

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1994

Panamá, 1 de diciembre de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 499312022.

El Licenciado Amado Javier Bernal Prado, actuando en nombre y representación de **Milvia Aliety Martínez Carranza**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 24958 de 29 de octubre de 2009, emitida por la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, sus 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.**

Acudo ante el Tribunal, 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 de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Noveno:** Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado especial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. De la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones especiales:

- **Artículo 34**, que establece los parámetros por los cuales se regirán las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas, indicando la objetividad y el apego al principio de estricta legalidad, además, determina que los servidores públicos deberán actuar bajo los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

- **Artículo 36**, por el cual se prohíbe la celebración o emisión de actos administrativos que infrinjan alguna norma jurídica vigente, o que la autoridad carezca de competencia para ello (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

- **Artículo 52**, que guarda relación con las situaciones jurídicas que impliquen vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

- **Artículo 62**, que determina los supuestos para que las entidades públicas puedan anular de oficio sus propias actuaciones (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución 24958 de 29 de octubre de 2009**, emitida por la **Comisión de**

**Prestaciones Económicas**, por medio de la cual se ordenó revocar el acto que reconoció la pensión de viudez otorgada a **Milvia Aliety Martínez Carranza**, debido a que en el momento en que ésta presentó la solicitud para obtener el beneficio en calidad de compañera de Oscar Lay Pérez (q.e.p.d.); se encontraba disuelto el vínculo matrimonial y no cumplía con el término para reconocer una unión de hecho (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

Es decir, la entidad demandada pudo corroborar a través del certificado de matrimonio expedido por el Tribunal Electoral, que a la hoy actora no le correspondía el beneficio como sobreviviente solicitado en el año 2009, ya que en dicho certificado se evidenció que de manera previa al hecho de muerte del asegurado, en el año 2008, la favorecida (actora) y el fallecido (Oscar Lay Pérez) se habían divorciado según la Sentencia 614 de 12 de diciembre de 2005, proferida por el Juez Primero Seccional de Familia del Primer Circuito Judicial de Panamá (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

No obstante, debido a su disconformidad con la decisión de la **Caja de Seguro Social**, la accionante interpuso un recurso de reconsideración y luego de apelación, que fueron resueltos a través de la Resolución 21989 de 10 de junio de 2021 y la Resolución 55 309-2022-J.D. de 22 de febrero de 2022, respectivamente, confirmándose en ambas instancias la decisión de revocatoria que había sido adoptada, por lo que quedó agotada la vía administrativa desde el 6 de abril de 2022, luego de la notificación de la última actuación (Cfr. fojas 49-53 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 29 de abril de 2022 el Licenciado Amado Javier Bernal Prado acudió a la Sala Tercera actuando en nombre y representación de **Milvia Aliety Martínez Carranza** para interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, en contra de la Resolución 24958 de 29 de octubre de 2009 emitida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la **Caja de Seguro Social**, la cual fue admitida a través de la Providencia de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022) (Cfr. fojas 1-4 y 55 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la entidad demandada violó las normas invocadas de manera directa por omisión al momento de emitir el acto acusado; aunado a ello, advirtió que la institución sustentó su decisión en una ley emitida de manera posterior al ordenamiento general

del procedimiento administrativo, argumentando sobre el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de los derechos adquiridos y el debido proceso legal (Cfr. fojas 17-22 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la demandante, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, **advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a Milvia Aliety Martínez Carranza**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Al observar la pretensión de la actora y cada uno de sus argumentos, este Despacho estima indispensable efectuar algunas aclaraciones relevantes respecto a la revocatoria de los actos administrativos, así como la aplicación de la ley, tanto de carácter general como especial, que conforman el ordenamiento jurídico aplicable al caso que no ocupa.

Como primer aspecto, debemos enfatizar que la facultad para revocar los actos administrativos no implica realizar un análisis de legalidad, pues dicha función corresponde de manera privativa a la Sala Tercera; en ese sentido, podemos esclarecer que la revocatoria de una actuación surge como una manifestación de la potestad de autocontrol, que podrá ser ejercida por la entidad del Estado a quien le sea reconocida tal función por medio de una disposición contenida en la ley formal, con el objetivo de lograr un adecuado resguardo del propio ordenamiento.

