

Conforme a las constancias procesales, la parte actora interpuso su demanda contra el Decreto de Personal N° 325 de 27 de noviembre de 1995, emitido por conducto del Ministerio de Educación, por el cual se deja sin efecto el nombramiento de la señorita Elsa Maribel González, como secretaria II. del Instituto Coronel Segundo de Villarreal de la provincia de Los Santos.

En los hechos cuarto y quinto de su libelo, la demandante expresó que contra el Decreto de Personal N° 325 emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, interpuso y sustentó recurso de reconsideración el día 12 de enero de 1996 y que el mismo nunca fue resuelto por dicho Ministerio, con lo cual considera agotada la vía gubernativa en virtud del artículo 22 de la Ley N° 33 de 11 de septiembre de 1946. Sin embargo al examinar el expediente, el resto de los Magistrados de la Sala observa que, en efecto, la demandante no acreditó el silencio administrativo mediante una certificación expedida por algún funcionario competente del Ministerio de Educación, en la que constara que dicho recurso de reconsideración no fue resuelto dentro de los dos meses siguientes a su presentación o copia del escrito en que se pidió la certificación.

La debida comprobación del silencio administrativo es de vital importancia porque, como expresó la Sala en su fallo del 3 de febrero de 1995, "podría ocurrir que el silencio administrativo no se ha producido porque existe un fallo revocatorio o confirmatorio del acto impugnado y que este hecho no sea de conocimiento del actor, quien no se ha cerciorado de si el recurso ha sido o no resuelto, pidiendo una certificación de lo ocurrido mediante memorial. En el supuesto de que el hecho hubiera sido revocado el objeto procesal ya no existiría y si hubiera sido confirmado, no existiría el silencio administrativo."

La Sala considera que le asiste la razón a la señora Procuradora ya que el agotamiento de la vía gubernativa es requisito esencial para ocurrir a la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley N° 33 de 1943, en concordancia con el numeral 1° del artículo 22 de la misma Ley. Como el cumplimiento de dicho requisito no se probó, no es posible darle curso a la mencionada demanda tal y como lo ordena el artículo 31 de la misma excerta legal.

De consiguiente, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, previa revocatoria de la providencia de 29 de abril de 1996, dictada por el Honorable Magistrado sustanciador, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa interpuesta por el licenciado Miguel A. Cárdenas, en nombre y representación de ELSA MARIBEL GONZÁLEZ, contra el Decreto de Personal N° 325 de 27 de noviembre de 1995, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==**==**==**==**==**==**==**==**==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS RAÚL TRUJILLO SAGEL, EN REPRESENTACIÓN DE RAÚL TRUJILLO MIRANDA, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 12862 DE 30 DE AGOSTO DE 1995, EXPEDIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE PENSIÓN DE VEJEZ ANTICIPADA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

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

VISTOS:

El Licenciado CARLOS RAÚL TRUJILLO SAGEL, actuando en representación de

RAÚL TRUJILLO MIRANDA, ha promovido proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción contra la Caja de Seguro Social.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera de la Corte Suprema para que ésta declare que es nula por ilegal la Resolución N° 12862 de 30 de agosto de 1995 dictada por la Comisión de Prestaciones de Pensión de Vejez Anticipada de la Caja de Seguro Social, por medio de la cual no accede a la solicitud formulada por el señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA para que se le conceda una pensión de vejez con base a todas las cotizaciones o cuotas aportadas, incluyendo el período en que laboró como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y, declarada esa nulidad, se condene a la Caja de Seguro Social a conceder la pensión en los términos solicitados por el asegurado.

