

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1112

Panamá, 8 de octubre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

La firma forense Vallarino, Vallarino & García-Maritano, en representación de la **Elsa Esther Callaba López de Haro**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 15,504 de 26 de agosto de 2005, emitida por la **Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social**, los 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 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 u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:

Primero: No consta; por tanto se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta.

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta.

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

Sexto: No consta; por tanto, se niega.

Séptimo: No consta; por tanto, se niega.

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

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

Décimo: No es cierto; por tanto, se niega.

Décimo primero: Es cierto; por tanto, se acepta.

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

Décimo tercero: Es cierto, por tanto, se acepta.

II. Disposiciones que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.

La apoderada judicial de la parte actora alega que la resolución impugnada viola los artículos 34, 146, 155, 166 y 178, de la ley 38 de 31 de julio de 2000.

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse de fojas 9 a 16 del expediente judicial.

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.

La demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada a través de su apoderada judicial, por Elsa Esther Callaba López de Haro, persigue que esa Sala declare nula, por ilegal, la resolución 15504 de 26 de agosto de 2004, emitida por la Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios. Mediante dicha resolución la mencionada institución de seguridad social consideró que hubo un incremento excesivo, por la suma de B/.118,199.53, en las remuneraciones salariales aportada por la demandante durante el período comprendido del año 1992 al 2005, motivo por el cual le reconoció una pensión de vejez normal, por un monto mensual

de B/.273.69, en respuesta a la solicitud formulada por la asegurada el 15 de diciembre de 2004.

En contra de la decisión anterior, la accionante interpuso el respectivo recurso de reconsideración, que fue resuelto a través de la resolución 29668 de 21 de diciembre de 2006, por medio de la cual se le incrementó el monto de su pensión de vejez a la suma mensual de B/.537.80.

Inconforme con las decisiones anteriores, la demandante interpuso recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, organismo colegiado que a través de la resolución 41,775-2010-J.D. del 2 de febrero de 2010, resolvió confirmar en todas sus partes la resolución 15504 de 26 de agosto de 2005, modificada por la número 29668 del 21 de diciembre de 2006, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa.

Dentro del presente proceso contencioso administrativa de plena jurisdicción, la demandante persigue que se le reconozca su pensión de vejez sobre la base de los salarios que reportó a la mencionada entidad de seguridad social en los períodos comprendidos desde el año 1992 hasta el 2005 y, en consecuencia, se fije o determine un nuevo monto de la misma.

Este Despacho observa que los argumentos en los cuales sustenta la accionante su pretensión, están fundamentados en las disposiciones procedimentales de la ley 38 de 2000 y ninguno de ellos en contra de las disposiciones adjetivas que sirvieron de sustento a la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social para determinar que,

durante un período de 15 años, la demandante reportó incrementos salariales más allá del límite máximo que permite el Reglamento de Incrementos Excesivos en las Remuneraciones, en concordancia con la ley 15 de 31 de marzo de 1975 y el decreto ley 14 de 27 de agosto de 1954.

Conforme alega la accionante, al establecerse el monto de la pensión de vejez que le reconoce la Caja de Seguro Social, no se valoraron las pruebas que existían en el expediente, no se practicaron todas las pruebas que adujo y tampoco se motivaron los actos administrativos que determinaron dicha pensión, todo lo cual produjo que no se cumpliera el debido proceso.

Contrario a lo antes señalado, en su informe explicativo de conducta, visible de fojas 31 a 36 del expediente judicial, el director ejecutivo nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, señala que mediante la nota AE-CP-SPE-05-159 de 10 de mayo de 2005, se le comunicó a la representante legal de la empresa, quien resultó ser la propia demandante, Elsa Esther Callaba López de Haro, que se realizaría una investigación del incremento excesivo y que debía tener a disposición y suministrar, copia de documentos tales como: la escritura pública de la sociedad, la licencia comercial, los libros de actas, las planillas pagadas, las planillas internas, las declaraciones de impuestos, los documentos que comprobaran las funciones asignadas a la trabajadora, el contrato de trabajo, el control de asistencia y el expediente personal; detectándose que desde el principio de la relación laboral, la accionante

fungió como gerente general de la empresa, sin que fuera presentada durante la investigación ni a la fecha del informe en mención, prueba alguna que demostrara lo contrario. Tampoco fueron presentados los documentos que hubieran permitido comprobar las funciones que ejerció en la empresa Elsa Esther Callaba López de Haro.

El informe de conducta igualmente señala en cuanto al hecho que la resolución 15504 de 26 de agosto de 2005, fuera proferida por la Dirección de Prestaciones Económicas y la resolución 29668 de 21 de diciembre de 2006, por la Comisión de Prestaciones, que ello obedeció a lo dispuesto en literal f del artículos 8 del reglamento de la Comisión de Prestaciones, aprobado por la resolución 2712-86 J.D. de 22 de julio de 1996, publicada en la gaceta oficial 20,617 de 13 de agosto de 1986, según el cual, cuando el monto de la pensión supera los B/.500.00 mensuales, la concesión de la misma corresponde a esta comisión, como organismo colegiado, de ahí que como a la accionante se le modificó el monto de su pensión de vejez normal a la suma de B/.537.80 mensuales, este organismo era el competente para asumir su conocimiento.