Es por ello que, la potestad de revocatoria constituye una facultad exorbitante de la Administración, para anular, por sí misma, un acto administrativo evitando la comisión de un vicio o irregularidad, sin necesidad de concurrir a los Tribunales de Justicia para obtener esa declaración; es decir, esta facultad persigue la protección del principio de legalidad, que le impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho, con la finalidad de cautelar el orden jurídico.

Ahora bien, ante una situación concreta que guarde relación con la aplicación del ordenamiento jurídico, resulta indispensable observar, si en primer lugar, existe alguna legislación especial que regule y reglamente tal circunstancia, pues de ello dependerá la revisión de la ley general supletoriamente, pues queda claro que el principio de especialidad prevalece sobre las normas de carácter general; en ese sentido, para lograr una mayor aproximación al argumento expuesto, nos

permitiremos citar el contenido del artículo 14 del Código Civil que se refiere a la interpretación y aplicación de la ley, veamos:

**“Artículo 14.** Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación **las reglas siguientes:**

1. La **disposición relativa a un asunto especial**, o a negocios o casos particulares, **se prefiere a la que tenga carácter general.**

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”

Lo expuesto en la disposición citada nos permite comprender el principio de especialidad de las normas jurídicas, al que nos referimos en líneas previas, ya que determina las reglas de interpretación basadas en dos supuestos, el primero de ellos, y que incluso resulta aplicable al caso que nos ocupa, consiste en la preferencia de las disposiciones de carácter especial sobre aquellas de carácter general.

El segundo supuesto, corresponde a criterios con la misma especialidad o generalidad, lo que pareciera posicionarlas en un mismo nivel; sin embargo, el Código Civil establece que el análisis de las mismas se efectuará basado en el principio de especialidad, se trate de una disposición posterior dentro del mismo texto, al considerarla aclaratoria, o de preferir el instrumento según la materia cuando sean excertas diferentes, precisamente por la especialidad que la materia exija, de ahí que, conforme a las reglas de interpretación, en primer término se aplican las leyes especiales, y posteriormente, las normas contenidas en leyes de carácter general.

En síntesis, la revocatoria se configura como un poder de la Administración del Estado para volver sobre sus actos, de oficio o a petición de parte, con la finalidad de revisar y poder retirar por sí misma, los actos administrativos viciados, irregulares o inconciliables con el ordenamiento jurídico, a través de una nueva actuación con efecto contrario, siempre que la ley especial aplicable así lo determine, o en caso contrario, se cumplan los supuestos que establece la ley general.

**En el marco de lo antes indicado, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, se observa que la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social (entidad demandada),**

**cumplió con el procedimiento especial respectivo para determinar la decisión de revocar el acto con el cual se otorgó la pensión de viudez a favor de la actora; por ende, el acto impugnado y sus confirmatorios fueron emitidos conforme a la ley especial aplicable.**

En este contexto, nos permitiremos citar parte de lo expuesto por la entidad, en su informe de conducta, respecto al objeto de controversia del proceso en estudio. Veamos:

“La relación de hechos que anteceden, reseñan los actos y actuaciones que la administración de la Caja de Seguro Social, imprimió al trámite de la **solicitud de pensión** de sobreviviente presentada por la señora MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA,...y las razones que obligaron a **la revisión de la prestación económica concedida**, con fundamento en los reparos formulados por la Contraloría General de la República en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley N° 32 de 1984, **en su condición de ente fiscalizador de los fondos públicos** y del Artículo 116 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que establece **la facultad de revisar de oficio estas prestaciones**, pudiéndose establecer que la prestación económica **había sido concedida erróneamente**, debido a que la peticionaria no cumplía con los requisitos establecidos en el Artículo 180 de la Ley N°51 de 2005, para acceder a **la pensión de viudez reclamada**, procediéndose con las correcciones pertinentes, lo que generó que la Caja de Seguro Social, dictara los actos administrativos demandados como ilegales por la asegurada MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA.” (Cfr. fojas 60-61 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

Visto lo anterior, esta Procuraduría antes de pronunciarse sobre cada una de las normas invocadas y el concepto de violación de las mismas, estima pertinente explicar de manera detallada el caso en estudio, en el orden siguiente.