El demandante fundamenta su pretensión en base a los siguientes hechos: el señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA, quien aparece inscrito en la CAJA DE SEGURO SOCIAL como asegurado número 23-3996, solicitó a dicha institución el día 3 de abril de 1986 que se le concediera una pensión de vejez. En este sentido, mediante Resolución N° C. de P. 9849, expedida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social el día 30 de julio de 1986, se reconoció a RAÚL TRUJILLO MIRANDA una pensión de vejez anticipada por la suma mensual de B/.125.00. Agrega el demandante que el día 8 de enero de 1990, el asegurado RAÚL TRUJILLO MIRANDA comunicó a la CAJA DE SEGURO SOCIAL que a partir del día 3 de enero de ese año había tomado posesión del cargo de MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, con el propósito que la institución, dada su condición de pensionado, tomara las providencias correspondientes. En base a los trámites administrativos de la institución, se ordenó al departamento correspondiente, mediante Memorando de 31 de enero de 1990, "confeccionar el movimiento de suspensión de la pensión de Vejez Anticipada de acuerdo a nota del pensionado". Señala el apoderado judicial del demandado que desde el momento en que el asegurado RAÚL TRUJILLO MIRANDA hizo su comunicación a la CAJA DE SEGURO SOCIAL no recibió ninguna suma de dinero correspondiente a la pensión y la Supervisora Institucional de Pensiones y Subsidios comunicó a la persona encargada, Elsa de Gracia, retener las sumas correspondientes para reintegrarlas a los fondos de la institución, en atención a que la suspensión de la pensión se acordó para la segunda quincena de 1990.

Señala el apoderado judicial del demandante que el día 7 de julio de 1995 el asegurado RAÚL TRUJILLO MIRANDA solicitó al Departamento de Pensiones y Subsidios que se le concediera una pensión de vejez con fondo complementario, en donde se le advertía de la suspensión de la pensión de vejez anticipada y de las nuevas cotizaciones realizadas con base al salario de B/.3,000.00 mensuales durante los años 1990 a 1995. También señala que para los meses de octubre, noviembre y diciembre se cotizó en base al salario de B/.6,000.00, suma esta que le fue pagada, más un mes de vacaciones.

Por último, señala el demandante, su solicitud fue negada mediante Resolución N° 12862 de 30 de agosto de 1995, la cual señala que la decisión en ella expresada fue adoptada en reunión de 27 de septiembre de 1995, fecha posterior a la expedición de la resolución impugnada. La misma fue apelada por la parte actora con el propósito de que se mantuviera parte de la resolución y se ordenara acceder a la pensión de vejez revisando las aportaciones hechas en los últimos años por el asegurado.

El demandante estima que los actos administrativos por él impugnados han violado el aparte E del artículo 2, los artículos 53 A), 54, 73 y 83 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

La parte actora sostiene que la resolución impugnada viola directamente, por omisión, el aparte E del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social que a la letra dice:

"Quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social:

...

e) Los pensionados de la Caja y los jubilados del Estado, en las

condiciones que determine esta Ley."

La violación consiste, a juicio del demandante, en que si los pensionados de la Caja de Seguro Social están sujetos al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social, también lo están para recibir de ésta las prestaciones que contempla la Ley Orgánica, la cual por ningún lado prohíbe que el pensionado por vejez, quien cotiza obligatoriamente, pueda aumentar mediante la revisión correspondiente su pensión conforme al sistema de cálculos que contiene la misma. Agrega el demandante que la cotización obligatoria contenida en el artículo 2 literal e) señalado, no tiene como razón otorgarle a éste otros beneficios distintos a la pensión, ya que el pensionado, por el hecho de serlo, goza de esos beneficios sin necesidad de aportar nuevas cuotas. Y en este sentido, señala, la razón de esa nueva aportación es el mejorar las prestaciones relativas a la invalidez y la vejez.

También se señala violado el artículo 83 de la Ley Orgánica, según el cual:

"Artículo 83: Las prestaciones reconocidas por el presente Decreto-Ley y sus reglamentos, son de orden público y de interés social, por consiguiente es nula toda disposición u orden que les sean contrarias. Los derechos y beneficios del Seguro Social son de carácter irrenunciable y personalísimo, pero estarán sujetos a los plazos de prescripción que se establezcan en el presente Decreto-Ley."

Esta disposición ha sido violentada, a juicio del demandante, por interpretación errónea al darle un alcance limitativo contrario al artículo 83 arriba citado pues si bien los derechos y beneficios del Seguro Social son irrenunciables y personalísimos, ello no implica que al concederse la pensión de vejez anticipada, la misma no puede ser revisable en favor del asegurado cuando este posteriormente a dicha pensión, ha seguido cotizando obligatoriamente. Añade el demandante que una interpretación limitativa de la norma en estudio la violenta al negar un ajuste de la pensión con fundamento a las nuevas aportaciones hechas por el asegurado pensionado.

