

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 911

Panamá, 6 de julio de 2021

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

La Licenciada Linda E. Guevara González, actuando nombre y en representación de **José Antonio Carrasco Álvarez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la **Caja de Seguro Social (CSS)**, al no dar respuesta a la solicitud presentada el 26 de octubre de 2020, en donde se solicita el ajuste de pensión, por el incremento en el pago de las cuotas posteriores al cálculo de pensión por vejez, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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 la finalidad 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Segundo: Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

Tercero: Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

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

Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 9 y 116 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reconoce la facultad de la entidad de seguridad social para revisar y verificar en todo momento la planilla de declaración de las cuotas derivadas de la relación empleado-empleador o cualquier otro medio utilizado para la deducción de sus aportes, para efectos de determinar su exactitud, realizar alcances y ordenar rectificaciones, en ese sentido, tendrá acceso a la información que reposa en el Ministerio de Economía y Finanzas, relativa a las distintas formas y montos de las rentas de los independientes contribuyentes y los que no, así como los informales y su identificación; y contempla la potestad para revisar, ya sea de oficio o a solicitud de parte, los casos en los que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando la institución compruebe que se ha incurrido en las causales establecidas al efecto (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial y páginas 11, 65 y 66 de la Gaceta Oficial 25453 de 28 de diciembre de 2005).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que la demanda contencioso administrativa en estudio está dirigida a lograr que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición presentada por **José Antonio Carrasco Álvarez**, el 26 de octubre de 2020, en donde solicita el ajuste de pensión, por el incremento en el pago de las cuotas posteriores al cálculo de pensión por vejez (Cfr. fojas 4-8 del expediente judicial).

Según las constancias procesales, el 29 de enero de 2013, **José Antonio Carrasco Álvarez** presentó una solicitud de pensión de vejez normal con asignación familiar ante la entidad demandada, quien luego de verificar que el asegurado contaba con la edad de jubilación establecida en el artículo 168 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, y la cantidad de cuotas aportadas a octubre de 2010, acreditadas en su cuenta individual, le reconoció el derecho adquirido mediante la Resolución C. DE. P. 19728 de 25 de julio de 2013, que le fue debidamente notificada al actor, sin que éste interpusiera recurso alguno contra dicho acto (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

Posteriormente, el 26 de octubre de 2020, la apoderada judicial del recurrente promovió ante la Agencia Administrativa de la CCS - El Dorado, una solicitud de recálculo de pensión de vejez, argumentando que su representado continuó laborando en distintas entidades públicas luego de haber sido pensionado y que se le habían descontado las cuotas de seguridad social, tal como constan en los talonarios expedidos, por lo que, a su juicio, cotizaba doblemente (Cfr. fojas 5 y 23 del expediente judicial).

Agrega el accionante que, dos (2) meses después de presentada su solicitud, la entidad demandada no había dictado ninguna decisión sobre lo pedido, de allí que, la apoderada judicial de **José Antonio Carrasco Álvarez** promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición presentada el 26 de octubre de 2020, y en donde reclama el ajuste de pensión, por el incremento en el pago de las cuotas posteriores al cálculo de pensión por vejez; que se le reconozca que le asiste el derecho como consecuencia de las cuotas descontadas luego de la fecha de jubilación; y que, en

el evento que se niegue lo pretendido, se ordene la devolución de las sumas cobradas sin contraprestación alguna (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada del accionante manifiesta que la institución de seguridad social ha violado el **artículo 9 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, toda vez que la entidad demandada se ha negado a dar respuesta al ajuste solicitado con base en las cuotas efectivamente descontadas, así como la posibilidad de revisar los aportes de la cuota obrero patronal para poder obtener el aumento de su pensión de vejez, a pesar que la disposición citada dispone lo contrario (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

En ese mismo marco, arguye que la **Caja de Seguro Social** infringió el **artículo 116 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, pues en el presente caso se ha incurrido en un error de cálculo basado en una interpretación equivocada por parte de la entidad demandada, ya que lo procedente es acceder a la revisión de la pensión que fue otorgada por la autoridad mediante la Resolución C. DE. P. 19728 de 25 de julio de 2013, tomando en consideración las cuotas pagadas posteriormente a la fijación del importe de pensionado. Asimismo, cuestiona el hecho que se siga cobrando la cuota obrero patronal sin que ello le represente contraprestación económica alguna, sino, por el contrario, una afectación al patrimonio del cotizante, como si se tratara de un impuesto (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Así las cosas, y luego de analizar las constancias que reposan en autos y los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **José Antonio Carrasco Álvarez**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, **este Despacho no comparte los argumentos expuestos por el recurrente**, por las razones que se expresan a continuación.

