

27 de agosto de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de  
la Demanda.**

La Firma Rosas & Rosas, en representación de **Roberto M. Díaz Herrera**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acta de 21 de marzo de 2002, expedida por la **Comisión de Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos de la Caja de Seguro Social.**

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

Como lo hacemos habitualmente, acudimos respetuosamente ante Vuestro Despacho con la finalidad de dar formal contestación a las Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en defensa del acto acusado y, por ende, de la Administración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. La pretensión del demandante.**

Se ha pedido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo de la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos fechado 21 de marzo de 2002, mediante el cual se negó la solicitud del señor Roberto M. Díaz Herrera para que se le reconociese el

derecho a una jubilación especial por los servicios prestados a la Guardia Nacional y a las extintas Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

Se peticiona, además, que es nula, por ilegal, la Resolución No. S/N de 13 de diciembre de 2002 emitida por la Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos, que confirmó la resolución anterior.

Como consecuencia de la anterior, se solicita el reconocimiento del derecho que tiene Roberto M. Díaz Herrera a percibir una jubilación especial a partir del día 1° de junio de 1987, por los servicios prestados en la Guardia Nacional y en las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

Se pretende, además, que se declare que la Caja de Seguro Social, por conducto de la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones de los Servidores Públicos, está obligada a reconocerle el derecho a una jubilación especial, con el monto máximo de asignación monetaria mensual permitido por la ley, por los servicios prestados tanto en la Guardia Nacional como en las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

Este Despacho solicita se denieguen las peticiones formuladas por el recurrente, ya que, como demostraremos a lo largo de este proceso, no le asiste la razón y sus pretensiones carecen de sustento jurídico.

**II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Tercero:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

**Cuarto:** Éste no es un hecho, sino apreciaciones subjetivas del demandante; por tanto, lo negamos.

**Quinto:** Este hecho no es cierto como se expone; por tanto, lo negamos.

**Sexto:** Este hecho se responde como el precedente.

**Séptimo:** Éste no es un hecho sino una argumentación del demandante; como tal, lo negamos.

**Octavo:** Éste lo respondemos en los mismos términos que el anterior.

**Noveno:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**III. Las disposiciones jurídicas invocadas por los recurrentes como infringidas, son las que a seguidas se analizan:**

a. El artículo 63, literal a, de la Ley 20 de 1983.

**"Artículo 63:** Los miembros de las Fuerzas de defensa de la República de Panamá tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

a. Por haberse cumplido veinticinco (25) años de servicios prestados dentro de la institución.

La jubilación será por el último sueldo devengado."

- o - o -

**Concepto de la infracción.**

A juicio del recurrente la norma invocada se vulneró, porque no fue aplicada por la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos para resolver su petición; por consiguiente, solicita se le reconozca su derecho a jubilación especial.

b. Artículo 15 de la Ley de 1975, vigente en su momento.

**"Artículo 15:** El pago de las prestaciones complementarias se iniciará a partir de la fecha en que el

servidor público formule la solicitud respectiva y cumpla con las condiciones establecidas en esta Ley.”

- o - o -

**Concepto de la infracción.**

El recurrente esgrime que la disposición jurídica citada estuvo vigente desde el 1° de abril de 1975 y en los meses de mayo y junio de 1987, cuando el señor Díaz Herrera formuló su petición, para que se le reconociera el derecho a disfrutar de una jubilación especial.

c. Artículo 51 del Decreto Ley 14 de 1954, modificado por la Ley 30 de 1991.

“**Artículo 51:** El pago de la pensión de vejez se iniciará a partir de la fecha en que el asegurado formule la solicitud respectiva y cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 50.”

- o - o -

**Concepto de la infracción.**

El demandante considera que la norma citada establece que el pago de las pensiones concedidas conforme el régimen de seguridad social se pagará a partir de la fecha en que el asegurado formule la solicitud correspondiente y cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, por lo que entiende que debe recibir el pago de su jubilación, a partir del día 1° de junio de 1987.

d. Artículo 62 de la Ley 38 de 2000 en concordancia con el artículo 13 del Código Civil.

“**Artículo 62:** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;

2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal, si aquella es de carácter municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho."

- o - o -

**"Artículo 13:** Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana."

- o - o -

#### **Concepto de la infracción.**

El demandante esgrime que la Comisión del Fondo Complementario no debió tomar en consideración el acto mediante el cual se dejó sin efecto la jubilación especial

que le fue reconocida, porque se trataba de revocar un acto administrativo en firme en el que se concedía un derecho subjetivo.

e. Artículo 784 del Código Judicial.

**"Artículo 784:** (773) Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la Ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los Municipios.

Los hechos claramente reconocidos en el curso del proceso por la parte adversa, no requieren prueba."