Se quebranta, a su vez, el artículo 53-A de la Ley Orgánica del Seguro Social que señala lo siguiente:

"Artículo 53 A): El monto de las pensiones mensuales de vejez e invalidez se calculará así:

- a) Sesenta por ciento (60%) del sueldo base mensual.
- b) Uno un cuarto por ciento (1.25%) del sueldo base mensual por cada doce (12) meses completos de cotización que el asegurado tuviese en exceso de las ciento ochenta (180) cotizaciones, antes de cumplir con los requisitos para la pensión de vejez.
- c) El asegurado que cumpla con el requisito de edad y tenga las cuotas requeridas para tener derecho a la pensión de vejez, y continúe trabajando sin haberse pensionado, se le reconocerá dos por ciento (2%) adicional del salario base por cada doce (12) meses de cotizaciones pagadas después de cumplir con la edad normal de retiro."

Esta norma ha sido violada, a juicio del demandante, al pretender la resolución mantener el monto de la pensión sin tomar en cuenta las nuevas aportaciones, alejándose totalmente del derecho que consagra el artículo 53-A para determinar su monto.

También se alega infringido el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social que dice:

"Artículo 54. Se tomará como salario base mensual para el cómputo de las pensiones, el promedio de los salarios correspondientes a los siete (7) mejores años de cotizaciones acreditadas en la cuenta

individual.

Si tratándose de pensión de invalidez el asegurado no llegare a tener siete (7) años de cotizaciones, se tomará el promedio de sueldos correspondientes a los meses de cotizaciones que tuviese acreditadas.

Para los efectos de método de cálculo se aplicará el reglamento correspondiente, de acuerdo a las recomendaciones del Consejo Técnico."

En opinión del demandante, la norma citada fue violada directamente, por omisión, ya que para determinar el salario base mensual se mantiene lo establecido en la pensión anticipada y no permite que se revise dicha pensión mensual incluyendo los nuevos salarios sobre los cuales se cotizó posteriormente la pensión.

Por último, se alega como infringido el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que a la letra dice:

"Artículo 73. Las prestaciones en dinero concedidas por la Caja podrán ser revisadas por causa de errores de cálculo, falta en las declaraciones, alteración en los datos pertinentes, falsificación de documentos o por cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones. Cuando de la revisión resultaren reducidas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas, los beneficiarios no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso, a menos que hubieran sido pagadas a base de documentos, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos. En este caso la Caja exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar."

Esta norma se viola directamente, por omisión, al no tomarse en cuenta, por no existir en el momento en que se otorgó la pensión anticipada, las nuevas cotizaciones. Al darse estas nuevas cotizaciones la Caja de Seguro Social está obligada a revisar la prestación en dinero concedida incluyendo estas cotizaciones que fueron omitidas y cuya omisión perjudica al pensionado.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

El informe de conducta expedido por la Caja de Seguro Social el 4 de marzo de 1995 señala fundamentalmente que la pensión de vejez solicitada por el señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA el 3 de abril de 1986 y reconocida por el seguro social mediante resolución N° C. de P. 9849 de 30 de julio de 1986, con fundamento en el artículo 54-A del Decreto N° 14 de 27 de agosto de 1954, por la suma de B/.125.11 entró en vigencia a partir del 3 de abril de 1986.

Agrega dicho informe que con fecha de 10 de enero de 1990 se recibe nota del señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA, mediante la cual comunica a la Caja de Seguro Social que a partir del 3 de enero del mismo año tomó posesión como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente señala el informe antes aludido que "en forma errada y desatendiendo el contenido de la comunicación del señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA, la Caja de Seguro Social procedió a suspender de manera ilegal el pago de la pensión de vejez anticipada."

Posteriormente, indica el informe, el 7 de julio de 1995 el señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA formaliza nueva solicitud a fin de que se reconozca en su favor una pensión de vejez normal. Y es en este momento, según el informe, que "la Caja de Seguro Social se percata del error cometido al suspender el pago de la pensión de vejez anticipada, procediendo a actualizar el mismo durante el período comprendido del 16 de enero de 1990 al 15 de agosto de 1995, por la suma total de Seis Mil Quinientos Cinco Balboas con Setenta y Dos Centésimos (B/.6,505.72)."

