

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 051

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 30 de enero de 2013

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

El licenciado Carlos J. George B., actuando en representación de **Abdio Alberto De León Cerrud**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 12,585 de 26 de mayo de 2011, emitida por la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, los actos confirmatorios y 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 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. foja 9-10 del expediente judicial).

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. foja 9-10 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 y 16-17 del expediente judicial).

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13 y 18 del expediente judicial).

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El actor estima conculcados los siguientes preceptos de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social:

1. El artículo 178, numeral 2, literal a, según el cual, a partir del 1 de enero de 2007, el asegurado que tenga un mínimo de 25 años de cotizaciones y un salario promedio mensual no menor de B/.2,000.00 en los quince mejores años de cotizaciones, tendrá derecho a que se le conceda una pensión de retiro por vejez, cuyo monto máximo podrá alcanzar la suma de B/.2,000.00 mensuales (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial); y

2. El artículo 189, norma que establece, entre otras cosas, que todas las prestaciones en dinero que reconozca la Caja de Seguro Social son de orden público y de interés social, por lo que es nula cualquier disposición que le sea contraria (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

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

De acuerdo con las constancias procesales, por medio de la resolución 12,585 de 26 de mayo de 2011, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social le reconoció a Abdio Alberto De León Cerrud una pensión de retiro por vejez anticipada, por la suma de B/.1,251.30, calculada sobre un salario promedio mensual de B/.2,292.78, a partir de la fecha de la respectiva solicitud (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo emitido, el asegurado propuso un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la resolución

29,738 de 22 de septiembre de 2011, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en la medida impugnada (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Luego de notificarse de esta última decisión, el afectado interpuso un recurso de apelación que dio lugar a la expedición de la resolución 46,863-2012-J.D. de 10 de julio de 2012, por medio de la cual la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social resolvió confirmar en todas sus partes el acto recurrido, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el 18 de septiembre de 2012, De León Cerrud, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante esa Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución 12,585 de 26 de mayo de 2011 y sus actos confirmatorios; que se le ajuste el monto de su pensión de manera correcta y se le pague la suma de B/.3,963.84 que corresponde a un pago retroactivo por la diferencia entre la asignación original y la que le debe ser reconocida (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

Al sustentar la pretensión descrita en el párrafo que antecede, el recurrente afirma que al emitir la mencionada resolución, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social infringió el contenido del artículo 178 (numeral 2, literal a) de la ley 51 de 2005, ya que de acuerdo con el cuadro de cotizaciones de su cuenta individual, éste cumple con los parámetros señalados en la norma citada para que se le conceda una pensión calculada en la suma de B/.2,000.00 mensuales. Asimismo, indica que el acto acusado contraviene lo dispuesto en el artículo 189 del mismo texto legal, debido a que el cálculo matemático del monto de la pensión que verdaderamente le corresponde no se concilia con la suma reconocida (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Luego de analizar los planteamientos utilizados por el accionante para sustentar los conceptos de infracción aducidos en su escrito de demanda,

observamos que las normas que se estiman infringidas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procede a efectuar un análisis de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al recurrente.

Desde esa perspectiva, precisa indicar que según consta en autos, el actor, Abdio Alberto De León Cerrud, en escrito de fecha 28 de diciembre de 2010 solicitó a la Caja de Seguro Social que se le reconociera una pensión de retiro por vejez anticipada, de conformidad con lo establecido en la ley 51 de 2005. De igual manera, cabe señalar que al momento de la presentación de la aludida solicitud el peticionario contaba con la edad de 60 años (Cfr. fojas 9, 14, 22 y 26 del expediente judicial).

En este escenario, el demandante exige que se le reconozca el beneficio requerido por el monto máximo de B/.2,000.00 mensuales, ya que, a su juicio, cumple con los requisitos previstos en el artículo 178 de la ley orgánica de la Caja de Seguro Social; pretensión que nos lleva a realizar las siguientes anotaciones previas sobre el tema controvertido.

Tomando en consideración que el beneficio solicitado por el asegurado es una pensión de retiro por vejez anticipada, estimamos necesario examinar lo dispuesto en los artículos 168, 169 y 170 de la citada ley 51 de 2005 que, en su orden, establecen las condiciones de acceso al beneficio solicitado; el salario base para determinar el monto de la pensión; y, los parámetros que se deben seguir para efectuar el cálculo de la misma, razón por la cual nos permitimos reproducir su contenido:

“Artículo 168. Condiciones de acceso a la Pensión de Retiro por Vejez. A partir de la solicitud respectiva, un asegurado, que por razón de su edad y dentro de una banda de edades y cuotas que comienza desde los cincuenta y cinco años de edad para las mujeres y de sesenta años de edad para los hombres, con una cotización mínima de ciento ochenta cuotas y que se extiende hasta la edad de sesenta años para

ambos géneros, edad hasta la cual se otorgarán los porcentajes adicionales a la tasa de reemplazo básica.