- o - o -

#### **Concepto de la infracción.**

El demandante considera que no requieren prueba los hechos notorios; por tanto, concluye que no está obligado a comprobar la emisión o existencia del acto administrativo mediante el cual le fue reconocido el derecho.

#### **Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho concuerda plenamente con la actuación de la Caja de Seguro Social ante la petición del señor Roberto M. Díaz Herrera, porque la misma cumplió a cabalidad con las normas que rigen a la institución de previsión social.

El asegurado Roberto Díaz Herrera presentó una solicitud a la Caja de Seguro Social el día **1° de agosto de 1991** para que se le otorgara una jubilación especial por la suma mensual de mil quinientos balboas.

Con base a lo anterior, la Comisión de Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores

Públicos emitió la Resolución C.F.C. No. 947 de 3 de agosto de 1992, por medio de la cual se le concedió al señor Roberto M. Díaz Herrera una jubilación por la suma mensual de Mil quinientos balboas (B/.1500.00), **la cual fue pagada a partir del 1° de agosto de 1991 fecha de la solicitud.**

A juicio de esta Procuraduría, la sustentación jurídica expuesta por la Dirección de Asesoría Legal de la Caja de Seguro Social está revestida de legalidad, porque la misma evidencia que es a esa institución a la que le corresponde otorgar las pensiones de jubilación, **a partir de la fecha de la solicitud del asegurado; es decir, 1° de agosto de 1991.**

El artículo 15 de la Ley de 1975, dispone:

**"Artículo 15:** El pago de las prestaciones complementarias se iniciará a partir de la fecha en que el servidor público formule la solicitud respectiva y cumpla con las condiciones establecidas en esta Ley."

- o - o -

Similar disposición contiene el artículo 51 del decreto Ley 14 de 1954, modificado por la Ley 30 de 1991, que a la letra dice:

**"Artículo 51:** El pago de la pensión de vejez se iniciará a partir de la fecha en que el asegurado formule la solicitud respectiva y cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 50."

- o - o -

Siendo ello así **no es factible que la Caja de Seguro Social le reconozca al señor Roberto Díaz Herrera una pensión de jubilación a partir del 1° de junio de 1987**, tomando como reemplazo del formulario contentivo de la solicitud del asegurado la Orden General del Día de las Fuerzas de Defensa, mediante la cual se pretende que se le reconozca al señor Roberto Díaz Herrera todos los derechos inherentes a la

última posición desempeñada de acuerdo a los reglamentos internos de la institución policiva.

Cabe resaltar que a foja 90 del expediente administrativo de la Caja de Seguro Social consta la Nota AL-514-99 suscrita por el Director de Recursos Humanos de la Policía Nacional quien señala que a las unidades que cumplan con 25 años de servicios continuos en esa institución militar **se le tramita** todo lo relacionado a su jubilación. **Dicha tramitación incluye el formulario de solicitud que la Caja de Seguro Social utiliza para tales efectos, la cual debe contar con la firma del solicitante.**

A partir de la recepción y análisis de dichos documentos en la Caja de Seguro Social, es cuando la Comisión del Fondo Complementario procede a emitir la respectiva Resolución; lo anterior significa que **la Caja de Seguro Social nunca emite una Resolución sin que medie la solicitud del asegurado consignada en el formulario respectivo y suscrito por dicho asegurado.**

La Comisión del Fondo Complementario ha acordado y permitido que diversas instituciones estatales agilicen el trámite de las jubilaciones de sus funcionarios, **lo que implica necesariamente que se aseguren que el solicitante llene y suscriba el formulario para acogerse al beneficio de la documentación y adjunte toda la documentación que corresponda.**

Lo anterior es requisito sine qua non para que la Caja de Seguro Social le pueda dar el trámite correspondiente a la solicitud del asegurado. Una vez que el formulario y la documentación requerida llegan a la Caja de Seguro Social en la forma explicada, se analiza la petición y, de proceder, se



toma la decisión de emitir la Resolución que reconozca el derecho a gozar de una jubilación.

**La Caja de Seguro Social es la única institución que tiene la facultad de reconocer y otorgar una jubilación a un asegurado con cargo al Fondo Complementario.** Las demás instituciones son meras tramitadoras.

Así lo establece el **artículo 31 de la Ley 16 de 1975** que categóricamente dispone: **"las decisiones para el otorgamiento de las prestaciones concedidas con base en la presente Ley, corresponden en primera instancia a la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, integrada por el Director de Asesoría Legal, el Jefe del Departamento Actuarial, y un Representante de los Servidores Públicos nombrado por el Ejecutivo, los cuales contarán con los suplentes respectivos."**

La Ley no dispone que la facultad de decisión que se le otorga a la Comisión del Fondo Complementario esté supeditada a la decisión de otro organismo; al contrario, el texto legal puntualiza que la Comisión es la única que en su momento pudo disponer del pago de jubilaciones especiales con cargo al Fideicomiso denominado Fondo Complementario.

Ya sea que el trámite lo efectúe una institución estatal o un asegurado directamente, las omisiones en el cumplimiento de los requisitos legales para el otorgamiento de las jubilaciones, no pueden ni deben ser subsanadas por la Caja de Seguro Social.

El artículo 15 de la Ley 16 del 31 de marzo de 1975 que regula el Fondo Complementario, dispuso que el pago de tales presentaciones se **iniciará a partir de la fecha en que el servidor público formule la solicitud respectiva** y cumpla con

las condiciones establecidas en la Ley, lo cual es concordante con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Cabe acotar que la Ley 16 de 1975 señala que los supuestos no previstos en la misma se resolverán de acuerdo a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y la Ley de Riesgos Profesionales.

Esta Procuraduría ya se ha pronunciado en torno a las malas prácticas de antaño, cuando se ha señalado lo siguiente: "Por otra parte, nos encontramos ante el hecho de que el Gobierno Central con base a lo señalado en el literal c) del artículo 63, ha procedido a 'jubilación' a un grupo de personas que laboraron en las antiguas Fuerzas de Defensa, y les está pagando el 70% de su salario. Tal proceder es incorrecto, ya que tal como se expresó la entidad encargada de conceder las jubilaciones es la Caja de Seguro Social..." "En conclusión opinamos, que a pesar de que la planilla 983, está amparada por el principio de legalidad, la misma puede adolecer de vicios de ilegalidad, con fundamento en lo expresado en el párrafo precedente." "Somos del criterio, que el Ministerio a su cargo no debe acoger dichas solicitudes, ni mucho menos incluir a dichas personas en la Planilla 983."

En conclusión, la opinión de la Caja de Seguro Social está debidamente sustentada en el ordenamiento jurídico patrio, cuando señala que la Comisión del Fondo Complementario debe aplicar lo dispuesto por los artículos 15 y 31 de la Ley 16 de 1975, que rige el proceder de dicho organismo, ya que ningún otro ente tiene la potestad de

otorgar jubilaciones especiales con cargo, en esa fecha, al Fondo Complementario.

No es válido el argumento del demandante al señalar que la Comisión de Fondo Complementario no debió tomar en consideración el acto mediante el cual se dejó sin efecto la jubilación especial publicado en la Orden del Día N°107 de 9 de junio de 1987, porque recordemos que la Caja de Seguro Social; concretamente, la Comisión de Fondo Complementario, tramita únicamente las solicitudes que recibe de los asegurado para gozar del beneficio de la jubilación; siempre y cuando haya sido pedido a través del formulario que para esos efectos expide la institución de previsión social, adjunto a los requisitos exigidos por la Ley en el artículo 50 del Decreto Ley 14 de 1954.

Aunado a lo anterior, a la Caja de Seguro Social no le corresponde ni le compete evaluar la legalidad o ilegalidad de un Acto Administrativo. Si la Comisión de Fondo Complementario recibió un Acto Administrativo (Orden del Día N°107 de 9 de junio de 1987) emanado de la institución en la que laboraba el actual demandante, **debe presumirse su legalidad, hasta tanto sea declarado nulo por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

El señor Roberto Díaz Herrera deberá demandar la ilegalidad de ese acto administrativo, para lograr una decisión en firme de la Sala Contencioso Administrativa. Lo que no puede pretender es que la Caja de Seguro Social se abrogue competencias que no le son propias. Por consiguiente, no se vulnera el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, en concordancia 13 del Código Civil.

Tampoco es factible que el demandante señale que su jubilación fue un hecho notorio y que no requiere prueba. Recordemos que las normas de procedimiento judicial son claras al establecer que "incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables" (artículo 784 del Código Judicial) y "lo que no forma parte del expediente judicial no está en el mundo jurídico."

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud a los Honorables Magistrados para que se desestimen las pretensiones del demandante y, en su lugar, se declare la legalidad del Acta N°06-2002 21 de marzo de 2002, expedida por la Comisión de Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos de la Caja de Seguro Social.

**Pruebas:** Aceptamos únicamente los documentos aducidos que constituyan originales y copias debidamente autenticadas.

**Derecho:** Negamos el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materia:  
Jubilación (pago retroactivo)

Indira  
Exp. N°116-03  
Entrada:10-03-03  
Magistrado: Hoyos.  
Asignado: 30-06-03  
Proyecto: 12-08-03

**ESTA VISTA LA DEBE FIRMAR LA LICDA. LINETTE LANDAU, LA SEÑORA  
PROCURADORA ESTÁ IMPEDIDA.**