Dentro del expediente de marras, consta que una vez recibida la petición formulada por el accionante, la **Caja de Seguro Social** realizó diversas gestiones

internas, a fin de realizar una revisión de las cotizaciones aportadas por **José Antonio Carrasco Álvarez**, posterior al reconocimiento de su pensión de vejez normal, de conformidad con la facultad revisora preceptuada en el **artículo 116 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005** (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Indicamos lo anterior, pues conforme al informe explicativo de conducta remitido a la Sala Tercera, mediante la Nota DENPE-N-092-2021, la autoridad de seguridad social indicó lo que a continuación nos permitimos transcribir:

“Estas son las referidas gestiones administrativas a saber:

De foja 71 a la foja 109 del expediente administrativo, se observa el Informe de Sueldos Declarados realizado por el Departamento de Cuentas Individuales el **19 de noviembre de 2020**.

De foja 115 a foja a foja 120 se observa el Informe de Total de Cuotas Aportadas por Año, realizado por el Departamento de Cuentas Individuales el **01 de diciembre de 2020**.

De foja 121 consta Informe de Detalle Patronal del Departamento de Cuentas Individuales, confeccionado el **21 de diciembre de 2020**.

De foja 123 a foja 128 se encuentra Informe de Total de Cuotas Aportadas por Año, corregido por el Departamento de Cuentas Individuales del **09 de enero de 2021**.

A foja 130 consta copia de nota enviada al patrono Universidad Santa María la Antigua, con número patronal 87-821-0069, el **08 de febrero de 2021**, mediante la cual se les solicitó que certificaran el horario de trabajo del señor **JOSÉ ANTONIO CARRASCO ÁLVAREZ**.

Visible a foja 131 reposa nota fechada 08 de febrero de 2021, mediante la cual se le solicita al patrono Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, con número patronal 81-810-0009, certifique el horario de trabajo del señor **JOSÉ ANTONIO CARRASCO ÁLVAREZ**.

Tal como se puede apreciar la Caja de Seguro Social estaba realizando las gestiones pertinentes a fin de dar respuesta en debida forma a las pretensiones del reclamante.

...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial) (La negrita es de la entidad demandada).

Visto lo anterior, y distinto a los señalamientos expresados por el actor en el libelo de la demanda que ocupa nuestra atención, cuando señala que la entidad demandada ha denegado el ajuste reclamado, este Despacho es de la opinión, que la **Caja de Seguro Social** efectuó una serie de gestiones administrativas en ejercicio de su facultad revisora, mismos que se evidencian en el informe explicativo de conducta, con la finalidad de dar respuesta a la solicitud de parte interesada, conforme a las causales establecidas en el **artículo 116 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005** (Cfr. fojas 23-24 del expediente administrativo).

No obstante; y tal como se verificó en el citado informe explicativo de conducta, la **Caja de Seguro Social** solicitó información a los patronos o empleadores de **José Antonio Carrasco Álvarez**, específicamente a la Universidad Santa María la Antigua y al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a fin de verificar el horario de trabajo y los argumentos esbozados por el solicitante, sin que la misma recibiera contestación alguna, lo que ha traído como consecuencia, que la entidad demandada no haya podido dar respuesta a la solicitud efectuada por el recurrente.

Dentro de este contexto, cabe subrayar que el **artículo 156 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General, dispone lo siguiente:

“Artículo 156. Cuando se formulare alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

Igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo de dos meses desde su interposición.

Ambos términos transcurrirán cuando la autoridad competente no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda.” (Lo resaltado es del Despacho).

De las evidencias anteriores, se colige con meridiana claridad que la negativa tácita, por silencio administrativo, y el inicio del cómputo del término de dos (2) meses previstos, operará “**...cuando la autoridad no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda.**”; lo que es concordante con lo expresado por la doctrina que ha señalado que éste fenómeno jurídico se configura cuando la falta de respuesta corresponde a una conducta arbitraria de la Administración, situación que no se produce en el presente caso, pues como manifestamos en párrafos anteriores, la entidad demandada realizó diversas gestiones administrativas tendientes a dar respuesta a la solicitud presentada por el demandante.

En esa línea de pensamiento, el autor español Vicenç Aguado i Cudolà señala que el silencio administrativo “*es aquella situación jurídica en virtud de la cual, concluido su proceso formativo, se produce el nacimiento del acto presunto, mediante la constatación de la ausencia de actividad administrativa con efectos suspensivos sobre el plazo legalmente establecido, durante el transcurso del tiempo, ante la presentación de una solicitud por un interesado*” (AGUADO i CUDOLA, V. Silencio Administrativo e Inactividad. Ediciones Jurídicas Marcial Pons. Madrid. 2001. Págs. 94-95).