La opción de retirarse a la edad de cincuenta y cinco y cincuenta y seis años para las mujeres y de sesenta y sesenta y un años para los hombres, regirá a partir del 1 de enero de 2008.” (El subrayado es nuestro).

“**Artículo 169.** Salario base de la Pensión de Retiro por Vejez. Para determinar el monto mensual de la Pensión de Retiro por Vejez, se utilizará como salario base el promedio de salario mensual correspondiente a:

1. Los siete mejores años de cotizaciones hasta el 31 de diciembre de 2009.
2. Los diez mejores años de cotizaciones a partir del 1 de enero de 2010.” (El subrayado es nuestro).

“**Artículo 170.** Cálculo de la Pensión de Retiro por Vejez. Dentro de la banda indicada en el artículo 168, el monto mensual de la Pensión de Retiro por Vejez se calculará sobre el salario base de que trata el artículo anterior, aplicando los incrementos o deducciones de que trata este artículo, según la tasa de reemplazo que corresponda a las condiciones de cuotas y edad al momento del retiro, de la siguiente manera:

La tasa básica de reemplazo será del sesenta por ciento (60%) para las edades y cuotas de referencia. La edad de referencia será de cincuenta y siete años para las mujeres y sesenta y dos años para los hombres. El número de cuotas de referencia que será de ciento ochenta hasta el 31 de diciembre de 2007; de doscientas dieciséis a partir del 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2012, y de doscientas cuarenta cuotas a partir del 1 de enero de 2013.

La pensión básica equivale al sesenta por ciento (60) del salario base mensual.

De acuerdo con la banda de edades adoptada, el monto mensual de la Pensión de Retiro por Vejez que se conceda será igual a:

1. Para los asegurados que se retiren con las edades de referencia o más y las cuotas de referencia o más, se aplicará la tasa de reemplazo que resulte del siguiente cálculo:

...

2. Para los asegurados que se retiren hasta dos años antes de las edades de referencia, siempre y cuando cuenten con el número de cuotas de referencia

o más, se aplicará la tasa de reemplazo que resulte del siguiente cálculo:

- a. Sesenta por ciento (60%) del salario base mensual; más
- b. Uno un cuarto por ciento (1.25%) del salario base por cada doce cuotas completas aportadas en exceso de las cuotas de referencia, aportadas antes de alcanzar la edad de referencia;
- c. Al resultado de esta operación se aplicará, si correspondieran, los límites considerados para el monto mínimo y máximo de la Pensión de Retiro por Vejez de que tratan los artículos 177 y 178 de la presente Ley.
- d. El monto que resulte de la aplicación de los literales anteriores, se multiplicará por un factor de reducción que será reglamentado por la Junta Directiva y cuyos valores iniciales serán:

Años en que anticipa el retiro	Factor de reducción
1	0.9128
2	0.8342

...” (El subrayado es nuestro).

Al confrontar el texto de las normas transcritas con el caso en estudio, se observa que el asegurado Abdio Alberto De León Cerrud reunía las condiciones de acceso a una pensión de retiro por vez anticipada (artículo 168), pues, tal como lo indicamos en párrafos precedentes, éste presentó su solicitud el 28 de diciembre de 2010, cuando contaba con la edad de 60 años.

En cuanto a la determinación del monto mensual del beneficio requerido por el actor (artículo 169), tenemos que en el informe explicativo de conducta rendido por la Caja de Seguro Social, visible a fojas 22-26 del expediente judicial, se indica que, de acuerdo con la hoja de cálculo, el monto anual de los mejores diez años de cotizaciones de De León Cerrud fueron los siguientes:

- “1. B/.28,000.00 (Año 1992).
- 2. B/.26,484.09 (Año 1997).
- 3. B/.28,600.00 (Año 1998).
- 4. B/. 26,450.00 (Año 1999).
- 5. B/.27,600.00 (Año 2000).
- 6. B/.27,600.00 (Año 2001).
- 7. B/. 27,600.00 (Año 2002)

8. B/.27,600.00 (Año 2003)
9. B/.27,600.00 (Año 2004)
10. B/.27,600.00 (Año 2005)."

De acuerdo con lo que determinan las normas antes citadas, para establecer el salario promedio base se procedió a sumar los montos anuales descritos, lo que hizo un total de B/.275,134.09, el cual se dividió entre 120 meses, dando como resultado un monto de B/.2,292.78 (artículo 169). Luego de ello y teniendo en cuenta que el asegurado decidió retirarse 2 años antes de la edad de referencia y mantenía el número de cuotas requeridas, se aplicaron los parámetros establecidos en el numeral 2 del artículo 170 de la ley 51 de 2005, por lo que, según se expresa en el mencionado informe explicativo de conducta, el salario promedio base de B/.2,292.78 que resultó, fue multiplicado por un porcentaje de incremento de 81.25%, lo que arroja una pensión teórica de B/.1,862.78, a la cual se le aplicó el factor de reducción anticipada de 0.8342, de lo cual resultó la suma de B/.1,251.30, que corresponde al monto mensual de la pensión de retiro por vejez anticipada reconocida a favor de Abdio Alberto De León Cerrud mediante la resolución 12,585 de 26 de mayo de 2011, que constituye el acto acusado de ilegal.

