

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA MARISA NORIEGA, EN REPRESENTACIÓN DE GLADYS JAEN TUÑON, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 3341 DE 26 DE MARZO DE 1996, EMITIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE JUNIO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La Lcda. Marisa Noriega, actuando en representación de GLADYS JAEN TUÑON, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 3341 de 26 de marzo de 1996, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto demandado se resuelve no acceder a la solicitud formulada por la señora Gladys Jaén Tuñón, por no darse en su caso los requisitos establecidos en el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, para la concesión de una pensión sobreviviente.

I. La pretensión y su fundamento.

En la demanda se formula pretensión para que la Sala Tercera declare que es nula por ilegal la Resolución N° 3341 de 26 de marzo de 1996 emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, decisión que fue confirmada por la Resolución N° 14,099-97-J. D. de 23 de enero de 1997, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. También se solicita que se reconozca a la señora Jaén, el derecho a gozar de una pensión de sobreviviente, ya que de conformidad con los preceptos legales establecidos en la Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994, el reconocimiento de una unión de hecho le corresponde a un órgano especial que dictaminará si la misma reúne o no las condiciones señaladas en la Ley como tal. Finalmente, se solicita que se le permita a su representada presentar el documento que le reconoce legalmente su unión de hecho ante la Caja de Seguro Social, ya que el mismo no le fue solicitado al momento de hacer la petición de la pensión.

Entre los hechos u omisiones fundamentales de la acción, la apoderada judicial de la parte actora expuso que su representada convivió con el señor MOISES GARCIA por más de 30 años en condiciones de singularidad y estabilidad, de conformidad al artículo 53 del Código de la Familia, no obstante, no hubo hijos ni el difunto la tenía declarada como beneficiaria tal como lo preceptúa el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y el Reglamento de Inscripción de Beneficiarios. Destaca la Lcda. Noriega que en ningún momento se le comunicó a su representada que no reunía los requisitos para solicitar la pensión de sobreviviente conforme al artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, cuando adjuntó todos los documentos que le pidieron para recibir su petición. A su juicio, la Caja de Seguro Social conforme a esa disposición, consideró como prueba absoluta para reconocer la unión de hecho, la declaración que hubiese realizado el asegurado en vida y, falta de ello, consideró como prueba fehaciente de la convivencia si la beneficiaria tuviera hijos en común o estuviese en estado de gravidez para lo cual no necesitaría la declaración previa del asegurado. En opinión de la recurrente, al establecer la Caja de Seguro Social preceptos y procedimientos propios para el reconocimiento de la unión de hecho, se aparta del procedimiento establecido en una Ley especial que regula y reglamenta el Matrimonio de Hecho.

Como disposiciones legales infringidas invoca los artículos 53, 54, 56, 796, 798 y 803 del Código de la Familia que en su texto expresan:

"ARTICULO 53: La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio, mantenida durante cinco (5) años consecutivos en condiciones de singularidad y estabilidad, surtirá todos los efectos del matrimonio civil.

"ARTICULO 54: Las personas legalmente capacitadas son los menores adultos, las que no estén ligadas por vínculos matrimoniales y las que no se hallen comprendidas en los impedimentos establecidos en el Artículo 34.

La condición de singularidad consiste en que la unión sea de un sólo hombre con una sola mujer. La condición de estabilidad se cumple cuando la convivencia sea constante, durable y permanente."

"ARTICULO 56: El matrimonio de hecho podrá comprobarse judicialmente, cuando no se haya efectuado la solicitud a que se refiere el artículo anterior, por uno de los convivientes u otro interesado, para los efectos de la reclamación de sus derechos, mediante los trámites que determina el Libro IV de este Código.

La sentencia ejecutoriada declarativa de la existencia del matrimonio, surtirá efectos civiles desde cuando, según lo probado, se cumplieren las condiciones establecidas en el Artículo 53. Para el caso, en la sentencia el juzgado determinará la fecha respectiva".

"ARTICULO 796: La solicitud para la declaratoria judicial del matrimonio de hecho podrá presentarse por uno de los cónyuges u otro interesado ante el Juez Seccional de Familia del lugar de su domicilio o residencia. Esta solicitud se tramitará con la audiencia del Ministerio Público".