En lo que respecta a la aplicación del reglamento de Incrementos Excesivos de Salario, aprobado mediante la resolución 38,846-2006 de 11 de julio de 2006, promulgado en la Gaceta Oficial 25,607 de 10 de agosto de 2006, se transcribe en el informe explicativo de conducta el texto de los artículos 2 y 4 de dicho reglamento, en los cuales se establece que la Caja de Seguro Social está facultada para investigar cualquier incremento salarial, cuando dentro de

los últimos 15 años anteriores a la fecha de la solicitud, el salario anual cotizado exceda en un 10% el salario del año calendario inmediatamente anterior, y se si se comprueba que este incremento salarial, aunque exceda dicho porcentaje, se encuentra dentro de alguna de las condiciones especificadas en el artículo 4 de dicho reglamento, se considerará que es justificado.

Como señalamos anteriormente y se desprende además de la actuación en vía gubernativa de la demandante, así como del contenido de la presente demanda, la misma no ha comprobado de manera fehaciente que sus aumentos salariales reportados durante el período investigado obedecieron a alguna de las condiciones tipificadas en el citado artículo 4 del reglamento de Incrementos Excesivos de Salario, puesto que mediante las pruebas aducidas, aportadas, practicadas y valoradas en la vía gubernativa, se demostró que durante su vida laboral dentro de la empresa de su propiedad, siempre ejerció el cargo de gerente general, por lo que esos incrementos salariales no obedecieron a su acceso a cargos mejor remunerados. En dicha vía, la actora tampoco aportó documentos que permitieran demostrar que la recurrente asumió mayores responsabilidades en la empresa; ni que esos incrementos fueran producto del cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o convencionales, o que los mismos fueran de carácter general, aplicados a no menos del 51% de los empleados de la empresa, ni que los aumentos registrados fueran consecuencia de políticas empresariales tendientes a

incentivar la producción de determinadas categorías o grupos de trabajadores de la empresa.

Las razones anteriores, desvirtúan los argumentos de violación al debido proceso en que se sustenta la pretensión de la accionante, puesto que todas las actuaciones de las distintas instancias de la Caja de Seguro Social que tuvieron participación en la determinación de la pensión de vejez normal que se le reconoció, actuaron conforme al debido proceso legal y con apego a las disposiciones legales que guardan relación con el otorgamiento de una pensión como la indicada.

Al pronunciarse en torno a la facultad que detenta la Caja de Seguro Social para determinar la existencia de incrementos excesivos y la valoración de las pruebas para demostrar su justificación, esa Sala en sentencia de 12 de octubre de 2001, manifestó lo siguiente:

“VISTOS:

...

Entre los hechos u omisiones fundamentales de la acción, la representante de la parte actora expone que el acto demandado no tomó en cuenta los libros de citas y los ingresos que generó la señora CARMEN DE SANTAMARIA como operaria, ni tampoco considera que todo negocio de familia en su inicio implica considerables gastos y que la señora Herrera de Santamaría no recibía la totalidad de los ingresos que generaba por cubrir gastos y cumplir con las responsabilidades financieras que tenía que ver con el inicio de un negocio. A ello añade que contrario a lo que sostiene la Administración, los registros de ingresos que reposan en la Sala de Belleza Herm y Mary, lugar donde labora su representada,

demuestran que la señora mantenía un ingreso promedio de (B/700.00) setecientos balboas, sin embargo los registros no fueron verificados por los funcionarios competentes a pesar de que se solicitó. Tampoco se verificó que la Sala de Belleza se encuentra en el área de Balboa antigua Zona del Canal y que su ubicación, aportó clientela compuestas de extranjeros, estadounidenses en su mayoría, lo que determinó que los ingresos fueran mayores. La Resolución N° 5704, a juicio de la representante de la parte actora, resuelve considerar como incremento excesivo en los salarios durante los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998, lo cual demuestra la inconsistencia de la Caja de Seguro Social, al adoptar criterios resolutivos lo cual a todas luces va en perjuicio de los asegurados en especial de su poderdante, toda vez que los años 1997 y 1998 fueron mejores que otros años. Finalmente manifiesta que la resolución acusada advirtió que ningún asegurado o beneficiario puede percibir más de una prestación de dinero, como si la señora Herrera de Santamaría hubiese solicitado jubilaciones como administradora, operaria y dueña de la Sala de Belleza Herm y Mary, cuando lo que la señora Herrera de Santamaría solicita es su salario de jubilación como operaria de la mencionada empresa, que en este caso es lo más beneficioso para su representada.

...

IV. Decisión de la Sala.

Evacuados los trámites de rigor, la Sala procede a resolver la presente controversia.