Una vez aclarado lo anterior, esta Procuraduría se opone al planteamiento utilizado por el actor para sustentar el concepto de infracción del numeral 2 del artículo 178 de la ley 51 de 2005, pues, una minuciosa lectura del mismo permite concluir que éste no es aplicable al caso de Abdio Alberto De León Cerrud, ya que para acceder a los montos máximos allí establecidos el asegurado debe reunir los requisitos para el otorgamiento de una pensión de retiro por vejez regular y no anticipada, como la que solicitó el demandante. Para una mayor comprensión citemos el contenido de esta norma:

“Artículo 178. Monto máximo de las pensiones de invalidez y vejez. El monto máximo por el que se concederá la Pensión de Invalidez y la Pensión de

Retiro por Vejez que se otorguen a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley será de:

1.
2. A partir del 1 de enero de 2007, una suma de hasta mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales como máximo, salvo que:
 - a. El asegurado tenga por lo menos veinticinco años de cotizaciones y un salario promedio mensual no menor de dos mil balboas (B/.2,000.00) en los quince mejores años de cotizaciones; en cuyo caso la pensión podrá ser de un monto de hasta dos mil balboas (B/.2,000.00) mensuales.
 - b. El asegurado tenga por lo menos treinta años de cotizaciones y un salario promedio mensual no menor de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00) en los veinte mejores años de cotizaciones; en cuyo caso la pensión podrá ser de un monto de hasta dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00) mensuales.

...

Las pensiones a que se refieren los literales a y b del numeral 2 del presente artículo sólo aplicarán cuando se acceda a la Pensión de Retiro por Vejez a la edad y cuotas de referencia a que se refiere el artículo 170." (El subrayado es nuestro).

Del numeral 2 de la disposición transcrita, se infiere, sin mayor esfuerzo, que éste se aplica únicamente para aquellos casos en que el beneficio requerido sea una pensión de retiro por vejez normal, puesto que, para efectos del otorgamiento de los montos máximos contemplados en los literales a y b, el párrafo final de la norma remite al cumplimiento de las edades y las cuotas consignadas en el artículo 170 de la mencionada ley 51 de 2005.

Como consecuencia de lo anterior, para acceder al monto máximo de las pensiones de retiro por vejez, es decir, a las sumas de B/.2,000.00 y B/.2,500.00 mensuales, contempladas en los literales a y b del numeral 2 del artículo 178 de la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, se exige que el asegurado reúna el requisito de edad, es decir, 57 años las mujeres y 62 los hombres, y el número de cuotas requeridas según sea el caso en particular.

En la situación de hecho vinculada al caso que ocupa nuestra atención, se da el incumplimiento de uno de los aludidos requisitos, pues, reiteramos, Abdio Alberto De León Cerrud únicamente contaba con la edad de 60 años al momento de la presentación de su solicitud de jubilación; por lo que, en atención a ello, la Caja de Seguro Social no estaba facultada para reconocerle una pensión de retiro por vejez anticipada por un monto de B/.2,000.00, como lo pretende el actor a través de la presente acción; de allí que la resolución 12,585 de 26 de mayo de 2011 se limitó a reconocer al asegurado una pensión por la suma de B/.1,251.30, a la que podía acceder de acuerdo con lo dispuesto en los citados artículos 168, 169 y 170 de la ley 51 de 2005, situación de la cual se colige que no se ha producido la supuesta infracción de los artículos 178 (numeral 2, literal b) y 189 del mismo texto legal.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 12,585 de 26 de mayo de 2011, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, los confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas:

A. Este Despacho se opone a la solicitud especial formulada por el actor a foja 7 del escrito de demanda y que corresponde a una prueba de informe, mediante la cual éste pretende que esa Sala requiera a la Caja de Seguro Social una copia autenticada del cuadro de sus cotizaciones y una copia del cálculo de las pensiones que concede el sistema de seguridad social, por las siguientes razones:

A.1. Por tratarse de una prueba inconducente e ineficaz, de conformidad con establecido en el artículo 783 del Código Judicial, ya que, debido a la edad del recurrente al momento de solicitar una pensión de retiro por vejez anticipada, es

obvio que el mismo no cumplía con los requisitos que prevé el último párrafo del artículo 178, en concordancia con el artículo 170 de la ley 51 de 2005, para que se le reconociera una pensión de esta naturaleza calculada en la suma de B/.2,000.00 mensuales; y

A.2. Porque el actor tampoco ha acreditado haber llevado a cabo las gestiones pertinentes para la obtención de esta prueba; lo que resulta contrario con lo dispuesto en el artículo 784 del mismo código de procedimiento, según el cual incumbe a las partes y no al Tribunal probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

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

V. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 583-12