Reiteramos que la controversia objeto de análisis, consiste en el examen de legalidad de la revocatoria del acto que le concedió el derecho a **Milvia Alviety Martínez Carranza**, de obtener el beneficio económico de pensión de viudez, a causa de la muerte de Oscar Ley Pérez (q.e.p.d.), siendo tal prerrogativa solicitada, en su calidad de compañera del fallecido, durante el año 2008.

En atención a ello, citaremos el artículo 180 de la Ley 51 de 2005, que establece los presupuestos para interponer una solicitud de pensión de viudez, indicando el texto modificado mediante la Sentencia de 23 de mayo de 2006 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial 256524 de 5 de septiembre de 2006, en atención a la declaración de

inconstitucionalidad de las frases la viuda y la cónyuge, pues solo permitían el beneficio para las mujeres, excluyendo a los beneficiarios de sexo masculino, veamos:

**“Artículo 180. Pensión de Viudez.** Tendrá derecho a Pensión de Viudez, la viuda o el viudo del asegurado o asegurada y la viuda o el viudo de la pensionada o pensionado fallecido.

A falta de viuda o viudo corresponderá el derecho al cónyuge o a la cónyuge con la que convivía el causante en unión libre, a condición de que no hubiera existido impedimento legal para contraer matrimonio y de que la vida en común se hubiera iniciado por lo menos cinco años antes del fallecimiento del asegurado o asegurada y del pensionado o pensionada.

Se aceptará como prueba de la vida en común, únicamente la declaración que hubiera hecho el asegurado o asegurada y el pensionado o pensionada, de acuerdo con las normas que determine el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva.

Si la concubina quedara en estado de gravidez al fallecimiento del asegurado o pensionado o si los convivientes tuvieran hijos en común, se prescindirá del requisito de declaración previa del asegurado.” (La subraya es nuestra).

El artículo 180 de la ley orgánica de la **Caja de Seguro Social**, citado, determina con toda claridad quienes se encuentran legitimados para recibir la pensión de viudez, se trate de un beneficiario de sexo femenino o masculino, e incluso, reconoce la unión libre entre convivientes aun cuando el vínculo no se encuentre reconocido de conformidad con el procedimiento establecido en el Código de la Familia para las uniones de hecho, sino que permite la aprobación de la solicitud a fin que el sobreviviente pueda obtener el beneficio, siempre y cuando, se pueda comprobar que la conviviente y el fallecido, cumplieran con los requisitos para reconocer el vínculo.

Lo anterior implica, que los procedimientos relacionados a las pensiones de asegurados, y sus sobrevivientes, corresponde a una materia especializada que se encuentra regulada y también reglamentada por la autoridad competente, siendo el caso de la **Caja de Seguro Social**, razón que nos permite citar los artículos 11 y 13 del Reglamento de la Comisión de Prestaciones Económicas, contenido en la Resolución 2,712-86 J.D. de 22 de julio de 1986, publicada en la Gaceta Oficial 20,617 de 13 de agosto de 1986, modificada por la Resolución 42,289-2010 J.D. de 16 de septiembre de 2010, publicada en Gaceta Oficial 26643 de 15 de octubre de 2010, veamos:

**“Artículo 11.** La Comisión de Prestaciones apreciará libremente y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley y los Reglamentos, los documentos y pruebas presentadas en las solicitudes de las prestaciones y servicios señalados en el artículo 9 de este Reglamento.

Parágrafo. La Comisión podrá solicitar cualquier información adicional cuando así lo creyere conveniente con el fin de calificar debidamente la solicitud de que se trate.”

...  
**“Artículo 13.** El conocimiento de cualquier hecho, por una dependencia de la Institución, que afecte la situación de un pensionado por vejez o invalidez, retiro anticipado y de los beneficiarios de las pensiones de sobrevivientes, deberá ser comunicado inmediatamente a la Comisión de Prestaciones para que se tomen las medidas que sean procedentes en relación con el caso enunciado.”

