

Vista N° 693

27 de octubre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Contestación de la demanda

Interpuesto por el **Licdo. Santander Casis**, en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°146-99 de 21 de julio de 1999, dictada por la **Comisión de Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado que nos ha conferido ese Alto Tribunal de Justicia de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a dar formal contestación conforme lo dispone el artículo 5, numeral 2, del Libro Primero de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

I. Peticiones de la parte demandante.

El demandante, ha requerido a ese Augusto Tribunal de Justicia declaren nula, por ilegal, la Nota N°C.deF.146-99 de 21 de julio de 1999, a través de la cual la Comisión de Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social, no acoge la solicitud de revisión del monto de jubilación, elevada por el Licdo. Santander Casis. (Cfr. fs. 1 y 2)

Asimismo, ha pedido que se declare nula, por ilegal, la Nota C.deF.009-2000 expedida el 29 de mayo de 2000, mediante la cual se le informa que es improcedente su solicitud de revisión del cálculo de su pensión de vejez anticipada. (Cfr. fs. 3 y 4)

También ha solicitado a esa Augusta Sala que declare nulo, por ilegal, el acto administrativo fechado 14 de febrero de 2003, dictado por la Comisión de Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos, de la

Caja de Seguro Social, que rechaza por improcedente el recurso de reconsideración con apelación en subsidio, interpuesto por el demandante. (Cfr. f. 5)

Este Despacho solicita a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, denieguen las peticiones impetradas por el recurrente; puesto que, no le asiste la razón en sus pretensiones tal como lo demostraremos en el transcurso del presente escrito.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos así:

Primero: Este hecho es cierto, pues, así lo hemos podido verificar del contenido de la foja 6 del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Éste, tal como se encuentra redactado constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como tal.

Tercero: Ésta, es una alegación de la parte demandante; por tanto, se rechaza.

Cuarto: Este hecho es cierto, pues, así lo evidencia el contenido de las fojas 1 y 2 del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Éste, tal como se encuentra redactado constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como tal.

III.- Las disposiciones legales que la parte demandante aduce infringidas y el concepto de su violación, son las que a continuación se copian:

A.- La parte actora adujo como infringidos el artículo 1, párrafo primero, y el artículo 23 de la Ley 8 de 1997, los cuales serán analizados en el mismo orden que lo ha efectuado el recurrente en su escrito de demanda.

“Artículo 1: Los efectos de la presente Ley no afectarán a las personas que se encuentren gozando de las pensiones ya otorgadas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, y sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación correspondientes...”.

“Artículo 23: Esta Ley deroga el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 y toda disposición que le sea contraria”.

Como Concepto de la Violación, el demandante argumentó que la norma transcrita en primer lugar se infringe, por omisión, al dejarse de aplicar en la decisión acordada por el Fondo Complementario, la cual le fue comunicada mediante Nota 146-99 de 21 de julio de 1999, suscrita por la Secretaria de ese organismo, los presupuestos contenidos en el párrafo primero del artículo 1º de la Ley 8 de 1997.

Continuó manifestando que, a su juicio, son dos esos presupuestos, a saber: a) la garantía que la nueva Ley ofrece que sus efectos no afectan a las personas que se encuentren gozando de las pensiones ya otorgadas, conforme al artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, y b) que sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación correspondientes.

Obsérvese que en ningún momento la norma agrega, remite o alude al contenido del Decreto de Gabinete 43 de 1990.

Señaló igualmente que, hay que destacar que en el primer presupuesto la garantía protege a los ex servidores públicos, cuyas pensiones fueron reconocidas al amparo de las leyes que en 1975 crearon el Fondo Complementario obligatorio, con el fin de incrementar las pensiones otorgadas bajo el régimen de la Ley Orgánica del Seguro Social, sin que la prestación fuera superior a la suma de B7.1,500.00, por disposición de las referidas leyes de Fondo Complementario. Es decir, los pensionados favorecidos bajo este régimen no serían afectados por la Ley 8 de 1997.

El segundo presupuesto generaliza que los titulares o beneficiarios de esas prestaciones continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes de jubilación correspondientes. Claramente el texto al utilizar la conjunción disyuntiva “o” indica que las leyes del Fondo Complementario como a los jubilados por los

regímenes especiales que tenían ciertos gremios, sin aludir a los montos superiores o no a la suma de B/.1,500.00.