En base a lo antes expuesto, la Comisión de Prestaciones por medio de la Resolución N° 12862 de 30 de agosto de 1995, resolvió no acceder a la solicitud formulada por el señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA, asegurado N° 23-3996, en vista de

que le fue concedida una pensión de vejez anticipada que entró en vigencia a partir del 3 de abril de 1986, derecho este que al tenor de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley Orgánica es de carácter irrenunciable. Dicha resolución, indica el informe, fue notificada al afectado el día 6 de noviembre de 1995. La misma fue apelada por el señor Trujillo Miranda.

Añade el informe que el señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA se acogió a la vejez anticipada regulada en el artículo 54-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y que a la luz de dicha norma es un derecho irrenunciable y que cualquier circunstancia posterior a la vigencia de esta situación jurídica, como lo puede ser que el pensionado de manera anticipada vuelva a cotizar por ser sujeto de una relación de trabajo, no puede afectar la referida situación.

Finalmente, señala el informe, la nota fechada 10 de enero de 1990 a través de la cual el señor RAÚL TRUJILLO informa a la Caja de Seguro Social que tomó posesión del cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, no tiene efecto legal alguno por el carácter irrenunciable que el artículo 83 de la ley orgánica de dicha institución le impone a la prestación de vejez anticipada reconocida en su favor. Ello no impide que una persona que disfruta de una pensión de vejez anticipada pueda trabajar por lo que la información suministrada por el señor TRUJILLO MIRANDA es irrelevante y carece de todo fundamento.

III. LA POSTURA DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración contestó la demanda mediante la Vista N° 193 de 8 de mayo de 1996. En esa vista la Procuradora alega que no se dieron las violaciones aducidas por la parte demandante. La Procuradora estima que los nuevos aportes realizados al Fondo Complementario (2%) como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, pueden ser en todo caso, reconocidas al momento de cumplir con los requisitos esenciales para recibir este beneficio. Tampoco considera viable una supuesta revisión a la pensión de vejez anticipada otorgada por la Caja de Seguro Social sobre la base de un salario de B/.3,000.00 mensuales, por cuanto a su juicio el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social indica expresamente los supuestos en que procede la revisión de las prestaciones concedidas por esta entidad de seguridad social y en ninguna de ellas se prevé el supuesto de mejorar las prestaciones por haber hecho otras cotizaciones como asegurado pensionado, o que por haber dado nuevas aportaciones a la Caja el pensionado por vejez anticipada pueda aspirar a una Pensión de Vejez Normal.

Agrega la Procuradora que el régimen de seguridad social contempla dos modalidades de pensiones de las cuales el demandante optó por el pensión de vejez anticipada, por lo que sólo tiene derecho a los beneficios que confiere la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y la ley que reglamenta el fondo complementario. En el caso en estudio, señala la Procuradora, el demandante ya obtuvo una de las prestaciones que otorga la Caja, que es la pensión de vejez anticipada, la cual es irrenunciable y personalísima.

Por último, estima esta funcionaria, aunque un trabajador haga aportes a la Caja, luego de su jubilación, no pueden adicionarse estos aportes a los anteriores, salvo autorización legal para ello para que sirva de capital acumulado en su beneficio pero como la ley no dice nada al respecto, debe mantenerse en el mismo plan restrictivo que aparece en la Ley de Seguridad Social. No considera, pues, que la Caja tiene obligatoriamente que revisar sus cotizaciones para que éstas nuevas cuotas sean tomadas en cuenta para aumentar su pensión de vejez anticipada o para que se le otorgue una pensión de vejez normal.

IV. LA LEY Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA SOBRE EL DERECHO DEL ASEGURADO A ESCOGER LA PENSIÓN MÁS BENEFICIOSA; ERROR EN EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN Y PRINCIPIO DE BUENA FE.

Una vez examinada la demanda en cuestión la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia pasa a resolver lo pertinente previa una serie de necesarias consideraciones.

Se trata, pues, de un supuesto de hecho no previsto en las leyes que regulan la Caja de Seguro Social, por lo que le corresponde a esta Superioridad el determinar si le asiste el derecho a un jubilado mediante pensión de vejez anticipada que frente a una nueva relación laboral solicita y se le acepta la suspensión de dicha pensión, y que vuelve a cotizar nuevas cuotas -que son aceptadas y cobradas por la Caja de Seguro Social- el acceder al derecho de pensión normal de vejez y a que se le revise y tome en consideración las nuevas aportaciones, para el cálculo de su pensión de vejez normal.

El Decreto-Ley 14 de 1954, que es la Ley Orgánica de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, regulaba en su artículo 54-A la pensión de vejez anticipada para los asegurados que tuviesen acreditados por lo menos ciento ochenta (180) meses de cotizaciones y siempre que hubiesen cumplido cincuenta y cinco (55) años los hombres y cincuenta (50) años las mujeres. Se establecía igualmente el procedimiento para el cálculo del monto de dicha pensión a la cual se le aplicaba un factor de reducción por la obtención anticipada de dicha pensión.

El régimen de pensión de vejez anticipada fue revisado mediante el artículo 41 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, por la cual se modificó el Decreto Ley N° 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social. En dicho artículo se dispone mantener temporalmente el régimen de pensiones de vejez anticipada hasta el 1° de enero de 1993, para aquellos asegurados que tuviesen acreditadas, por lo menos, doscientos cuarenta (240) meses de cotizaciones y se modificaron los factores de reducción que se aplican al monto de la pensión de vejez que le hubieran correspondido a la edad normal.

Por otro lado, se hace necesario destacar que con fundamento en el acápite 1° del artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 17 de 22 de enero de 1969 se prohibía terminantemente el nombramiento o contratación para prestar servicios en cargos públicos del Estado, entidades autónomas o semiautónomas o en los Municipios, de toda persona que gozara de jubilación o estuviese remunerado como empleado supernumerario o que gozara de pensión de vejez o invalidez. Dicha norma fue modificada posteriormente por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 294 de 4 de septiembre de 1969, y sucesivamente por el artículo 1° del Decreto N° 375 de 3 de diciembre de 1969, por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 65 de 31 de marzo de 1970, por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 109 de 24 de junio de 1970 y adicionalmente por el artículo 2° del Decreto de Gabinete N° 334 de 21 de octubre de 1970, modificado por el Decreto de Gabinete N° 85 de 25 de marzo de 1971 y por la Ley N° 76 de 6 de septiembre de 1974. Cabe agregar que dicha norma y sus modificaciones fueron declaradas inconstitucionales por el Pleno de esta Corporación mediante resolución fechada el día 5 de septiembre de 1984.

Si bien a partir del 5 de septiembre de 1984 se permitió a los jubilados o pensionados volver a trabajar, las leyes que modifican la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social no contemplan este supuesto a fin de determinar qué sucede en el caso del jubilado a quien se le suspende efectivamente su pensión y a quien se le vuelve a recibir nuevos aportes, los cuales según dicha ley son obligatorios, aunque, como se deja dicho, la Ley si le otorga al asegurado el derecho a escoger la prestación más beneficiosa.

Tenemos pues que, hasta fines de 1992, la Caja de Seguro Social permitía al jubilado por Ley Especial acogerse al beneficio de la pensión de vejez normal al momento de reunir los requisitos que la misma exige, si la misma le resultaba más beneficiosa. En este sentido, la sola manifestación mediante nota del deseo de acogerse a la pensión más ventajosa bastaba para que se eliminara la anterior en planilla y se le adjudicara la que más le beneficiaba. Fue a partir de 1993 que la Caja de Seguro Social no permitió a los jubilados escoger la pensión que más les beneficiara, de modo pues, que debía el jubilado quedarse con la que originalmente se le había otorgado. Ello a pesar de que el artículo 22 de la Ley 15 de 1975 por la cual se modifica la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social prevé que en caso de que un asegurado tenga derecho a recibir más de una prestación de la Caja de Seguro Social, si éstas son incompatibles, puede escoger la más beneficiosa.