Las normas señaladas, demuestran que el procedimiento para el reconocimiento de una pensión, cuya competencia recae en el entidad demandada, no es formalista, pues permite a los beneficiarios aportar todos los elementos que le permitan demostrar el derecho que tienen sobre la reclamación que efectúen, aunado a ello, la Comisión de Prestaciones Económicas puede, en el marco de la valoración probatoria, solicitar la aportación de adicional para efectuar adecuadamente la calificación de las solicitudes; no obstante, la reglamentación determina la obligatoriedad para las dependencias de la entidad, informar sobre cualquier hecho que pueda afectar el beneficio de manera inmediata, para que la parte competente pueda revisar y decidir al respecto.

En ese sentido, debemos enfatizar que la reglamentación permite realizar una revisión de los casos, ya que tal facultad se encuentra reconocida en la ley especial, determinando a través de su artículo 116, la competencia, las atribuciones y facultades de la **Caja de Seguro Social**, frente a los procedimientos de pensión que se encuentren en trámite o que ya hayan sido concedidos, especificando cada una de las causales que acreditan la revisión, cito:

**“Artículo 116. Facultad revisora.** La Caja de Seguro Social, de oficio o a solicitud de parte interesada, **está facultada para revisar los casos** en los que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando compruebe que se ha incurrido en las siguientes causales:

1. Errores de cálculo.
2. Falta en las declaraciones.
3. Alteración en los datos pertinentes.
4. Falsificación de documentos.
5. Simulación de la invalidez por parte del paciente.
6. Falsedad en la calificación de la invalidez por la instancia correspondiente.

### 7. Cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones.

La Caja de Seguro Social solamente emitirá una nueva resolución, si de la revisión resultan modificadas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas.

En principio, los asegurados o sus dependientes no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso. No obstante lo anterior, si las prestaciones hubieran sido pagadas a base de documentos, calificaciones, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos imputables al beneficiario, la Caja de Seguro Social exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiera lugar.

La Caja de Seguro Social presentará la denuncia respectiva cuando se determine que alguno de los documentos que hayan conllevado al otorgamiento de una pensión, esté adulterados, falsificados o contengan dictámenes falsos.

La participación de algún servidor de la Institución en la ejecución o elaboración de documentos, calificaciones o dictámenes falsos, acarreará la destitución inmediata, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan." (Lo resaltado es nuestro).

Señalado lo anterior, este Despacho detallará cada uno de los aspectos que nos conducirán a demostrar que no le asiste la razón a quien acciona, pues en definitiva, la entidad que emitió el acto que hoy se demanda, con fundamento en su ley especial, efectuó una revisión de oficio, luego que **Milvia Aliety Martínez Carranza**, aportara un certificado de matrimonio con la advertencia de la disolución del vínculo matrimonial por sentencia ejecutoriada de divorcio.

En ese orden, este Despacho observa la cronología expuesta por la entidad acusada mediante su informe de conducta, así como en la motivación del acto impugnado y cada una de sus actos confirmatorio, en los cuales se indica el matrimonio contraído entre la beneficiaria (demandante) y el fallecido, había perdido su validez jurídica desde el 12 de septiembre de 2005; sin embargo, la pensión de por viudez fue solicitada por la hoy actora, el 9 de febrero de 2009, reconociéndosele el beneficio desde el 6 de diciembre de 2008 (fecha del fallecimiento), hasta el 6 de diciembre de 2013 (vencimiento del beneficio), a través de la Resolución D.N. de P.E. 999 de 14 de mayo de 2009 (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

Lo anterior, nos permite reiterar que los requisitos para obtener las pensiones por viudez, contenidos en el artículo 180 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la **Caja de Seguro Social**, consisten

medularmente en probar que el beneficiario tiene un vínculo jurídico de matrimonio con el fallecido, o que éstos cumplen con los requisitos para reconocer un matrimonio de hecho; es por ello, que este Despacho estima pertinente hacer referencia a las disposiciones que regulan esta materia, contenidas en el Código de la Familia, destacando en primer término los conceptos generales, los impedimentos y luego el procedimiento, veamos:

**“Artículo 53.** La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio, mantenida durante cinco (5) años consecutivos en condiciones de singularidad y estabilidad surtirá todos los efectos del matrimonio civil.” (Lo resaltado es de este Despacho).

De la norma transcrita, observamos que las uniones de hecho, una vez reconocidas, tendrán los mismos efectos que un matrimonio civil; sin embargo, para ello será necesario que los convivientes sean personas capacitadas, con una convivencia consecutiva de al menos cinco (5) años en condiciones de singularidad y estabilidad, es en ese sentido que el mismo cuerpo normativo establece las definiciones de tales condiciones, cito:

**“Artículo 54.** Las personas legalmente capacitadas son las que no estén ligadas por vínculos matrimoniales y las que **no hallen comprendidas en los impedimentos establecidos en el artículo 34.**

La condición de singularidad consiste en que la unión sea de **un solo hombre con una sola mujer.**

La condición de estabilidad se cumple cuando **la convivencia sea constante, durable y permanente.**” (Lo destacado es nuestro).

Visto lo anterior, queda claro que los convivientes deben ser singulares, y la convivencia debe ser constante, durable y además permanente, de ahí que la norma establezca un tiempo mínimo de cinco (5) años para poder otorgarle validez, aunado al hecho que los mismos no pueden incurrir en ninguno de los impedimentos matrimoniales, los cuales nos permitimos citar:

**“Artículo 33.** No pueden contraer matrimonio:

1. Las personas menores de dieciocho años de edad;
2. Los que se hallaren ligados por vínculo matrimonial.

En materia de salud los impedimentos por enfermedad será reglamentados por el Código de Salud y las disposiciones que adopte el Ministerio de Salud.”

**“Artículo 34.** No pueden contraer matrimonio entre sí:

1. Las personas del mismo sexo;
2. Los parientes por consanguinidad o por adopción en línea recta descendente y ascendente; y en la línea colateral hasta el segundo grado;
3. Los parientes por afinidad en la línea recta descendente y ascendente; y
4. El condenado como autor o cómplice de un homicidio, ejecutado, frustrado o intentado, contra uno de los cónyuges, con el otro cónyuge sobreviviente. Mientras estuviese pendiente el juicio criminal, tampoco podrá celebrarse el matrimonio.”

Al respecto, podemos enfatizar que los convivientes no solo deberán cumplir con el tiempo mínimo para vivir bajo el mismo techo, garantizando la singularidad y estabilidad, sino que además no podrán incurrir en ninguno de los impedimentos establecidos en los artículos 33 y 34 del Código de la Familia.

Ahora bien, entendiendo que existen presupuestos para el reconocimiento de las uniones de hecho, que incluso tendrán los mismos efectos jurídicos de un matrimonio civil, resulta oportuno hacer énfasis en el procedimiento respectivo, también contenido en el Código de la Familia, puntualmente en sus artículos 55 y 56, veamos:

**“Artículo 55.** Los convivientes podrán solicitar, conjuntamente, al Registro Civil, la inscripción del matrimonio de hecho, el cual podrá tramitarse por intermedio de los Notarios Públicos.

**...deberá probarse el matrimonio de hecho con las declaraciones de dos personas honorables y vecinas del lugar donde se ha mantenido la unión**, las cuales se rendirán ante los Notarios Públicos del lugar de residencia de los convivientes...” (La negrita es de esta Procuraduría).

**“Artículo 56.** El matrimonio de hecho podrá comprobarse judicialmente, cuando no se haya efectuado la solicitud que se refiere el artículo anterior, por uno de los convivientes u otro interesado, **para los efectos de la reclamación de derechos**, mediante los trámites que determina el Libro IV de este Código...”

Los artículos citados evidencian un procedimiento especialísimo que permite el reconocimiento en la vía administrativa, cuando ambos convivientes de común acuerdo lo peticionan; o, a través de la vía judicial, por uno de ellos, para la reclamación de derechos, pues ha quedado claro que tanto el matrimonio civil como la unión de hecho tienen los mismos efectos jurídicos y requieren las mismas condiciones, con excepción del tiempo exigido para cohabitar, en el caso de las uniones.

De ahí que, la **Caja de Seguro Social** en el marco de su competencia privativa, ejerce las facultades y atribuciones otorgadas por ley, para garantizar a los asegurados y sus beneficiarios, el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, a través de las distintas pensiones, tales como la de viudez, que resulta el objeto de la controversia en el caso que nos ocupa.