"ARTICULO 798: Para comprobar el matrimonio de hecho, el interesado deberá presentar por lo menos tres (3) testigos honorables y vecinos del lugar del domicilio conyugal, lo que se comprobará con certificación de una autoridad competente del lugar. A los testigos deberá contestarles personalmente que se han cumplido los requisitos exigidos en la Ley para esta clase de matrimonio".

"ARTICULO 803: En todo lo demás, se aplicarán las normas previstas para el procedimiento común u ordinario de este Código, salvo que se trate de formalización administrativa del matrimonio de hecho, en cuyo caso se tramitará ante el Director del Registro Civil conforme a su procedimiento, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución."

Entre los argumentos de las violaciones alegadas, la Lcda. Noriega sostiene que el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, fundamento legal para la expedición del acto demandado, discrimina a un sector de beneficiarios que no se encuentran en la categoría ya planteada, por lo que pierden automáticamente el derecho a la pensión. De igual manera, se excede en su potestad, pues, establece requisitos y exige pruebas de la unión de hecho que por Constitución y Ley le compete al Registro Civil y los Tribunales de Justicia.

En adición a ello, afirma la apoderada judicial de la parte actora que el Código de la Familia establece los parámetros para que se reconozca la unión de hecho y el artículo 56 señala que su comprobación podrá efectuarse judicialmente. Siendo ello así, los trámites se determinan en el Libro IV del Código de la Familia, particularmente desde el artículo 796 al 804, por lo que el artículo 56-A y su Reglamento de Inscripción de Beneficiarios violan directamente el procedimiento establecido en ese cuerpo legal. Por tanto, a su criterio, la Caja de Seguro Social debió remitir a su representada a la jurisdicción especial para que su unión de hecho fuera de declarada judicialmente, para posteriormente hacer

la petición de sobreviviente ante la Caja de Seguro Social, porque la unión de hecho reconocida surte todos los efectos del matrimonio civil.

II. El informe explicativo de conducta expedido por el Presidente de la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social y la Vista Fiscal de la Procuradora de la Administración.

El Presidente de la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social expuso en el informe explicativo de conducta, que la Comisión de Prestaciones Económicas, a través de la Resolución N° 3341 de 26 de marzo de 1996, resolvió no acceder a la solicitud formulada por la señora Gladys Jaén, por no haberse dado los requisitos establecidos en el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, para la concesión de la pensión de sobreviviente. A su criterio, el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, claramente expresa que solamente se aceptará como prueba de la vida en común, la declaración que hubiera hecho el asegurado de acuerdo con las normas reglamentarias que dicte al efecto la Caja, específicamente los artículos 1°, 4° y 5°.

Por su parte, la Procuradora de la Administración, mediante la Vista Fiscal N° 476 de 22 de octubre de 1997, se opone a los criterios expuestos por la recurrente, razón por la que solicita a la Sala que desestime sus pretensiones. A su criterio, las normas de seguridad social son claras al exigir que sea a través de una declaración del propio asegurado que se inscriba al beneficiario, y la medida de no aceptar una inscripción posterior a la muerte del asegurado, es por la condición de beneficiario que surge de la relación directa con el trabajador. El seguro, apunta la Procuradora, es un tipo de contrato aleatorio, por la que una de las personas (asegurador) se compromete a indemnizar los riesgos que otra persona (asegurado) sufra, o, pagarle determinada suma a él o a aun tercero (beneficiario) en caso de siniestro, a cambio del pago de una prima.

III. Decisión de la Sala.

Evacuados los trámites legales y analizadas la violaciones alegadas y los argumentos que la sustentan, la Sala procede a resolver la presente controversia.

En el acto demandado se resuelve no acceder a la solicitud para la concesión de una pensión de sobreviviente formulada por la señora GLADYS JAEN, por no darse en su caso los requisitos establecidos en el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que regula el otorgamiento de la pensión de viudez y prevé en caso de convivencia con el causante en unión libre, que se aceptará únicamente como prueba de la vida en común, la declaración que hubiere hecho el asegurado de acuerdo a las normas reglamentarias que dicte al efecto la Caja, salvo que la compañera quedare en estado de gravidez al momento del fallecimiento o tuvieren hijos en común. La parte actora por su parte, alega que con la aplicación del artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, el acto demandado deviene en ilegal puesto que dicha disposición discrimina a un sector de personas para obtener el derecho a la pensión de viudez, como es el caso de su representada, aunado a que se excede en la potestad conferida dado que irrumpe en el ámbito de otra jurisdicción.

El artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, es claro al enunciar los requisitos para accederse al derecho de pensión de viudez, y en cuanto el derecho que le asiste a la mujer que convivía con el causante en unión libre aun cuando no exista impedimento legal para contraer matrimonio, es decir, que se ajuste a las condiciones de estabilidad, singularidad y tiempo, sólo se aceptará como prueba de la vida en común, la declaración que hubiere hecho el asegurado de acuerdo a las normas reglamentarias que dicte al efecto la Caja de Seguro Social, salvo los casos ya enunciados. La Comisión de Prestaciones estimó que la solicitud formulada no se ajustó a lo que plantea mencionada norma, al comprobar según certificación expedida por el Jefe del Departamento de Filiación de la Caja de Seguro Social, que figura a foja 37 del expediente administrativo,

que la señora GLADYS JAEN no estaba inscrita como beneficiaria de la Institución.

No obstante lo anterior, la Sala advierte que dentro del expediente se incorpora como prueba (a foja 32 del expediente principal), copia autenticada de la solicitud de pensión de vejez de MOISES GARCIA efectuada el 7 de diciembre de 1979, donde señala a GLADYS JAEN como compañera que vivía en su hogar y dependía directamente de él. A criterio de la Sala, este documento debe tomarse como una declaración de vida en común, según los términos que plantea el artículo 56-A de la Ley Orgánica, más aún si se toma en consideración la fecha del mismo (1979) y la fecha de la solicitud de pensión de sobreviviente (marzo de 1996) que es visible de fojas 30 a 36 del expediente, que se acompañó con declaraciones de testigos, que coincidieron en manifestar el largo período de tiempo de convivencia del señor MOISES GARCIA y GLADYS JAEN.

También obra en el expediente el proceso del matrimonio de hecho post-mortem interpuesto por Gladys Jaén Tuñón, seguido en el Juzgado Primero de Circuito Civil de San Miguelito. Según consta en autos, en el evento de que los Magistrados del Tribunal Superior de Familia confirmen la Sentencia N° 445 13 de noviembre de 1998, expedida por el Juzgado Primero de Circuito Civil de San Miguelito que accede a la solicitud de matrimonio de hecho post-mortem presentado, y una vez inscrito en el Registro Civil, este pronunciamiento conforme a lo previsto en el artículo 56 del Código de Familia, surtirá los efectos del matrimonio civil desde cuando, según lo probado, se cumplieran las condiciones establecidas en el artículo 53 del mismo Código, es decir, que la unión de hecho entre personas capacitadas fuera mantenida durante cinco (5) años en condiciones de singularidad y estabilidad.

Es de aplicación en este caso el principio de buena fe. Este significa que el administrado, según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinadas consecuencias de su conducta o que no ha de tener otras distintas a las previstas en la Ley; quiere decir que si una persona se comporta de una manera confiada en que su conducta tendrá determinadas ventajas previstas en la Ley, la Administración no puede comportarse de manera excesivamente formalista de suerte que defraude confianza depositada en ella por los administrados (Cfr. Jesús González Pérez, El Principio de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 3ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 72, 73 y 91). De allí que la Corte, en aplicación de este principio, debe dejar de lado el excesivo formalismo de la Caja de Seguro Social y evitar que ésta sancione el incumplimiento de un trámite con consecuencias contrarias a la naturaleza del mismo. La declaración del señor Moisés García, visible a foja 32 es suficiente para dar lugar al nacimiento del derecho subjetivo de la señora Gladys Jaén a la pensión que reclama, aunque haya sido hecho en un trámite distinto ante la misma institución.

Por lo expuesto, la Sala es del criterio que debe accederse a las pretensiones formuladas en la demanda, por lo que lo procedente es declarar ilegal el acto que se demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, la Resolución N° 3341 de 26 de marzo de 1996, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, como también el acto confirmatorio contenido en la Resolución N° 14,099-97-J. D. de 23 de enero de 1997, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. SE ORDENA a la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, reconocer a la señora GLADYS JAEN, el derecho a gozar una pensión de sobreviviente.

Notifíquese y Cumplase

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria