 54 en comento, señala que la misma se ha dado en forma directa por omisión, desde el momento en que la Caja de Seguro Social se apoya en una interpretación errónea del artículo 23 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, para calcular los salarios bases mensuales que servirían para el cálculo de la pensión a otorgar. Expresa, que sin fundamento legal se desconocieron las cuotas reportadas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para quien su mandante sirvió como Vice-Ministro, durante el período comprendido entre enero de 1990 y febrero de 1992.

Contrario a lo expuesto por la demandante, somos de la opinión que el artículo 54 del Decreto Ley N°14 de 1954, fue aplicado debidamente, ya que la Caja de Seguro Social bajo ningún concepto podía tomar en cuenta las cuotas obrero patronales pagadas por el asegurado Pablo Teobaldo Quintero durante el período de enero de 1990 a febrero de 1992, ya que el mismo en ese período gozaba de los beneficios de una Pensión de Invalidez total otorgada por el Programa de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social, lo cual le imposibilitaba de ejercer cualquier trabajo remunerado, según lo dispone expresamente el artículo 23 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, que regula todo lo referente a Riesgos Profesionales

3. El artículo 54-A del Decreto Ley 14 de 1954.

¿Artículo 54-A: Se establece el régimen de pensiones anticipadas para los asegurados que tengan acreditados por lo menos, ciento ochenta (180) meses de cotizaciones.

La pensión anticipada se podrá conceder a los hombres que hayan cumplido por lo menos, cincuenta y cinco (55) años de edad o a las mujeres que hayan cumplido por lo menos, cincuenta (50) años de edad.

El monto de la pensión anticipada se calculará actuarialmente de modo que no origine nuevas cargas financieras.

Para tal efecto, la pensión que resultare de acuerdo con lo establecido en el artículo 53-A del Decreto Ley 14 de 1954, modificado por el artículo 15 de la presente Ley, se multiplicará por el factor que se indica a continuación, según la edad en la fecha del retiro anticipado.

EDAD DEL RETIRO ANTICIPADO

Hombres	
55	
56	
57	
58	
59	Mujeres
50	
51	
52	
53	
54	Factor de Reducción
.8231	
.8524	
.8844	
.9194	
.9578	

El monto de la pensión que resultare de la multiplicación indicada antes, será la base definitiva para los pagos que deba hacer la Caja de Seguro Social a los pensionados que se retiren en forma anticipada.

Cada cinco (5) años la Caja de Seguro Social revisará el valor de los factores de reducción en base a la tasa de mortalidad, más reciente de la población panameña.¿

La demandante señala, que el artículo 54-A citado, fue violado en forma directa por omisión. El mismo conceptúa y define las circunstancias que hacen acreedor a un asegurado, al beneficio de una Pensión de Vejez Anticipada; agrega, que la Resolución N°11467-94 de 21 de julio de 1994, expedida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, al revocar oficiosamente la Pensión de Vejez Anticipada, concedida mediante Resolución N°C. de P. 112 de 12 de marzo de 1993, de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, se distancia y omite el derecho expresamente concedido por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social en el artículo 54-A y vulnera un principio ya reiterado por la jurisprudencia en materia de actos administrativos que crean, reconocen o declaren derechos subjetivos en favor de los particulares, cual es su irrevocabilidad. Por tanto, también los actos confirmatorios infringen la prohibición de revocar oficiosamente los actos de la Administración cuando afecten derechos subjetivos, al mantener los criterios interpretativos que tienen como consecuencia la lesión al derecho particular del demandante, desconociendo las cuotas del seguro social pagadas y reportadas a la Caja de Seguro Social por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, durante el período de enero de 1990 a febrero de 1992.

4. El literal k), del artículo 17 del Decreto Ley N°14 de 27 de agosto de 1954:

¿Artículo 17: Son facultades de la Junta Directiva:

...

k) Conocer y decidir todas las apelaciones en contra de las resoluciones y decisiones que dicte la Dirección General.

...¿

Este artículo, según la recurrente, ha sido violado en forma directa y por aplicación indebida, ya que el mismo establece y define como facultad de la Junta Directiva, el conocer y decidir las apelaciones en contra de las decisiones y resoluciones

que dicte la Dirección General de la Caja de Seguro Social, desde dos vertientes distintas; la primera, en la que apartándose del alcance a que se restringe en la norma la facultad revisora, limitándola exclusivamente a las fases recursivas a ruego del particular, se violenta el Principio de la Irrevocabilidad del Acto Administrativo, y de manera oficiosa, sin que mediase petición de parte afectada, se revocan y se vulneran derechos subjetivos, concedidos previamente por la Resolución N°112 de 12 de marzo de 1993 de la Comisión de Prestaciones, revocando y suspendiendo los efectos de la Pensión de Vejez Anticipada, previamente concedida por aquel Departamento.

La segunda vertiente se da, desde el momento en que mediante Resolución N°13855-96-JD de 5 de diciembre de 1996, proferida por la Junta Directiva, se desmejora ostensiblemente la situación del apelante, en la medida en que se modifica alterando el monto y fecha de inicio del derecho previamente concedido y aceptado, mediante la Resolución N°112 de la Comisión de Prestaciones.

Concluye la demandante señalando, que la Administración infringe el literal k), del artículo 17, por aplicarlo indebidamente, ya que por un lado, genera incertidumbre jurídica al revocar indebidamente su propio acto, a pesar de que en nuestra legislación sólo el administrado puede alzarse contra los actos administrativos que le afecten, mediante los recursos que contempla el artículo 29 de la Ley 135 de 1943. Además, rebasando los límites de la competencia funcional también se vulnera el artículo en comento, desde el momento en que la administración afecta nuevamente el derecho subjetivo reconocido y lo modifica desmejorando al apelante, al decidir en segunda instancia, como acto confirmatorio, la petición de restauración por parte del asegurado. (fs. 20-21)

Los cargos de ilegalidad atribuidos al acto administrativo impugnado, por razón de la supuesta violación de los artículos 54-A y 17, literal k) del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, los contestamos en forma conjunta, toda vez que los conceptos de las violaciones expuestos se refieren al mismo tema. Veamos:

En primer lugar, no es cierto que la Caja de Seguro Social, a través de la Comisión de Prestaciones, al dictar la resolución N°11467-94 de 21 de julio de 1994, actuó de manera oficiosa, ya que en el expediente administrativo existe constancia de la solicitud de revisión de la Resolución N°112 del 12 de marzo de 1993, por parte del asegurado. Solicitud que fue acogida por la Administración, quien al revisar el expediente del señor Pablo Teobaldo Quintero se percata que para la concesión de la Pensión por Vejez Anticipada se había tomado en cuenta cuotas obrero patronales que fueron generadas mientras se encontraba gozando de Pensión de Invalidez Absoluta, lo que daba como resultado que el cálculo para otorgar dicha pensión estaba errado. Además, se daba la incompatibilidad de recibir en dinero el pago de dos prestaciones por parte de la Caja de Seguro Social, según lo dispuesto en el acápite B, del artículo 22 de la Ley 15 de 1975.

Prueba de que éstos fueron los motivos que dieron lugar a la Resolución N°11467-94 de fecha 21 de julio de 1994, es que a través de la Resolución N°13855-96-J.D. de fecha 5 de diciembre de 1996, reconoce al señor Pablo Teobaldo Quintero Pensión por Vejez Anticipada por la suma de B/.544.25, excluyéndose las cuotas obrero patronales del período de enero de 1990 a febrero de 1992.

Por las razones expuestas, solicitamos a la Sala Tercera de la Corte desestime los cargos de ilegalidad, por la supuesta violación de los artículos 54-A y 17, literal k) del Decreto Ley 14 de 1954.

5. El artículo 23 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de mayo de 1970.

¿Artículo 23: Se entiende por incapacidad permanente absoluta la producida por alteraciones orgánicas o funcionales incurables o de duración no previsible, que impidan al asegurado desempeñar cualquier clase de trabajo remunerado.¿

Considera la parte actora, que la Administración ha violado en forma directa por interpretación errónea el artículo 23 del Decreto Ejecutivo N°68 de 1970, que conceptúa y define la Incapacidad Permanente Absoluta para los efectos del programa de Riesgos Profesionales. Agrega, que la administración interpreta erróneamente la definición de la norma como una prohibición expresa para el trabajo de cualquier incapacitado de manera permanente y en virtud de ello, revoca oficiosamente el derecho concedido al particular, desconociendo la totalidad de las cuotas pagadas por el trabajador asegurado Pablo Teobaldo Quintero durante el período comprendido entre enero de 1990 a febrero de 1992, disminuyéndose así el monto del salario promedio a considerar para los efectos de la Pensión de Vejez Anticipada. (fs. 21-22)

Definitivamente que no compartimos el criterio externado por la demandante en cuanto a la interpretación del artículo 23 en comento, ya que del tenor literal de la misma se desprende que el asegurado que se encuentre gozando de Pensión de Invalidez Absoluta no puede realizar trabajo alguno remunerado.

Esta prohibición también se desprende, del artículo 49-C de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, cuando establece que ¿Los asegurados en goce de pensión de invalidez podrán trabajar cuando se encuentren en período de rehabilitación por autorización de la Comisión de Prestaciones¿, es decir que no pueden realizar trabajo remunerado sin la autorización expresa de la comisión de Prestaciones.

La Pensión de Invalidez exime del trabajo, ya que implica la incapacidad de realizar el mismo y por tanto, busca cubrir el ingreso económico que percibía el pensionado. Sin embargo, la excepción que contempla el artículo 49-C, se explica en virtud del proceso de rehabilitación, que en esencia implica el reinicio de labores para el pensionado, a fin de obtener un restablecimiento absoluto.

6. El artículo 22 de la Ley 15 de 31 de marzo de 1975.

¿Artículo 22: Es incompatible la percepción de más de una prestación en dinero por un mismo beneficiario, concedida de conformidad con la legislación especial que sobre esta materia rige a la Caja de Seguro Social. En caso de concurrencia, se pagará la que sea más beneficiosa.

...¿

La demandante, al referirse al concepto de la violación de la norma citada indica, que la misma ha sido violada en forma directa y por aplicación indebida, al excluir de su ámbito de aplicación la situación específica que se verifica en el caso del Dr. Pablo Teobaldo Quintero, quien resulta beneficiario al mismo tiempo de dos (2) prestaciones en dinero distintas, cuyos requisitos cumple y la concesión nace de conformidad con la legislación especial de la Caja de Seguro Social. Indica además, que a través de la Resolución impugnada, y contrario al texto de la norma citada, la Comisión de Prestaciones revocó la Resolución N°112 de 12 de marzo de 1993, excluyendo del beneficio de la concurrencia de prestaciones la Pensión de Vejez Anticipada, a pesar de que el monto mensual fijado y demás beneficios, resultaba la más favorable a los intereses de su mandante. Expresa también, que a través de los actos confirmatorios se violenta la norma citada, ya que se reduce el monto de la pensión fijado en la Resolución N°112 de 12 de marzo de 1993, por no considerar para el cómputo del salario promedio mensual las aportaciones hechas al fondo de la Caja de Seguro Social

hasta febrero de 1992, quedando el asegurado sin la opción más beneficiosa, como era su expectativa. (fs. 22-23)

Consideramos, que el artículo invocado por la demandante, en ninguna forma ha sido violado; todo lo contrario, se ha cumplido a cabalidad con lo preceptuado en el mismo, ya que al otorgar la Junta Directiva la Pensión de Vejez Anticipada al Dr. Pablo Quintero, le concedió el derecho a escoger la más beneficiosa, tal como lo permite el artículo 22 de la Ley 15 de 1975.

En cuanto a la decisión de la Caja de Seguro Social de no tomar en cuenta las cuotas aportadas en el periodo de enero de 1990 a febrero de 1992, como ya lo hemos explicado en párrafos anteriores, consideramos que la decisión fue la correcta, ya que el pensionado por incapacidad total, no puede desempeñar ningún tipo de trabajo remunerado, por prohibirlo expresamente las normas que regulan las prestaciones que se otorguen a través de Riesgos Profesionales. Por tanto, rechazamos la supuesta violación del artículo 22, previamente citado.

7. El artículo 4 de la Ley N°18 de 8 de noviembre de 1993.

¿Artículo 4: Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidad entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de tratos para trabajadores inválidos y trabajadores inválidos.

Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de tratos entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.¿

El concepto de la violación del citado artículo lo expone la demandante en los siguientes términos:

¿La administración viola en forma directa por omisión el artículo 4 de la Ley N°18 de 8 de noviembre de 1993, en la medida en que al interpretar el artículo 23 del Decreto de Gabinete 68 del 31 de marzo de 1970, como una prohibición expresa al incapacitado permanente para la prestación de cualquier servicio remunerado, vulnera la igualdad de oportunidad y de trato a las personas inválidas en materia de empleo y de integración a la comunidad a que se refiere el citado convenio, hoy Ley de la República. Del mismo modo la administración a través de la resolución impugnada violenta el artículo 4 de la Ley 18 de 1993, tanto al prohibir el trabajo al incapacitado permanente, así como al no darle oportunidad de un mejor vivir, procurándose un mejor estatus dentro del Régimen de Seguridad Social, amparándose, como la propia Ley permite y pretende el demandante, bajo beneficios distintos y optando por aquel que resulte más beneficioso.¿ (fs. 14-15)

En relación al cargo de ilegalidad atribuido a la Resolución impugnada, por razón de la supuesta violación del artículo citado, somos del criterio que la misma no se ha dado, ya que el mismo se refiere a principios que deben regir en cuanto a la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores en general, en cuanto a la consecución de empleo, sean éstos o no discapacitados. Sin embargo, la norma relacionada que ataca el demandante (art. 23 del Dec. Gab. N°68 de 1970), es una norma de seguridad social, que rige para situaciones determinadas y por tanto no son aplicables de manera genérica, por ende consideramos que en ninguna forma se ha violado la disposición citada.

Por los razonamientos expuestos, solicitamos a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte, que al momento de resolver la presente controversia se sirvan rechazar la pretensión del recurrente y en su lugar, declaren que

no es ilegal la Resolución N°11467-94 de fecha 21 de julio de 1994, así como sus actos confirmatorios.

Pruebas: Aceptamos las pruebas documentales presentadas con la demanda, por encontrarse debidamente autenticadas.

Aducimos como prueba a favor de la Administración el expediente administrativo que ha dado lugar a la presente demanda y que se encuentra en la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social.

Derecho: Negamos el invocado por la parte actora.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Pensión de vejez anticipada.