



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de agosto de 2021
C-119-21

Señor
Reynaldo Javier Bello Méndez
Ciudad.

Ref: Alcance de los Artículos 169, 170 y 178 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

Señor Bello:

Por este medio nos referimos a su nota fechada 27 de julio de 2021, mediante la cual solicita a esta Procuraduría de la Administración que emita opinión *“sobre el ALCANCE de los Artículos 169, 170 y 178, y cualquier otro que sea necesario de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, con el objetivo que se pueda establecer si existe o no un INCORRECTO y por ende INJUSTO calculo en el monto de la ‘PENSION DE RIEZGO DE VEJEZ NORMAL’ designado y resuelto por la Caja de Seguro Social, para mi persona”*.

Al respecto debemos expresarle, que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales, tal como lo prevé el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de esta entidad, y en el presente caso nos encontramos frente a un acto administrativo dictado por la Caja de Seguro Social dentro de sus atribuciones legales; siendo las mismas, facultades propias y privativas de la institución.

De igual forma, es importante indicarle que la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de orientación y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos. Veamos:

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fallo emitido el 20 de diciembre de 2013, se pronunció en un caso similar al consultado por usted, refiriéndose de manera detallada a los artículos 169, 170 y 178 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005. Veamos:

“Podemos apreciar que la disconformidad de la demandante, radica en que considera que la pensión de vejez normal que se le otorgó es inferior a lo establecido en la ley, concretamente señala que infringe el numeral 2 del artículo 178 de la Ley 51 de 2005, el cual establece el monto máximo de las pensiones de invalidez y vejez.

Específicamente sustenta su pretensión en que la Caja de Seguro Social, no tomó en cuenta que cumplía con los supuestos contenidos en el numeral 2 del artículo 178 de la Ley 51 de 2005, ya que la misma mantenía más de 25 años de cotizaciones con la institución y en sus 15 mejores años tenía un promedio salarial de B/.2,072.03, de manera que ésta considera que se le debió reconocer una pensión por vejez normal por un monto de B/.2,000.00, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 51 de 2005.

Ahora bien, esta Sala procede a analizar el cargo de infracción propuesto por la demandante, correspondiente al artículo 178, que señala:

‘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.

En estos últimos dos casos, servirá de salario base para el cálculo de la pensión, en reemplazo del señalado en el artículo 169 de la presente Ley, **el promedio que resulte de los salarios en los quince o veinte mejores años.**

Las pensiones a que se refieren los literales a y b del numeral 2 del presente artículo solo 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.”

...

Toda vez que el artículo 178 hace referencia directa al cálculo establecido en el artículo 170 de la Ley 51 de 2005, y tomando en consideración que éste fue realizado por la Caja de Seguro Social en base a lo establecido en el artículo 169 de la misma ley, procedemos a citarlos:

'Artículo 169. Salario base de la Pensión de Retiro de 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.**' (Lo resaltado es de la Sala).

'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: a. Sesenta por ciento (60%) del salario base mensual, más b. Uno un cuarto por ciento (1.25%) del salario base mensual, por cada doce cuotas completas, en exceso de las cuotas de referencia, aportadas antes de alcanzar la edad de referencia, y c. Dos por ciento (2%) del salario base mensual, por cada doce cuotas completas, aportadas después de haber alcanzado la edad de referencia y en exceso del número de las cuotas de referencia. d. Al resultado de esta operación se aplicará, si correspondieran, los límites considerados para el monto mínimo y máximo de esta prestación de que tratan los artículos 177 y 178 de la presente Ley. (Lo subrayado es de la Sala). (Cursivas del Despacho)

...

La señora Damaris Chen de Heyer, al haber presentado su solicitud, se le deben aplicar integralmente las normas para realizar los cálculos de pensión, establecidas en los artículos 168, 169, 170 y 178 de la Ley 51 de 2005.