Ha dicho la Sala con anterioridad que pagar al beneficiario la pensión más

beneficiosa a que tiene derecho, cuando ésta se la otorga la Caja de Seguro Social, además de ser una solución que prevé la Ley, tal como se ha expuesto, la misma se compadece con los fines sociales de ambas instituciones. Así tenemos, pues, que en dos sentencias expedida por la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema el día 29 de septiembre de 1995 se señaló lo siguiente:

"El Decreto-Ley 14 de 1954, que es Ley Orgánica de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, fue modificado por la Ley 15 de 1975, la cual en el artículo 22 antes transcrito prevé que en caso de que un asegurado tenga derecho a recibir más de una prestación de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, si éstas son incompatibles, puede escoger la más beneficiosa.

Por tanto, estima la Sala que al demandante le asiste la razón cuando alega que el acto administrativo impugnado viola directamente por falta de aplicación el mencionado artículo 22 de la Ley 15 de 1975 por la cual se modifica la Ley Orgánica de la CAJA DE SEGURO SOCIAL el cual debe aplicarse en este caso, por mandato expreso del artículo 30 de la Ley 16 de 1975.

En principio las jubilaciones especiales otorgan el derecho de recibir en dicho concepto el último salario completo. Y el fondo complementario fue creado para pagar a los servidores públicos, prestaciones complementarias por las contingencias de vejez, invalidez o incapacidad, o sea para beneficiar a los servidores públicos con una pensión más cuantiosa que las que otorga la Caja de Seguro Social. Por tanto, pagar al beneficiario la pensión más beneficiosa a que tiene derecho, además de ser una solución ajustada a la Ley, tal como se ha expuesto, la misma se compadece con los fines sociales de ambas instituciones."

"El supuesto de hecho no previsto, al cual ya nos hemos referido, es el que se da cuando una persona es beneficiaria de una jubilación especial otorgada por el FONDO COMPLEMENTARIO DE PRESTACIONES SOCIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS y adquiere el derecho de recibir una pensión de vejez más beneficiosa de la CAJA DE SEGURO SOCIAL ya que no se establece en estos casos qué derecho tiene el beneficiario de ambas prestaciones.

El Decreto-Ley 14 de 1954, que es la Ley Orgánica de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, fue modificada por la Ley 15 de 1975, la cual en el artículo 22 antes transcrito prevé que en caso de que un asegurado tenga derecho a recibir más de una prestación en dinero de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, si éstas son incompatibles, puede escoger la más beneficiosa.

...

En principio las jubilaciones especiales otorgan el derecho a recibir en dicho concepto el último salario completo. Y el Fondo Complementario de las Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos fue creado para complementarles las prestaciones por las contingencias de vejez, invalidez o incapacidad, o sea para otorgar a los servidores públicos pensiones más beneficiosas que las que le otorga la Caja de Seguro Social. Por tanto, pagar al beneficiario la pensión más beneficiosa a que tiene derecho, cuando esta se la otorga la Caja de Seguro Social, además de ser una solución ajustada a la Ley, tal como se ha expuesto, la misma se compadece con los fines sociales de ambas instituciones."

El informe de conducta remitido por las autoridades de la Caja de Seguro Social denota una irregularidad y una inconsistencia jurídica en el procedimiento seguido para resolver la petición del señor TRUJILLO MIRANDA en torno a las prestaciones a las que tiene derecho. En primer lugar, le conceden una pensión de vejez anticipada que le fue suspendida una vez el demandante inició sus labores como Magistrado de la Corte Suprema. Le suspendieron la pensión de vejez anticipada y le aceptaron las nuevas aportaciones o cuotas de seguro social durante un período de aproximadamente 6 años para luego afirmar que la suspensión

de la pensión de vejez anticipada fue ilegal a fin de no reconocer ni tomar en consideración las nuevas cuotas o aportaciones que por todo ese período (enero 1990-diciembre 1995) le fueron aceptadas sin ningún problema. Ello sin mencionar que la pensión de vejez anticipada fue eliminada y que dicho régimen se mantuvo temporalmente hasta el 1° de enero de 1993, más en la actualidad la misma ya no está contemplada dentro de nuestro régimen de seguridad social.

A juicio de la Sala, el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social permite la revisión del monto de las prestaciones en dinero concedidas por la Caja de Seguro Social entre otras cosas por errores de cálculo, falta en las declaraciones, alteración en los datos pertinentes, falsificación de los documentos o por cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones. En el presente caso, estamos ante un error de cálculo basado en una interpretación errónea de la Caja, por lo cual la Sala considera que se impone la revisión de las prestaciones en dinero concedidas por la Caja al señor TRUJILLO MIRANDA.

La Sala considera que no existe fundamento jurídico alguno que sustente el procedimiento mediante el cual la Caja de Seguro Social no permite a sus asegurados acogerse a la jubilación que más les favorece. Más aún, ante el vacío normativo, la Sala considera que la Caja de Seguro Social está obligada a pagar pensiones de vejez normal a favor de aquellos servidores públicos jubilados que han seguido cotizando con posterioridad a una jubilación especial, si esas nuevas aportaciones originan mejores prestaciones en dinero.

Y es que, en el presente caso, es necesario reiterar la vigencia del principio de buena fe en el Derecho Administrativo. En este sentido, se ha manifestado la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema, al señalar en sentencia fechada el 13 de junio de 1991, lo siguiente:

"Por último, la Sala debe enfatizar en este caso la vigencia del principio de buena fe en el Derecho Administrativo, que vincula a la Autoridad Portuaria Nacional en las relaciones con los servidores públicos que en ella laboran. La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo. Así, el tratadista uruguayo Sayagués afirmaba que "el principio general de la buena fe debe regir en todas las relaciones jurídicas" (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Tomo I, 1959, pág. 148) y el catedrático español Jesús González Pérez le ha dedicado una obra reciente en que expone sus aplicaciones en este campo (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2 a). edición, Ed. Civitas, Madrid, 1989, 199 páginas). En nuestro país el artículo 1109 del Código Civil establece que los contratos obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado sino también a todas las consecuencias que sean conformes a la buena fe, norma esta que es aplicable a los contratos o convenios celebrados por la Administración pública. Sería contrario a la buena fe que los servidores públicos de la Autoridad Portuaria Nacional hayan prestado servicios con expectativas razonables de recibir ciertas contraprestaciones pactadas, que no contrarían la ley y que, luego de recibir los servicios, la Autoridad Portuaria Nacional no pague esta contraprestación (ayuda económica en caso de desastre), alegando extemporáneamente, después de beneficiarse con la prestación de estos servicios, que por no estar autorizada expresamente por una ley no podía pagar lo convenido en esa cláusula que no es esencial a una convención colectiva de trabajo."

En el presente caso, el principio de la buena fe debe aplicarse en el sentido de que el asegurado cotiza confiado en que posteriormente esas cotizaciones le revertirán en forma de una pensión de vejez. A nuestro juicio se violenta el principio de la buena fe que debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues se le ha creado al asegurado en cuestión una razonable esperanza de poder recibir una pensión de vejez normal, al haberle suspendido su pensión de vejez anticipada y recibirle nuevos aportes, para posteriormente aseverar que el asegurado no tiene derecho a recibir una pensión

de vejez normal ni a que se le revisen el cálculo de su pensión tomando en cuenta todos los aportes recibidos por la Caja de Seguro Social. Es contrario a la buena fe que el asegurado TRUJILLO MIRANDA cotizara nuevamente en la Caja de Seguro Social, con la expectativa razonable de que dichos nuevos aportes mejorarían la prestación anterior y que, luego de recibir dichos nuevos aportes, la Caja de Seguro Social le niegue una pensión de vejez normal por no estar esta situación expresamente contemplada en las normas que regulan la Caja de Seguro Social, sin tomar en consideración que el artículo 22 de la Ley N° 15 de 1975 antes mencionada prevé la posibilidad de que un asegurado tenga derecho a recibir más de una prestación, en cuyo caso puede escoger la más beneficiosa.

Así pues, el tratadista Jesús González Pérez señala que "la aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida, ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos, ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones." (**GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo.** Editorial Civitas, S. A. Segunda Edición. Madrid, España. 1989. pág. 69.

Como de la confrontación del acto impugnado con el artículo 73 ha resultado la ilegalidad del mismo, se estima innecesario confrontarlo con otras normas cuya violación se invoca.