Bajo este régimen especial se reconoció el derecho a mi jubilación con el último sueldo devengado, por lo que considero que sin estar contenida en dicho texto ninguna referencia al Decreto de Gabinete 43 de 1990, que por otra parte ha sido derogado por efecto del artículo 23 de la Ley 8 de 1997. Mi derecho ha sido restaurado tal como fue reconocido originalmente, al tenor de la norma analizada.

Por otra parte indicó en torno a la infracción del artículo 23 de la Ley 8 de 1997, que para determinar si el Decreto de Gabinete 43 de 1990 se encuentra vigente, es preciso acudir al artículo 23 de la Ley 8 de 1997 que expresamente derogó las normas relativas al Fondo Complementario “y toda disposición que le sea contraria”.

Es criterio del demandante que, la frase subrayada, muy común en muchas de nuestras leyes, primordialmente contiene la circunstancia de la derogatoria tácita, conforme al artículo 36 del Código Civil.

La Ley 8 de 1997 crea el Sistema de Ahorro y Capitalizaciones de Pensiones de los Servidores Públicos y adopta otras medidas.

El sistema anterior a su expedición para ciertos gremios fue el de las jubilaciones especiales, cuya prestación se reconocía con el último salario devengado. Después ese sistema fue reformado por las leyes del Fondo Complementario dictadas en 1975, mediante las cuales se mejoraron las prestaciones en las pensiones de los servidores públicos no amparados por jubilaciones y se determinó tanto en el artículo 1º de la Ley 15 de 1975 como en el artículo 6 de la Ley 16 de 1975 que las jubilaciones especiales reconocidas antes y después de la vigencia de estas leyes serían pagadas por el Fondo Complementario.

El Licdo. Casis continuó manifestando que, posteriormente, el Decreto de Gabinete 43 de 1990 limitó las jubilaciones especiales – que recalco, no desaparecieron – con un tope de B/.1,500.00 y disminuyó aquellas existentes al

momento de su expedición que sobrepasaban la suma indicada, precisamente a esa misma suma o monto.

Con la entrada en vigencia de la Ley 8, el día 7 de febrero de 1997, la derogatoria del Decreto de Gabinete 43 de 1990 quedó comprendida dentro de la frase “toda disposición que le sea contraria” de su artículo 23.

Y lo es así, porque al promulgarse la nueva Ley se creó un sistema completamente distinto y contrario al de las jubilaciones especiales de determinados gremios como también al de las ventajas adicionales del Fondo Complementario.

Así, las jubilaciones especiales quedaron eliminadas cuando el artículo 22 dispone que a partir de la vigencia de la expresa Ley, el Estado “no sufragará el costo de ningún régimen de jubilación especial”, salvo lo concerniente al periodo de transición contenido en el segundo párrafo del artículo 1º y el beneficio de la jubilación que se mantiene a la Fuerza Pública y los permanentes del Cuerpo de Bomberos...

Como creo haber expuesto, en ninguno de estos aspectos influye el Decreto de Gabinete 43 de 1990, por haber sido quiérase o no el último componente del sistema de jubilaciones especiales que ya no existe y por estar en contradicción con el artículo 1º de la Ley 8 cuando establece cómo debe ser aplicada a mi caso, la garantía a seguir disfrutando de mi prestación “en los términos reconocidos por dichas leyes” – las del Fondo Complementario y la Ley 31 de 1962 –, desde la fecha cuando comenzó a regir la Ley 8 de 1997.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

No compartimos el criterio esbozado por la parte actora, puesto que de la lectura del expediente judicial se observa que la Comisión de Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos, de la Caja de Seguro Social, le confirió al Licdo. Santander Casis Solano una Jubilación por Antigüedad de Servicios el 20 de septiembre de 1984, a través de la Resolución N° C.F.C.765-84, como Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, por la suma total de B/.2,430.50.

En virtud de lo establecido en el Decreto de Gabinete N°43 de 17 de febrero de 1990, el monto de la Jubilación Especial conferida al Licdo. Santander Casis Solano fue rebajada, sin que mediara Resolución Administrativa alguna, a la suma total de B/.1,500.00 mensuales.

No fue hasta el día 26 de mayo de 1999, que el Licdo. Casis Solano solicita ante la Comisión de Fondo Complementario, la revisión del monto de su Jubilación Especial; la cual fue respondida por la Secretaria de ese organismo por medio de la Nota C.deF.146-99 de 21 de julio de 1999, indicándole que su petición no era viable.

