

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 586

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 14 de noviembre de 2014

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

Concepto

La Licenciada Marycel Taylor Rodríguez, quien actúa en representación de **Amael Adalberto Acosta Pinzón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 35667 de 28 de octubre de 2010, emitida por la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, y 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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existen entre el recurrente, Amael Adalberto Acosta Pinzón y la sociedad Pan- American Life Insurance Company.

I. Antecedentes.

De acuerdo con lo que consta en autos, el 5 de octubre de 2010 Amael Adalberto Acosta Pinzón solicitó a la Caja de Seguro Social que se le reconociera el derecho de pensión de vejez anticipada; petición que fue resuelta a través de la Resolución 35667 de 28 de octubre de 2010, expedida por la

Comisión de Prestaciones de la entidad, en la cual se le negó lo requerido (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Inconforme con lo anterior, el demandante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por medio de la Resolución 24237 de 22 de septiembre de 2011, emitida por la ya mencionada Comisión y que mantuvo en todas sus partes la resolución recurrida (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Por último y en atención al recurso de apelación promovido por Acosta Pinzón en contra de la resolución descrita en el párrafo que antecede, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social expidió la Resolución 46,749-2012-J.D. de 7 de junio de 2012, por cuyo conducto confirmó en todas sus partes los actos administrativos impugnados. Esta decisión le fue notificada al accionante el 10 de julio de 2012, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 38-39 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 5 de septiembre de 2012 Amael Adalberto Acosta Pinzón, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante el Tribunal la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción bajo examen, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 35667 de 28 de octubre de 2010, expedida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social; así mismo, demanda que se declare que el término de prescripción de veinte años al que se refiere el artículo 21 de la Ley 51 de 2005, corre a partir de la presentación de la última planilla complementaria; que no ha operado la prescripción en

contra de la Caja de Seguro Social y en perjuicio del recurrente; se ordene a la entidad demandada ejercer la acción del cobro en contra Pan American Life Insurance Company para la recaudación de las cuotas obrero patronal dejadas de pagar por la misma; y se ordene a la Comisión de Prestaciones de la institución, que una vez se cobre y acredite en su cuenta individual el aporte de tales cuotas, le otorgue la correspondiente pensión de vejez, así como su pago retroactivo (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del accionante manifiesta que en la resolución objeto de reparo no se establece la relación de los hechos ni las pruebas que llevaron a la Caja de Seguro Social a decidir que no le asiste derecho a Amael Acosta Pinzón en cuanto a su solicitud de pensión de vejez anticipada, sino que más bien se observa que la institución acepta la tesis de prescripción alegada por la sociedad Pan American Life Insurance Company (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

También expresa, que la entidad de seguridad social no utilizó todas las herramientas legales ni de auditoría que le otorga la Ley 51 de 2005 que la faculta para inspeccionar lugares de trabajo, libros de contabilidad, etcétera, con el propósito de garantizar que los empleadores cumplan con el régimen de la institución. Agrega, que la Caja de Seguro Social no podía alegar la prescripción de las cuotas obreros patronales, ya que ésta no puede ser declarada unilateralmente sin contar con el previo concepto de la Contraloría General de la República, la cual tiene un

procedimiento específico para ello (Cfr. fojas 15 y 17 del expediente judicial).

Continúa explicando la apoderada legal del actor, que para que la entidad pueda decretar el archivo de una cuenta por cobrar, debe cumplir con el procedimiento que se encuentra definido en la Ley y en el Reglamento; sin embargo, éstos han sido ignorados. Finalmente señala, que pretender que ha operado el término de veinte años para la prescripción por la falta de presentación de la planilla, es premiar la omisión e incumplimiento de la sociedad Pan American Life Insurance Company, ya que su obligación era reportar a la entidad demandada las cuotas generadas por el salario devengado por Amael Acosta Pinzón, a pesar de que le fueron canceladas sus prestaciones laborales (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Por su parte, el abogado de la sociedad Pan American Life Insurance Company indica al contestar la demanda que ocupa nuestra atención, que por medio de la Resolución 986-2007 D.G. de 30 de octubre de 2007, la Caja de Seguro Social dispuso declarar probada la excepción de prescripción presentada por la firma forense Icaza, González-Ruiz & Alemán, que fungió como apoderada judicial de la mencionada empresa, en la cual se debatió el cobro de las cuotas de seguro social, multas y recargos de Ley dejadas de pagar entre 1976 a 1985 y que si bien Amael Acosta Pinzón reclama el pago de ese período, lo cierto es, que lo concerniente a dichas cuotas fue contemplado en la citada resolución (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

Sigue manifestando el apoderado de la referida sociedad, que el ejercicio de la acción para el cobro de las cuotas adeudadas le atañe únicamente a la Caja de Seguro Social, de allí que el demandante no está legitimado para iniciar el trámite de este tipo de acciones y, por consiguiente, sus actos no pueden tenerse como idóneos para interrumpir el cómputo del término de prescripción. Finalmente indica, que la última cuota registrada a nombre del accionante corresponde al mes de diciembre de 1983 y que desde esa fecha hasta el día de la presentación de la demanda han transcurrido más de veinte años, término para que opere la prescripción (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

A. La apoderada judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, el cual enumera los actos administrativos que deben ser motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial);

B. Los artículos 1072 (numeral 3), modificado por el artículo 24 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991, y 1073, modificado por el artículo 42 de la Ley 45 de 14 de noviembre de 1995, del Código Fiscal; los que, de manera respectiva, señalan que los créditos a favor del Tesoro Nacional gozarán de preferencia sobre cualesquiera otros, excepto el importe de las sumas que se adeuden a la Caja de Seguro Social en concepto de cuotas; y las causas de extinción de los créditos

a favor del Tesoro Nacional (Cfr. fojas 14-15 y 16-18 del expediente judicial); y

C. Los artículos 11 y 21 de la Ley 51 de 2005 que, en su orden, establecen la facultad que tiene la Caja de Seguro Social para declarar el archivo provisional de las actuaciones por incobrables; y el término de prescripción para el cobro de cuotas obrero-patronales (Cfr. fojas 18 y 19-20 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez analizados los argumentos sobre los cuales Amael Adalberto Acosta Pinzón sustenta su pretensión, lo mismo que las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte que no le asiste la razón como veremos a continuación.

Según se desprende del contenido del mencionado expediente, la Junta de Conciliación y Decisión número 10 mediante Sentencia 75 de 26 de noviembre de 1984, **declaró la existencia de una relación laboral entre Amael Acosta Pinzón y la sociedad Pan American Life Insurance Company, por lo que esta última fue condenada a pagarle al recurrente las prestaciones generadas por el período trabajado de 1976 a 1983;** pago que fue consignado a favor del accionante, a través de un certificado de garantía.

En el año 2001, Acosta Pinzón le solicitó a la Caja de Seguro Social que le concediera una pensión de vejez anticipada; petición que le fue negada por medio del acto administrativo que hoy se acusa de ilegal. Dicha solicitud se le negó dos veces más, ya que según la entidad demandada el

actor no completaba el total de las cuotas necesarias para acceder al derecho de la citada pensión, puesto que en el desglose que se efectuó de los sueldos declarados en su cuenta individual desde el año 1972, no constaba que hubiese laborado en la empresa Pan American Life Insurance Company, de allí que no tenía las 216 cuotas que se requieren para gozar de ese beneficio.

En atención a las solicitudes realizadas posteriormente por el demandante y los medios de impugnación propuestos por él, **el Departamento de Investigaciones de la Caja de Seguro Social durante el desarrollo del procedimiento seguido en la vía administrativa, le pidió a la empresa Pan American Life Insurance Company que presentara las planillas complementarias que correspondían a la relación laboral que mantuvo con Acosta Pinzón durante el período comprendido de abril de 1978 a diciembre de 1987, a lo que** dicha sociedad contestó lo siguiente: *"... de tal manera que, nuestra empresa no está obligada a presentar planillas complementarias como se solicita en vuestra nota, puesto que repetimos, aún en el supuesto de que se hubiera dado una relación de trabajo entre nuestra empresa y los señores mencionados en su nota - lo que se niega rotundamente- ya habría transcurrido en exceso el plazo de 20 años contemplado en el Artículo 21 de la Ley 51 del 27 de Diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, para que se produzca la prescripción."* (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la entidad de seguridad social concluyó

que: "... ni el trabajador ni mucho menos el empleador puso en conocimiento de la Institución, de manera oportuna, el pago de las prestaciones laborales. En ese sentido, el artículo 21 de la Ley No. 51 del 2005, Orgánica de la Institución... La citada norma, constituye el precepto legal aplicable... ya que es la norma vigente al tiempo en el cual pretendemos cobrar vía planillas complementarias, por lo que en la actualidad se ha rebasado el término de veinte (20) años desde que fueron emitidos los acuerdos y decisiones en la esfera laboral, mucho más si utilizamos como punto de partida, para contabilizar el término, la última planilla reclamada en cada caso, es decir diciembre de 1983 en lo que concierne a Amael Acosta Pinzón... La Caja de Seguro Social ante la prescripción de la acción de cobro, no puede iniciar las reclamaciones objeto de la consulta" (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Lo anotado hasta aquí, nos permite establecer que si bien está acreditado que Amael Adalberto Acosta Pinzón laboró en la empresa Pan American Life Insurance Company desde el año 1976 a 1983, no se puede perder de vista que la última cuota registrada a nombre del recurrente corresponde al mes de diciembre de 1983 y que, desde esa fecha hasta el día de la presentación de la demanda en estudio, es decir, el 5 de septiembre de 2012, ya habían transcurrido más de veinte años, lo que significa que la acción para el cobro de dichas cuotas se encuentra prescrita, tal como lo contempla el artículo 21 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la entidad, por lo que la abogada del accionante se equivoca cuando afirma

que la Caja de Seguro Social no podía reconocer la existencia de la prescripción en el caso de su representado.

En cuanto a la infracción de los artículos 1072 (numeral 3) y 1073 del Código Fiscal, también aducida por el demandante, este Despacho es del criterio que dichas normas no son aplicables en la acción que ocupa nuestra atención, ya que el concepto de su violación nace de una mala interpretación de las mismas, sobre todo, cuando esas disposiciones son claras en señalar que los *créditos a favor del Tesoro Nacional* gozan de prelación, salvo que se trate, entre otros, del importe de cuotas obrero patronales adeudadas a la Caja de Seguro Social, que de acuerdo con lo que contempla su ley orgánica constituyen parte de su patrimonio.

Como fundamento de lo antes señalado, nos permitimos transcribir el artículo 2 de la Ley 51 de 2005 que es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Naturaleza jurídica y fines 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.

...

A tal efecto, **gozará de las siguientes prerrogativas y facultades:**

1. Administrar y mantener sus fondos separados e independientes del Gobierno Central...” (Lo destacado es nuestro).

Aunado a lo anterior, resulta necesario precisar que la abogada de Acosta Pinzón se equivoca cuando afirma que para

establecer el término de prescripción de los créditos existentes a su favor la Caja de Seguro Social requiere del criterio de la Contraloría General de la República, ya que la norma citada es clara al señalar que la entidad demandada es **autónoma** y, por lo tanto, no necesita el aval de aquélla para declarar que ha operado la prescripción con respecto a tales créditos.

Por último, es pertinente aclarar que, contrario a lo argumentado por el demandante, en el sentido de que en la Resolución 35667 de 28 de octubre de 2010, acusada de ilegal, no se hace una relación de los hechos ni las pruebas que llevaron a la Caja de Seguro Social a negar su solicitud para recibir una pensión de vejez anticipada, la lectura de la misma permite determinar que se encuentra plenamente fundamentada y que en ella se hace una explicación clara de las razones por las cuales la entidad de seguridad social no accedió a lo pedido por el accionante.

En virtud de los razonamientos que hemos expuesto, este Despacho actuando en interés de la Ley, solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 35667 de 28 de octubre de 2010, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social.

IV. Pruebas. 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 y que reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. Se niega el invocado por el actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licenciado Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Magíster Indira Triana de Muñoz
Secretaria General, Encargada

Expediente 563-12