El artículo 178 a que se refiere la demandante no puede ser aplicado de forma separada, ya que la misma trata exclusivamente sobre los máximos de pensiones y no sobre el cálculo de las mismas.

Esto quiere decir que tomando en consideración que al del 1 de enero de 2007, el monto máximo de la pensión de vejez son mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales, salvo que: "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", la Caja de Seguro Social, debió realizar el cálculo correspondiente, tal como lo hizo, según su informe explicativo de conducta de 21 de marzo de 2012.

En dicho informe indican que el monto anual de los quince mejores años de la señora Damaris Chen corresponde a trescientos setenta y un mil ochocientos sesenta y cuatro balboas con noventa y dos centavos (B/.371,864.92), los cuales divididos entre los 180 meses de cotizaciones da un salario promedio mensual de dos mil sesenta y cinco balboas con noventa centavos (B/.2,065.92), los que multiplicados por el porcentaje de incremento de sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento (68.75%) equivalente a 303 cuotas, da como resultado un monto mensual de pensión de mil cuatrocientos veinte balboas con treinta y dos centavos (B/.1,420.32). En un cálculo paralelo que realizó la Caja de Seguro Social, utilizan los siete mejores años de cotizaciones de la asegurada, lo que corresponde a ciento noventa y seis mil setenta balboas con sesenta y cinco centavos (B/.196,070.65), los que al multiplicarlos por la tasa de incremento aplicado de sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento (68.75%), equivale a un salario promedio mensual de dos mil trescientos treinta y cuatro balboas con diecisiete centavos (B/.2,334.17), lo que resulta en una pensión de mil seiscientos cuatro balboas con setenta y cuatro centavos (B/.1,604.74).

Como puede apreciarse, a pesar de que la demandante cumplía con los requisitos de los 25 años de cotizaciones y un salario promedio mensual no menor de dos mil balboas (B/.2000.00), en los quince mejores años de cotizaciones, dispuesto en el artículo 178, numeral 2, acápite a) de la ley 51 de 2005, el monto resultante luego de efectuar el cálculo de la prestación conforme la excepción contemplada en el acápite a), es inferior a dos mil balboas (B/.2,000.00), incluso resulta ser inferior a mil quinientos balboas (B/.1,500.00). Por lo que le convenía la aplicación del artículo 169 y 170 que disponían que se utilizaba como salario base el promedio de los siete mejores años de salarios y como monto máximo, se podía conceder la prestación, por la suma de mil quinientos balboas (B/1,500.00).

Por lo antes expuesto, se evidencia que la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, otorgó la pensión más alta posible para la asegurada, puesto que de los cálculos realizados, la misma no llegaba a los dos mil balboas (B/2,000.00) que alega tiene derecho, puesto que el cálculo que ésta realiza lo basa solamente en la suma de los 15 mejores años de salario, dividido entre las cuotas aportadas, omitiendo el hecho de que la pensión básica equivale al sesenta por ciento (60%) del salario base mensual, para todos los casos y no a una división simple, como la que realiza la petente.”

Como lo señala nuestra jurisprudencia, el artículo 178 no puede ser aplicado en forma separada, ya que el mismo trata exclusivamente sobre los montos máximos, y no sobre el cálculo de la misma, para lo cual hay que acudir a lo que señalan los artículos 169 y 170 de la Ley N° 51 de 2005.

En la Resolución No. C DE P. 4055 de 11 de febrero de 2021, emitida por la Comisión de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, se resolvió otorgarle una pensión de riesgo de vejez normal equivalente a Mil Quinientos Balboas (B/1,500.00) mensuales, calculado sobre un salario promedio mensual de Dos Mil Ciento Diez con Noventa Centésimos de Balboas (B/ 2,110.90), de manera que si usted está inconforme con esta resolución, lo que procede es solicitar su revisión, en los términos que señala el artículo 116 de la Ley N° 51 de 2005, que a la letra dice:

“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
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, está 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 legales que correspondan.”

En esta forma, damos respuesta a su consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac

C-114-21