Lo expuesto nos demuestra primeramente, que al momento de procederse a la rebaja del monto de la pensión conferida al Licdo. Santander Casis Solano, en la Resolución N° C.F.C.765-84, tal como lo exigía el Decreto de Gabinete N°43 de 1990, éste no objetó dicha decisión en su momento sino hasta el día 26 de mayo de 1999, cuando ya había transcurrido, aproximadamente, un lapso de nueve años.

De manera que, a nuestro juicio, la acción emanada de la Comisión del Fondo Complementario al promulgarse el Decreto de Gabinete N°43 de 1990, quedó perfeccionada cuando el Licdo. Casis Solano recibió su primer pago con la rebaja incluida, sin que presentara objeción alguna por la medida administrativa adoptada.

En otro orden de ideas, consideramos necesario recordar que, el Decreto de Gabinete N°43 de 1990 el cual tenía un carácter retroactivo, surgió con fuerza de Ley durante la crisis económica que afectaba al país en aquella época, para que el Estado se recuperara del déficit financiero en el cual quedó sumido Panamá después de la invasión norteamericana.

De suerte que, el Consejo de Gabinete antes de eliminar o desconocer ese beneficio social a todos los Servidores Públicos Jubilados por Ley Especial, decidió disminuir su monto a un tope de B/.1,500.00 mensuales haciéndolo de carácter retroactivo; toda vez que, es una Ley eminentemente social y de orden público.

Es por ese motivo que, la Caja de Seguro Social procedió a revisar los montos de las jubilaciones; pues, antes del año 1990 el erario público podía satisfacer mínimamente las necesidades surgidas de las jubilaciones conferidas por Leyes Especiales.

Siendo así las cosas, el Licdo. Santander Casis Solano al ser beneficiado con una Jubilación por Vejez, basado en un régimen jurídico Especial en el año 1984, con la suma de B/.2,430.50, la Comisión de Fondo Complementario se encontraba obligada a rebajar el monto de su jubilación a la suma de B/.1,500.00 mensuales, tal como lo establecía el Decreto de Gabinete N°43 de 1990.

Al emitirse la Ley N°8 de 1997, desapareció en la Caja de Seguro Social el Fondo Complementario para los Servidores Públicos, creándose a su vez el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP).

Este ente normativo, entre otras cosas, reconoció en su artículo 1° que, los efectos de esta Ley no afectarían a los servidores públicos que hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplieran con los requisitos para optar a una pensión complementaria o jubilación, en base a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N°15 de 1975 y la Ley N°16 de 1975, o los regímenes especiales de jubilación.

No obstante, la Ley N°8 de 1997 en ninguno de sus apartes dejó plasmado que se derogaba lo estatuido en el Decreto de Gabinete N°43 de 1990; toda vez que, su artículo 23 apunta:

“Artículo 23: Esta Ley deroga el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 y toda disposición que le sea contraria”. (la subraya es nuestra)

Lo expuesto nos evidencia primeramente que, el Decreto de Gabinete N°43 de 1990 se encuentra vigente y, en segundo lugar que, la Caja de Seguro Social al rebajarle el monto de la Jubilación por Ley Especial al Licdo. Santander Casis, se ajustó a derecho.

Aunado a lo anterior, es menester aclarar que el hecho de haber obtenido una Jubilación por Ley Especial, lo cual es un derecho adquirido inalienable e intransferible; no es motivo, para considerar que el mismo no puede ser

modificado por una Ley de orden público e interés social, como es el caso del aludido Decreto de Gabinete N°43 de 1990.

De suerte que, al señalar claramente los artículos 1 y 2, del Decreto de Gabinete N°43 de 17 de febrero de 1990, que los montos de las jubilaciones especiales no podían ser mayores de B/.1,500.00 y que esta Ley tenía un efecto retroactivo, siendo de orden público e interés social, la Caja de Seguro Social tenía que dar cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley. Éstos, expresan lo siguiente:

“Artículo 1: Los Servidores Públicos amparados por leyes especiales de jubilación podrán ejercer su derecho a jubilación en los mismos términos consagrados en su respectiva Ley Especial; no obstante, lo antes indicado en ningún caso el monto de las jubilaciones así concedidas podrá exceder la suma de Mil Quinientos Balboas (B/.1,500.00) mensuales.”

- 0 - 0 -

“Artículo 2: El presente Decreto de Gabinete es de orden público y de interés social, y tiene efectos retroactivos. En consecuencia, a los jubilados por ley especial que, al momento de la promulgación de este Decreto de Gabinete, se encuentren recibiendo beneficios por jubilación, cuyos montos excedan el límite aquí establecido, se les reducirán los mismos a la suma de B/.1,500.00 mensuales” (la subraya y resaltado es nuestra)

Sobre el particular, la Honorable Sala Tercera se pronunció en Sentencia fechada 24 de mayo de 1991, en los siguientes términos:

“No es difícil advertir que, al introducir la Constitución de 1946 una modificación al principio de irretroactividad en los términos indicados, el concepto de los derechos adquiridos comenzó a perder vigencia. A partir de este momento la medida de la irretroactividad no la da la doctrina de los derechos adquiridos, sino el concepto de orden público e interés social, no menos impreciso y abierto a dudas e interpretaciones contradictorias que aquél.

La jurisprudencia de la Corte en forma tácita corrobora este cambio, al disponer en fallo de 16 de junio de 1955 que tales derechos adquiridos bien pueden ser desconocidos o alterados por una ley posterior, que reúna los requisitos previstos en la excepción que en forma expresa contempla el artículo 43 de la Constitución vigente. Sobre el particular, expresa el fallo de la Corte lo siguiente:

'Las leyes de orden público y las de interés social... pueden, si así lo exigen su debida aplicación y el cumplimiento de su finalidad, vulnerar situaciones jurídicas ya constituídas (sic), hacer revivir las ya fenecidas y alcanzar los efectos ya producidos de situaciones jurídicas anteriores a su vigencia, todo lo cual, naturalmente, teniendo presente las demás disposiciones constitucionales que sean pertinentes' (Dr. C. Quintero, op. Cit., pág.181).

Es evidente, si como dice la Corte las leyes de orden público y de interés social tienen la virtud de desconocer los derechos adquiridos, la doctrina que se refiere a los mismos pierde toda vigencia, ya que en adelante lo que debe prevalecer es, por una parte la voluntad del legislador y, por la otra, los conceptos de orden público e interés social que deben informar a todo ordenamiento que pretenda aplicarse con carácter retroactivo." (La subraya es nuestra)

Por lo expuesto, estimamos que, la Comisión de Fondo Complementario podía perfectamente disminuir la cuantía de la pensión especial otorgada al Licdo. Santander Casis, sin afectar el derecho social adquirido por éste.

Por otra parte, es imperante señalar que el espíritu del artículo 1 de la Ley 8 de 1997, era mantener o continuar reconociendo los derechos adquiridos de los funcionarios públicos jubilados por Leyes especiales, que con la presente Ley se interrumpían para aquellos que aspiraban a obtener una Jubilación por vía de una Ley Especial.

En otras palabras, la Ley 8 de 1997, solamente, le reconocía el derecho a obtener una Jubilación por Ley Especial, a aquellos servidores públicos que expresamente lo indicara esta Ley.

A nuestro juicio, el demandante ha querido dar una interpretación errónea a lo estipulado en el párrafo primero del artículo 1 de la Ley 8 de 1997; pues, una cosa es la derogatoria tácita de una Ley – D.G. N°43 de 1990 – y la otra es reconocer los derechos adquiridos que venían gozando aquellos servidores públicos Jubilados por Leyes Especiales.

De manera que, estimamos necesario indicarle que esta norma legal contenida en la Ley 8 de 1997, debe estudiarse en forma conjunta con lo dispuesto en su artículo 23; porque, si ésta última no señala en forma específica

que el Decreto de Gabinete N°43 de 1990, ha sido derogado, entonces debemos entender que el referido Decreto mantiene su vigencia.

Por otro lado, solicitamos a ese Augusto Tribunal de Justicia que al momento de dictar su sentencia, en el presente caso, tome en consideración el pronunciamiento del Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia fechada 24 de mayo de 1991, a razón de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la firma González - Revilla y Asociados, en representación de la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá, contra los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete N°43 de 17 de febrero de 1990, el cual declaró que estas disposiciones legales no eran Inconstitucionales.

En virtud de todo lo expuesto, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, para que denieguen las peticiones impetradas por la parte demandante, puesto que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos demostrado en este escrito.

Pruebas: Aceptamos las presentadas, por ser documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo, que reposa en los archivos de la Caja de Seguro Social.

Derecho: Negamos el invocado, por la parte demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)**

LL/11/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:

Jubilaciones Especiales: (puede rebajarse el monto de las mismas si su monto excede de B/.1,500.00 mensuales, conforme lo establece los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete N°43 de 1990)

Orden Público e Interés Social: (el contenido de los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete N°43 de 1990, consagra este principio, por lo que las jubilaciones pueden ser rebajadas si exceden de B/.1,500.00 mensuales)