Como ya se expuso, el acto administrativo demandado está contenido en la Resolución N°5706 de 26 de abril de 1999, dictada por la Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, en la que se resuelve aplicar el Reglamento de Incrementos Excesivos a la señora Carmen Herrera de Santamaría, a los períodos de un año de

1992 a 1996, debido a que no obedece a funciones de mayor responsabilidad, pues, siempre desempeñó el cargo de administradora. La decisión adoptada por la Caja de Seguro Social se fundamenta en el artículo 30 de la Ley 15 de 31 de marzo de 1975, en concordancia con el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que dispone que en caso de incremento excesivo se procederá al cálculo de la prestación sin considerar dicho incremento y que la presentación y aceptación de la planilla de declaración de cuotas no es definitiva y está sujeta a revisión y verificación por parte de la Caja de Seguro Social en cualquier momento.

La parte actora por su parte, cuestiona los criterios de juicio y selección que utiliza la Administración, dado que la Resolución 5704 entre sus considerandos señala que se acordó aplicar el reglamento de incrementos excesivos en los salarios durante los años 1992 a 1998, no obstante, en la parte resolutoria no aplica el reglamento de incrementos excesivos a los años 1997 y 1998. A ello añade, que la Administración no tomó en cuenta que el caso de su representada es de aquellos en que los ingresos son fijos y no oscilantes, razón por la que la Caja de Seguro Social debió, por la facultad que legalmente se le confiere y porque así fue solicitado, examinar los libros de contabilidad, listas de pagos y otros documentos que fueran necesarios para la comprobación del sueldo, salarios y descuentos relacionados con la Caja de Seguro Social, y así garantizar el estricto cumplimiento de la Ley y sus reglamentos y no limitarse a las declaraciones de renta.

Luego de examinar las violaciones alegadas y los argumentos en que se sustenta, la Sala estima que la razón no le asiste a la parte actora. Ello es así, por cuanto que, luego de establecerse el incremento excesivo en los ingresos asegurables en los últimos quince años anteriores a la solicitud de pensión, la Dirección Nacional de

Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, estimó como los siete (7) mejores años 'de cotizaciones' de acuerdo con el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social los años 1981, 1982, 1983, 1986, 1994, 1995 y 1996, cuyo monto de salario corresponde a la suma de B/.45,793.84, reconociéndosele una Pensión por Riesgo de Vejez por la suma de B/327.10, a partir del cese de labores o del 4 de julio de 1998. Ello fue calculado sobre un salario promedio mensual de B/545.16. Contrario a lo que plantea la representante de la demandante, para los efectos del monto de la Pensión por Riesgos de Vejez de su representada, no solo se tomó en cuenta la declaraciones de renta, sino que por el contrario, en virtud de que en el Informe de Auditoría se destaca que la asegurada informó que los aumentos de salarios se debieron a la responsabilidad que implica sus funciones y el aumento de la clientela, la Comisión de Prestaciones no estimó como definitivas la declaración de cuotas, y procedió a verificar entonces los ingresos obtenidos a través de las declaraciones de renta en los años 1991 a 1996. Tal como se expuso en líneas precedentes, el movimiento financiero que refleja la empresa, no es cónsono con el crecimiento salarial de la asegurada para esos mismos años.

...

En cuanto al cuestionamiento que la parte actora efectúa a la Administración, al establecer el monto de la Pensión por Riesgo de Vejez basándose en el cargo de Administradora de la sala de belleza, cuando no era el más beneficioso ya que ocupaba otros cargos en ese establecimiento, la Sala advierte que la misma disposición en que fundamenta este argumento, es decir, el artículo 22 de la Ley 15 de 31 de marzo de 1975, claramente prevé la incompatibilidad de la percepción de más de una prestación en dinero por un mismo beneficiario. Esta norma igualmente prevé que en caso de concurrencia se pagará la que sea más

beneficiosa, pero para ello claro está, según se infiere de la prohibición que la misma impone, el asegurado está en la obligación de advertir de esa situación a la Caja de Seguro Social, hecho que tampoco se demuestra en el proceso.

Por todo lo antes anotado, la Sala concluye que no se configuran las violaciones alegadas, razón por la que lo procedente, es, pues, no acceder a las pretensiones que se formulan en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N°5706 de 26 de abril de 1999, dictada por la Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, como tampoco lo son sus actos confirmatorios.

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declarar que NO ES ILEGAL la resolución 15,504 de 26 de agosto de 2005, emitida por la Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, ni tampoco sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se nieguen las demás declaraciones solicitadas en la demanda.

IV. Pruebas.

Aceptamos las presentadas por la parte demandante.

Igualmente aducimos el expediente administrativo que sobre este asunto llevó la Caja de Seguro Social, por lo que solicitamos le sea requerido a dicha institución estatal la remisión del mismo a esa Sala, para que forme parte del caudal probatorio de este proceso.

V. Derecho.

Negamos el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Exp. 548-10