En atención a lo anterior, este Despacho es del criterio que los cargos de ilegalidad aducidos por el activador de la vía en el libelo de la demanda, con relación a los **artículos 9 y 116 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, antes mencionados, carecen de asidero jurídico, toda vez que la citada excerpta legal, si bien no impide que aquellos asegurados que se hayan acogido de forma voluntaria a la pensión de retiro por vejez puedan seguir laborando, lo cierto es

que tampoco contempla la posibilidad de que éstos soliciten un nuevo cálculo, atendiendo a las cuotas aportadas por razón de haber continuado trabajando.

Conviene destacar que el **artículo 77 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, estipula que todos los trabajadores nacionales o extranjeros que presten servicios dentro de la República de Panamá, están obligados a participar en el régimen de la **Caja de Seguro Social**, de allí que, independientemente que el accionante haya decidido continuar laborando luego de haberse acogido voluntariamente a la pensión de retiro por vejez, eso no significa que una vez que se hizo efectivo este beneficio pueda solicitar un reajuste de la prestación económica concedida, en virtud de las nuevas cuotas aportadas.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en torno a la pensión de retiro por vejez, ha señalado que esta prestación económica constituye un derecho adquirido, en ese sentido, el asegurado o la asegurada que cumple con la cantidad de años de servicio y con el número de cuotas que deben pagarse a la **Caja de Seguro Social** y, finalmente, llega a la edad mínima para optar por su jubilación en atención a su género, esto es, si es hombre o mujer, tiene derecho a solicitar el pago de este beneficio, sin que esto implique una privación del derecho al trabajo, así como tampoco, la suspensión de la asignación si decide trabajar para un tercero, o la disminución de la misma (Cfr. Sentencia del Pleno de 28 de septiembre de 2007).

Sobre el asunto, resulta importante señalar que aun cuando el **artículo 116** de la Ley en referencia establece que la **Caja de Seguro Social** podrá, de oficio o a solicitud de parte, revisar aquellas situaciones en las que se hayan resuelto prestaciones económicas, el caso es que dicha facultad podrá ejercerla cuando se haya incurrido en las causales expresamente establecidas, sin que se contemple dentro de éstas la posibilidad de un nuevo cálculo de pensión, sobre la base de nuevas cotizaciones. Veamos: 1) errores de cálculo, 2) falta de declaraciones, 3)

alteración de datos, 4) falsificación de documentos, 5) simulación de la invalidez por parte del paciente, 6) falsedad en la calificación de la invalidez por la instancia respectiva, y 7) por error u omisión en el otorgamiento de las prestaciones (Cfr. páginas 65 y 66 de la Gaceta Oficial 25453 de 28 de diciembre de 2005).

Dentro de esta perspectiva, los **artículos 169 y 170 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, preceptúan el mecanismo para determinar el monto mensual de la pensión de retiro por vejez sobre el salario base, tomando en consideración los incrementos o deducciones establecidos al efecto, según la tasa de reemplazo que corresponda a las condiciones de cuotas y edad al momento del retiro; sin que tampoco se vislumbre la alternativa de poder realizar un nuevo cálculo de la prestación económica, atendiendo a las nuevas cuotas aportadas por el asegurado en virtud de haber laborado luego de acogerse a la jubilación.

En una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante la **Sentencia de 14 de Agosto de 2009**, señaló lo siguiente:

“ ...

Además, el actor, dentro de sus alegaciones de infracción de esta norma, hace referencia de que la Caja de Seguro Social ‘ha violado al no aceptar la nulidad de la renuncia de los asegurados’ al aceptar que estas pensiones son definitivas y permanentes. Cabe aclarar que **el asegurado al momento de optar por la pensión de vejez no realiza ninguna renuncia de derechos, simplemente se acoge al derecho que ya adquirió de una prestación por la vejez y por el número de cuotas ya aportadas.**

En cuanto al **artículo 169**, el mismo no es aplicable al caso en estudio, ya que **no procede un nuevo cálculo de pensión de vejez, atendiendo a las nuevas cuotas aportadas por el pensionado en virtud de haber laborado luego de acogerse a la pensión.**

Atendiendo este asunto, la Caja de Seguro Social, en atención al principio de legalidad no le es dable, según la normativa vigente, realizar un nuevo cálculo de pensión de vejez considerando las nuevas cuotas aportadas. Adicional a ello, no se encuentra regulado en la norma en la actualidad, ni en el momento en que el profesor... se acogió a la pensión de vejez de forma anticipada, la posibilidad de un nuevo cálculo de pensión, sobre la base de nuevas

cotizaciones luego de otorgado el beneficio de la pensión de vejez, por lo que mal puede concederse esa solicitud.

...