Vale la pena subrayar que el demandante tiene razón, además, porque no percibió la pensión anticipada entre 1990 y 1995 y la Caja aceptó esa suspensión y recibió las cuotas sobre el nuevo salario. Contraría la buena fe que ahora la Caja, que aceptó la suspensión de la pensión, venga contra su propio acto y lo invoque como ilegal para no acceder al pago de la nueva pensión. Ir contra los actos propios (venire contra factum proprium) es contrario al principio de buena fe (Franz Wieacker, El Principio General de la buena fe, Edit. Givitas, Madrid, 1986, pág. 21). Según ese autor "con ello se quiere decir que el acto de ejercicio de ... una facultad es inadmisibles cuando con él la persona se pone en contradicción con el sentido que objetivamente y de acuerdo con la buena fe había que dar a su conducta anterior."

El actor también solicita en su demanda que como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de los actos impugnados se ordene a la Caja de Seguro Social que pague la pensión de vejez a RAÚL TRUJILLO MIRANDA con base a todas las cotizaciones o cuotas aportadas, incluyendo el período en que laboró como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y se le conceda la pensión de vejez normal por ser la más beneficiosa.

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° 12862 de 30 de agosto de 1995, expedida por la Comisión de Prestaciones de Pensión de Vejez Anticipada de la Caja de Seguro Social y en consecuencia, CONDENAN a la Caja de Seguro Social a pagar al señor RAÚL TRUJILLO MIRANDA una pensión de vejez normal con base en el promedio de salarios correspondientes a los siete (7) mejores años de cotización acreditadas en su cuenta individual (artículo 54 del Decreto Ley 14 de 1954), incluyendo el período que laboró como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia entre 1990 y 1995, entendiéndose que la Caja no debe discontinuar los pagos que debe efectuar desde el 1° de enero de 1996 en concepto de pensión anticipada hasta tanto revise el monto de la nueva pensión y la empiece a pagar a partir del 1° de enero de 1996.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LADO. EMILIO DE LEÓN, EN REPRESENTACIÓN DE EFRAÍN STAFF SÁNCHEZ, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 022 DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1994, EXPEDIDO POR EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURO AGROPECUARIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

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

VISTOS:

El Licenciado Emilio De León, en representación de **EFRAÍN STAFF SÁNCHEZ**, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo por ilegal el Resuelto N° 022 de 7 de noviembre de 1994, expedido por el Director General del Instituto de Seguro Agropecuario, y para que se hagan otras declaraciones.

PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

Con la acción encausada el recurrente pretende que esta Superioridad declare la ilegalidad del acto administrativo contenido en la Resolución enunciada en el párrafo anterior, mediante el cual se le destituyó del cargo que ocupaba en el Instituto de Seguro Agropecuario como Ingeniero Agrónomo, con el consiguiente reintegro a su posición, y se ordene a dicha entidad, que pague su indemnización por renuncia en el programa de retiro voluntario.

HECHOS Y OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA PRESENTE ACCIÓN

El recurrente basa sus pretensiones en los siguientes hechos:

PRIMERO: Mediante el resuelto de Personal N° 007-91 del 7 de febrero de 1991, expedido por el Director General del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), el Ing. EFRAÍN STAFF SÁNCHEZ fue nombrado, en dicha institución, en el cargo de Ingeniero Agrícola II.

SEGUNDO: Según nota del 18 de febrero de 1993, número DG-238-93, el entonces Director del ISA agradece y felicita al Ing. STAFF por la labor que realizó como encargado de la Dirección Regional de Los Santos, durante el mes de vacaciones del titular de dicho despacho. Asimismo le comunicó que "Todas las consideraciones y recomendaciones hechas por usted serán tomadas en cuenta para tratar de hacer la prestación de servicios del Instituto de Seguro Agropecuario más eficiente en la Regional de Los Santos".

TERCERO: Seguidamente, de acuerdo al Resuelto N° 07 del 1 de junio de 1993, el Ing. STAFF fue nombrado en el ISA en el cargo de Ingeniero Agrónomo I, con un sueldo mensual de B/.1,150.00., a partir de 1° de enero de 1993.

CUARTO: La ley 32 de 1991, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1992", en su artículo 170, dispuso que "El Órgano Ejecutivo adoptará y reglamentará un Programa de Retiro Voluntario para lo cual creará un Fondo que permitirá cubrir una indemnización equivalente a doce (12) meses de salario a aquellos funcionarios que se acojan al mismo ..."

QUINTO: Luego, a través del Decreto Ejecutivo N° 112 de 22 de