En este sentido, nos permitiremos citar el artículo 2 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, en el cual se describe la naturaleza jurídica y fines de la entidad, veamos:

**“Artículo 2. Naturaleza jurídica y fines de la Caja de Seguro Social.**

La administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña, cubiertos de conformidad con la presente Ley, estarán a cargo de la Caja de Seguro Social.

La Caja de Seguro Social **es una entidad de Derecho Público, autónoma del Estado**, en lo administrativo, funcional, económico y financiero; **con personería jurídica y patrimonio propio.**

La Caja de Seguro Social **tiene por objeto garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia**, frente a la afectación de estos medios, **en casos de** retiro por vejez, enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, **viudez**, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, **de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución y la ley**, y con las posibilidades financieras de la Institución...” (Lo resaltado es de este Despacho).

Visto lo anterior, cuando la entidad hoy demandada, por medio de la Comisión de Prestaciones Económicas, evalúa las solicitudes para obtener una pensión de viudez, aplica el contenido del artículo 180 de la Ley 51 de 2005, respetando los parámetros que determina la Constitución Política y el Código de la Familia, ya que la condición de viuda o viudo, solo puede adquirirse por la existencia previa de un matrimonio, o por el reconocimiento de una unión de hecho.

En ese contexto, ante una pensión de viudez, la **Caja de Seguro Social** no le exige al conviviente legitimado para obtener el beneficio económico que efectúe el proceso para reconocer la unión de hecho, por la vía judicial, con el asegurado fallecido, sino que bajo su potestad regulatoria homologa los requisitos que determina la ley (Código de la Familia), para que los solicitantes solo tengan que acreditar su capacidad legal y convivencia durante cinco (5) años en condiciones de singularidad y estabilidad, como compañeros, tal como lo efectúo la accionante en el caso en estudio.

En ese sentido, esta Procuraduría es del criterio que se equivoca el apoderado especial de la demandante, al invocar como infringido el contenido del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, respecto a los supuestos para efectuar la revocatoria de un acto administrativo, pues todas las pensiones económicas corresponden a una materia especializada cuya competencia es privativa de la Caja de Seguro Social, y en el caso de aquellas que sean por razón de viudez, se deben valorar los presupuestos contenidos en el Código de la Familia, tal como lo determina el artículo 180 de la Ley 51 de 2005.

No obstante, según **Milvia Aliety Martínez Carranza**, la **Caja de Seguro Social** no valoró los cuarenta y dos (42) años de convivencia bajo el mismo techo con Oscar Lay Pérez (q.e.p.d.), que fueron acreditados por la Corregiduría de Bethania de la Alcaldía de Panamá, y por los testigos Gladys Delvin Andrades y Gustavo Adolfo Lasso Moreno, de manera que a su forma de ver, si prevalecía alguna diferencia con los documentos aportados, la entidad competente debía remitir la controversia a la Sala Tercera y solicitar la revocatoria del acto y garantizar el principio de inderogabilidad singular del acto administrativo, basado en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

En atención a los argumentos expuestos por la accionante, corresponde a este Despacho enfatizar que no le asiste la razón a **Milvia Aliety Martínez Carranza**, ya que en definitiva, la **Caja de Seguro Social** revocó el acto administrativo que le favorecía basándose en el artículo 116 de la Ley 51 de 2005, que consiste en reconocer la facultad revisoria de la entidad, en concordancia con el artículo 180 de la misma excerta legal, que determina los requisitos para obtener una pensión por viudez, luego de comprobar que la hoy actora, quien había presentado la solicitud del beneficio como compañera por la convivencia continua de 42 de años, en realidad había sido la esposa del difunto, con quien se había formalmente divorciado tres (3) años antes del hecho de muerte.

Lo anterior, permite concluir que como el vínculo jurídico del matrimonio se encontraba disuelto desde el año 2005, por la Sentencia de divorcio, y la muerte de Oscar Lay Pérez (q.e.p.d.) ocurrió en el año 2008, no era posible cumplir con el requisito de convivencia de cinco (5) consecutivos bajo el mismo techo, y en ese sentido, la Comisión de Prestaciones Económicas solo puede valorar la última

condición del solicitante, y en el caso que nos ocupa, **Milvia Aliety Martínez Carranza**, solo podría demostrar, tres (3) años de convivencia como compañera del difunto.

El razonamiento que esta Procuraduría en todos los párrafos precedentes, demuestran que las normas aplicables al caso en estudio, no corresponden a las de carácter general contenidas en la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, sino a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, el reglamento de la Comisión de Prestaciones Económicas, y supletoriamente, el Código de la Familia, por tratarse de una pensión por viudez, tal como lo efectuó la institución hoy acusada.

En ese mismo orden de ideas, es pertinente señalar que el cuerpo normativo invocado por la actora, contempla en su artículo 37, que todas las disposiciones contenidas en la excerta se aplicarán siempre y cuando no exista una norma o ley especial que establezca un procedimiento para casos o materias específicas, veamos:

**“Artículo 37.** Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, **salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materiales específicas.**

En este último supuestos, si tales leyes especiales **contienen lagunas** sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, **tales vacíos** deberán superarse mediante **la aplicación de las normas de esta Ley.**” (Lo destacado es nuestro).

Siendo así, los argumentos y cargos de legalidad de quien demanda, respecto a los artículos 34, sobre el principio de legalidad, y el 36, en atención a la competencia; ambos contenidos en la Ley 38 de 2000, no fueron vulnerados debido a que la decisión se dictó por la autoridad competente y conforme a la ley especial; en ese mismo orden, el artículo 52, en cuanto a los vicios de nulidad, también expuesto en la excerta legal, no está llamado a prosperar, en vista que el fenómeno jurídico de la revocatoria del acto, es aplicado a aquellos que se encuentren ejecutoriados, escenario distinto al referido en dicha norma.

Así, es dable llegar a la conclusión, tal como hemos indicado previamente, que el artículo 62 de la Ley 38 de 2000 no ha sido vulnerado con la emisión del acto impugnado; por el contrario, la

entidad cumplió con su contenido aplicando su ley especial conforme a lo señalado en el numeral 4, veamos:

**“Artículo 62.** Las entidades públicas solamente **podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme** en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, **en los siguientes supuestos:**

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o hayan aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
- 4. Cuando así lo disponga una norma especial.**

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.” (Lo destacado es nuestro).

Este criterio ha sido expuesto por la Sala Tercera previamente, lo que nos permite hacer mención de una parte medular de la Sentencia de 30 de marzo de 2016, con la cual se decidió un caso similar, donde la parte actora invocaba la vulneración de normas de carácter general, omitiendo las reglas de interpretación sobre los ordenamientos de carácter especial, veamos:

“Por último, el actor sostiene dentro de las normas infringidas que, el artículo 47 de la **Ley 38 de 31 de julio de 2000** también resulta violado,...; empero, es preciso resaltar que el **artículo 37** de la misma norma que invocada por el petente dispone que la misma se aplica a todos los procesos administrativos, **salvo que exista una norma o ley especial que regule el procedimiento para casos o materias específicas.**

Por consiguiente, si bien es cierto que la norma en referencia prohíbe establecer requisitos o trámites no contemplados en la ley y en los reglamentos dictados para su ejecución, conforme lo interpreta esta Superioridad, es dable dejar claramente señalado que, las normas establecidas en el Código Fiscal y en el Decreto Ejecutivo 170 de 27 de octubre de 1993, **es materia especializada**, por lo que, provee los procesos y procedimientos tributarios aplicables; esto es así toda vez que, facultan taxativamente a la Dirección General de Ingresos para examinar minuciosamente las declaraciones e informes del contribuyente, después de hecha la liquidación, para su veracidad e inclusive, para llevar a cabo posteriormente todas las investigaciones y diligencias que consideren necesarias y útiles para establecer la verdadera cuantía de la renta gravable.” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, pues la entidad acusada, de manera precisa llevó a cabo la verificación de los documentos relacionados al procedimiento de pensión de viudez, que le permitieron comprobar el error en el que había incurrido, al reconocer un beneficio económico a la actora, sin que ésta cumpliera con los requisitos para ello, por lo que solicitamos a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 24958 de 29 de octubre de 2009, emitida por la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

#### IV. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación a la controversia, y que reposa en la entidad acusada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General