Por estas circunstancias, aunado al hecho de que **acogerse a la pensión de vejez, repetimos es un acto voluntario y no obligatorio**, no puede invocarse la aplicación del principio de buena fe, tal como refiere el apoderado del actor, ya que no puede alegarse que la Administración creó al pensionado la falsa expectativa de que **las nuevas cotizaciones se revertirían en forma de una mejor pensión de vejez, situación ésta, que reiteramos no se encuentra regulado en la norma desde 1975.**

Al respecto del ajuste de pensión de vejez sobre la base de las nuevas cuotas, que es lo que en realidad pretende el actor, esta Sala ya se ha pronunciado en Sentencia de 19 de diciembre de 2002, resolución que aunque anterior a la vigencia de la Ley Orgánica actual, resulta aplicable al caso, en tanto, la situación es similar y no ha variado con la nueva legislación:

‘En el presente caso, la Sala observa que la solicitud presentada por... fue contestada por el Director de Pensiones y Subsidios de la Caja de Seguro Social, y que en ellas se le expresa que **no es posible acceder a su petición, puesto que no existe disposición legal que contemple la devolución de cuotas aportadas por los pensionados o un ajuste en los montos de dichas pensiones.**

...”. (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que una vez concedida la prestación económica de retiro por vejez, el monto mensual otorgado es definitivo, habida cuenta que la **Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, no contempla la posibilidad de realizar un nuevo cálculo o ajuste a la pensión otorgada en virtud de las cuotas aportadas con posterioridad, todo lo cual encuentra sustento en lo dispuesto en el **artículo 189** de la disposición jurídica en referencia, que estipula que todos los derechos y beneficios que otorga la **Caja de Seguro Social** serán de carácter irrenunciable, por lo que jurídicamente hablando, no es procedente que el demandante solicite un ajuste al beneficio concedido y reclame la devolución de las cuotas aportadas por haber continuado laborando

luego de haberse acogido voluntariamente a la jubilación, pues de lo contrario se ocasionaría perjuicios al sistema que es de carácter solidario.

En las generalizaciones anteriores, la Ley de Seguridad Social no contempla la posibilidad de realizar nuevos cálculos de la pensión como consecuencia de que el asegurado pensionado tuviera nuevas cotizaciones registradas y pagadas luego del reconocimiento de una pensión de retiro por vejez, lo que imposibilita acceder a lo solicitado por la parte actora, ya que las actuaciones de los servidores públicos, de acuerdo con el principio de estricta legalidad contenido en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, debe sujetarse 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.

Por otra parte, se advierte que **José Antonio Carrasco Álvarez** pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma, que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la solicitud de ajuste de pensión, por el incremento en el pago de las cuotas posteriores al cálculo de pensión por vejez; por lo que luego de transcurridos dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar al Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. fojas 4-8 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan

declarar que **NO ES ILEGAL**, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la solicitud presentada el 26 de octubre de 2020 y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

A. Prueba de Informe.

A.1. Este Despacho se **opone** a la prueba de informe propuesta por el actor, visible a foja 7 del expediente judicial, por ineficaz, pues el accionante pretende incorporar al proceso elementos que debieron ser diligenciados por él ante la **Caja de Seguro Social**, de conformidad con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial.

B. Prueba Pericial.

B.1. Se **objeta** la admisión de la prueba pericial descrita en el escrito de demanda, a foja 7 del expediente judicial, debido a que el recurrente pretende que sea un perito quien determine la cantidad de cuotas que aportó y el incremento de pensión que alega le corresponde, aspecto que debe ser determinado por el Tribunal conforme lo dispuesto en la normativa vigente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 781 del Código Judicial

B.2. De igual manera, nos **oponemos** a la prueba pericial solicitada por el accionante, por ineficaz, tal como lo establece el artículo 783 del Código Judicial, pues con la proposición de la misma el actor pretende entrar a conocer aspectos que no dilucidó o evacuó en la esfera gubernativa.

B.3. Asimismo, se **objeta** la admisión de dicho medio probatorio, pues el mismo resulta contrario a lo establecido en los artículos 966 y 967 del Código Judicial, toda vez que no se corresponde con la finalidad que debe cumplir ese tipo de pruebas, características que en forma alguna se observan en el peritaje anunciado, pues la determinación de tal aspecto constituye parte de la materia de

fondo que le corresponde establecer al Juez, y no a las partes, por ser el tema medular en que se sustenta la demanda.

Sin perjuicio de lo expuesto, en el evento que la Sala Tercera admita la referida prueba pericial aducida por el demandante, esta Procuraduría designa como perito temporal, en representación de la parte demandada, a la Licenciada Laura De la Cruz Calderón, con cédula de identidad personal 8-760-1221.

C. Pruebas Documentales.

C.1. Se **objeta** la admisión de las pruebas documentales incorporadas de fojas 11 a 13 del expediente judicial; ya que constituyen copias simples que han sido aportadas contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

D. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 172402021