

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 258

Panamá, 14 de marzo de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda

El Licenciado Carlos Alexis López Fernández, actuando en representación de **Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido el **Director General de la Caja de Seguro Social**, al no contestar la petición presentada el 26 de noviembre de 2014, y que se hagan otras declaraciones.

**Señor 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Quinto: No consta como viene expuesto; por tanto, se niega.

Sexto: No consta como viene expuesto; por tanto, se niega.

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16, 17 y 18 - 23 del expediente judicial).

Octavo: No es consta como viene expuesto; por tanto, se niega.

Noveno: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que se ha infringido el Artículo 53-D del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, vigente a la fecha de los hechos, el cual señalaba que la Caja de Seguro Social reintegraría al Tesoro Nacional la totalidad de las sumas que tuvieran derecho a percibir de la Caja en concepto de pensión de invalidez y de vejez, de sobreviviente, de devolución de capitales constitutivos, de indemnizaciones, de asignaciones familiares, y en cualquier otro concepto, con la única excepción del subsidio de funeral a la que se refería el artículo 56-I, aquellas personas jubiladas, pensionadas o declaradas supernumerarias del Estado; y que no procedería el reintegro al Tesoro Nacional de la renta vitalicia en aquellos casos en los cuales ésta se habiese originado en razón de cuotas pagadas como empleado al servicio de empresas particulares por los jubilados, pensionados o supernumerarios del Estado (Cfr. foja 8 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 que reposan en autos, a través de la Resolución C.F.C 284 de 10 de febrero de 1992, se le reconoció a **Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara** una jubilación por antigüedad de servicios por la suma de ochocientos ocho balboas con ochenta centésimos (B/.808.80), con cargo al Fondo Complementario, más la suma de veinticuatro balboas con setenta centésimos (B/.24.70), por la diferencia a pagar por la Contraloría General, lo que

totaliza el monto de ochocientos treinta y tres balboas con cincuenta centésimos (B/.833.50), por ser éste el último salario devengado por él en el Ministerio de Educación (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

También consta en dicho expediente, que el 23 de julio de 2003, el recurrente solicitó a la Caja de Seguro Social, el reconocimiento de una pensión de vejez normal, con la vigencia del Decreto Ley 14 de 1954, cumpliendo en ese sentido con el número de cuotas requeridas y la edad de referencia; razón por la que se emitió la Resolución C.de.P.3449 de 10 de marzo de 2004, que resolvió reconocerle a **Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara** una pensión de vejez, por la suma mensual de setecientos seis balboas con quince centésimos (B/.706.15), calculada sobre un promedio mensual de novecientos veintiséis balboas con diez centésimos (B/.926.10); la cual sería reintegrada al Tesoro Nacional, por razón de la jubilación especial con cargo al mismo de la que gozaba el asegurado. Esa resolución le fue notificada al actor el 17 de abril de 2009, anunciando en el acto la interposición de un recurso de reconsideración, el cual sustentó el 23 de abril de 2009 (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Posteriormente, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social mediante la Resolución C.de.P.28395 de 3 de diciembre de 2009, resolvió reconocerle a **Wigberto Tapiero Ladrón de Guevara** una pensión de vejez, por la suma mensual de setecientos noventa balboas con treinta y ocho centésimos (B/.790.38), calculada sobre el salario promedio mensual de mil treinta y seis balboas con cincuenta y siete centésimos (B/.1,036.57); la cual sería reintegrada al Tesoro Nacional, por razón de la jubilación especial con cargo al mismo de la que gozaba el peticionario. Esa resolución le fue notificada al recurrente el 5 de febrero de 2010 (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Contra el acto antes descrito, el apoderado especial del afectado recurrió en apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la que emitió la

Resolución 45,749-2011-J.D. de 10 de mayo de 2011, que confirmó en todas sus partes el acto impugnado. De esta resolución el interesado se notificó el 26 de mayo de 2011, anunciando en el mismo acto “apelo y solicito revisión” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el 2 de junio de 2011, **Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara** presentó recurso de revisión administrativa, siendo rechazado de plano por este organismo directivo, a través de la Providencia de 5 de septiembre de 2011, por no cumplir con los requisitos de admisibilidad establecido en el numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, la que fue notificada el 14 de septiembre de 2011 (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo decidido por la institución, el actor, el 10 de mayo de 2013; es decir, un (1) año siete (7) meses y veintiséis (26) días, presenta nuevamente un recurso de revisión administrativa contra la Resolución 45,749-2011-J.D. de 10 de mayo de 2011, situación por la que el Secretario Ad-Hoc de los Recursos de Revisión de la institución demandada envía a través de la Hoja de Trámite H.T.N°063-2013-JD de 6 de agosto de 2013 una recomendación a la Junta Directiva, a fin que el expediente de **Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara**, fuera evaluado por la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas, con fundamento en la facultad revisora de esa unidad administrativa, tal como lo establece el artículo 116 de la Ley 51 de 2005. No obstante, dicho expediente administrativo se encontraba en ese momento en la Coordinación de la Oficina de Asesoría Legal de la Junta Directiva; ya que su Director estaba respondiendo un informe de conducta requerido por la Defensoría del Pueblo, a través del Oficio 420b-14 de 20 de mayo de 2014, el que fue contestado mediante las Notas 205-2014 de 31 de marzo de 2014 y 330-2014 de 2 de junio de 2014 (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Según se desprende del informe de conducta, remitido por la autoridad demandada al Magistrado Sustanciador, el 27 de agosto de 2014 la Caja de Seguro Social emitió la Nota DENPE-AL-N-267-2014, a través de la cual se le brindó respuesta al apoderado especial de **Wigberto Tapiero Ladrón de Guevara**, sobre el proceso de revisión aplicado a su representado, de la que se notificó el 15 de septiembre de 2014, sin interponer recurso alguno en su contra (Cfr. fojas 18-21 y 28 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la respuesta brindada por la autoridad demandada, el accionante a través de su apoderado judicial, el 26 de noviembre de 2014, presentó una nueva solicitud de revisión, para que la Caja de Seguro Social le devuelva las sumas que corresponden a las aportaciones pagadas en concepto de cuotas de seguridad social, generadas por su actividad laboral en las empresas Roel, S.A. y Wita, S.A., así como cualquier otra que aparezca registrada con fundamento en el artículo 53-D del Decreto Ley 14 de 1954 (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Consta igualmente en dicho informe de conducta, que una vez recibida la nueva solicitud de revisión de fecha 26 de noviembre de 2014, el Departamento de Pensiones y Subsidios realizó un análisis de la misma, en el que pudo determinar que se trataba de una petición similar a la atendida y resuelta a través de la Nota DENPE-AL-N-267-2014 de 27 de agosto de 2014 (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara** ha acudido a la Sala Tercera, por intermedio de su apoderado judicial, el Licenciado Carlos Alexis López Fernández, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad demandada al no responder la petición que le formuló el 26 de noviembre de 2014, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la Caja de

Seguro Social que cumpla con lo señalado en el artículo 53-D del Decreto Ley 14 de 1954, y se le haga la devolución de las aportaciones pagadas en concepto de cuotas de seguridad social, generadas por su actividad laboral en las empresas Roel, S.A. y Wita, S.A. (Cfr. fojas 2 a 9 del expediente judicial).

Sobre el particular, a este Despacho le corresponde observar, como bien se explica en el informe de conducta de la entidad nominadora, que mediante el Decreto de Gabinete 167 de 12 de junio de 1969, se introducen reformas y adiciones a la anterior Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social; es decir, el Decreto Ley 14 de 1954, entre ellas, los artículos 53-D y 53-E, que eran del tenor siguiente:

“Artículo 53-D: La Caja del Seguro Social reintegrará al Tesoro Nacional la totalidad de las sumas que tengan derecho a percibir de la Caja, en concepto de pensión de invalidez y de vejez, de sobreviviente, de devolución de capitales constitutivos, de indemnizaciones, de asignaciones familiares, de rentas vitalicias, y en cualquier otro concepto con la única excepción del subsidio de funeral a que se refiere el artículo 56-1, aquellas personas jubiladas pensionadas o declaradas empleadas supernumerarias del Estado.

Parágrafo: No procederá el reintegro al Tesoro Nacional de la Renta Vitalicia en aquellos casos en los cuales ésta se haya originado en razón de cuotas pagadas como empleado al servicio de empresas particulares por los jubilados, pensionados o supernumerarios del Estado.”

“Artículo 53-E: Se declara que lo dispuesto en el artículo 53-D es de orden público y, por lo tanto, se aplica también a todas las situaciones ocurridas con anterioridad a su expedición y sobre la cual no haya recaído sentencia judicial e firme.”

En ese mismo contexto, el informe de conducta también se remite a lo consagrado en la Ley 15 de 31 de marzo de 1975, a través de la cual se crea el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos del país y dice: *“Las jubilaciones de los servidores públicos protegidos por leyes especiales que se concedan a partir de la vigencia*

de esta Ley, serán pagadas con cargo al Fondo Complementario. Los servidores públicos que al momento de entrar en vigor la presente Ley, estén protegidos por leyes especiales podrán optar entre acogerse a los beneficios de jubilaciones en las condiciones y monto establecidos en las leyes especiales respectivas, o acogerse a los beneficios que tiene el Fondo para los servidores públicos que no están protegidos por leyes especiales, siempre que, en éste último caso, reúna las condiciones y requisitos para esto.” (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Hasta este punto hemos realizado el análisis de las normas vigentes en ese momento para lograr una mejor aproximación del negocio bajo estudio, y en este sentido, observamos que la Ley 15 de 1975 fue complementada por la Ley 16 de 31 de marzo de 1975, por la cual se reglamentó el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales para todos los servidores públicos, la cual fue eventualmente derogada por la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, que creó el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), misma que dispuso que la Ley 16 de 31 de marzo de 1975, así como los regímenes de las leyes especiales estarían vigente hasta el 31 de marzo de 1999.

Ante este escenario es oportuno señalar que el artículo 17 de la Ley 16 de 1975, rezaba así:

“Artículo 17: En los casos de jubilaciones especiales de servidores públicos del Estado, que se otorguen con cargo a este Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, las sumas a las que se refiere el artículo 53-D del Decreto Ley de 1954, adicional en virtud de lo dispuesto en el Decreto de Gabinete 167 de 12 de junio de 1969, **serán reintegradas por parte de la Caja de Seguro Social al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales.** A estos efectos los peticionarios suscribirán las solicitudes correspondientes para hacerlas efectivas al momento que lleguen a la edad de retiro normal por la Caja de seguro social y cumplan con los demás requisitos.” (Lo resaltado es nuestro).

En efecto, al cumplir **Tapiero Ladrón de Guevara** los años de servicios requeridos por la ley especial, según se expone en el informe de conducta de la entidad, se le efectuó el reconocimiento del derecho invocado y se le otorgó el beneficio con su último sueldo (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Al recurrente se le tomaron en consideración las cuotas aportadas para determinar cuál le favorecía y se determinó que la ley especial le era más beneficiosa, de allí, que lo considerado como pensión de vejez se reintegró al Tesoro Nacional, ante la inexistencia del Fondo Complementario, al tenor de lo establecido en el artículo 53-D del Decreto Ley 14 de 1954 (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Por consiguiente, el actuar de la Caja de Seguro Social se realizó en cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia al conceder al beneficiario su derecho y retornar al tesoro nacional, los montos que le hubiesen correspondido en concepto de pensión de vejez normal.

Es oportuno señalar que en cuanto a la solicitud del demandante fechada 26 de noviembre de 2014, sobre la devolución de cuotas aportadas, según manifiesta la entidad en su informe de conducta, la respuesta fue consignada en la Nota D.G.-N-401-2015 de 4 de mayo de 2015, visible a foja 321 a 326 del expediente administrativo, el cual esta Procuraduría aduce como prueba (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Por otra parte, se advierte que el demandante también 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 incurrió la Caja de Seguro Social, al no contestarle en tiempo oportuno la petición presentada el 26 de noviembre de 2014; por lo que luego de transcurrido dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a

presentar ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. fojas 1 - 14 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.

De lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido el **Director General de la Caja de Seguro Social**, al no contestar la petición presentada el 26 de noviembre de 2014.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, la copia del expediente de personal que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 172-15