

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. ELOY ALVAREZ DE LA CRUZ EN REPRESENTACIÓN DE WALTER SERRANO MIRANDA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA ADMON-PRAA-507 DEL 11 DE MAYO DE 2007, EMITIDA POR LA ADMINISTRADORA DEL PLAN DE RETIRO AUTOFINANCIABLE DE LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DELCARACIONES. - MAGISTRADO PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. - PANAMÁ, NUEVE (9) DE FEBRERO DE DOS MIL DIEZ (2010).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Alejandro Moncada Luna
Fecha: martes, 09 de febrero de 2010
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 811-08

VISTOS:

El licenciado Eloy Alvarez De la Cruz en representación de WALTER SERRANO MIRANDA, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Nota ADMON-PRAA-507-07 del 11 de mayo de 2007, emitida por la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja del Seguro Social, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

I. Contenido del Acto Administrativo Impugnado.

La Nota ADMON-PRAA-507 de 11 de mayo de 2007, mediante la cual se indica que la devolución de las aportaciones realizadas por Walter Serrano Miranda al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable se efectuará cuando cumpla la edad en que, de regresar al sistema, no recibiría el beneficio por el período mínimo de dos años, tal como lo establece el Decreto 38 de 20 de marzo de 2001.

II. Normas Legales que se estiman violadas y Conceptos de Infracciones.

La parte actora afirma que con la emisión del acto demandado se han violado los artículos 201 numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, artículo 4 del Decreto Ejecutivo 38 de 20 de marzo de 2001, artículo 1 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, artículo 1643-A del Código Civil.

Asevera el demandante que el segundo párrafo del numeral 1 del Artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, tal como quedó modificado por el artículo 2 de la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000, fue infringido al dictarse el acto administrativo acusado de ilegalidad sin cumplir con la formalidad de rigor, en razón que hubo quebrantamiento de la formalidad legal al ser expedido por la Adminsitradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), toda vez que el primer párrafo del Artículo 36 de la Ley 38 del 2000, determina que:

"Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo"

El artículo 1 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000 y el Artículo 2, numeral 26 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, fueron infringidos en concepto de indebida aplicación de la ley. Existe la indebida aplicación de la ley cuando un texto legal perfectamente claro y diáfano se aplica a un caso no regulado por éste.

El acto administrativo original -nota ADMON-PRAA-507-07 de 11 de mayo de 2007, no señala específicamente las normas jurídicas en que se fundamentó la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para tomar la decisión de no devolverle las cuotas aportadas por el señor Serrano al PRAA y sus beneficios generados en su cuenta individual.

El artículo 1643-A del Código Civil ha sido infringido en concepto de Violación Directa, por Comisión. Este tipo de infracción literal de un precepto legal se da cuando el acto impugnado dispone alguna cosa contraria a lo que establece la ley o una norma de superior jerarquía del acto impugnado.

El acto administrativo originario, es decir, la nota ADMON-PRAA-507-07 de 11 de mayo de 2007, dictada por la Administradora del PRAA y los actos confirmatorios, colisionan frontalmente con el Artículo 1643-A del Código Civil, en razón de que a través de ellos se le niega a WALTER SERRANO MIRANDA obtener las aportaciones que hizo al PRAA entre marzo de 2001 y enero de 2006, procurando con ello que ilegalmente ese dinero se quede dentro de los fondos del PRAA donde no se genera ningún beneficio a favor de éste.

III. Informe Explicativo de Conducta.

El 21 de abril de 2009 el Director General de la Caja de Seguro Social dado respuesta al Oficio No.716 de 14 de abril de 2009 y en cumplimiento con lo preceptuado por el Artículo 33 de la Ley 33 de 1946 presentó Informe de Conducta señalando en la parte medular del mismo:

"El Sr. Serrano, nacido el 19 de febrero de 1972, a la fecha cuenta con una edad en la cual aún resulta factible que complete los requerimientos para una pensión puente, y la condición señalada por la norma para proceder a la devolución de los aportes, es que la edad cronologica alcanzada por el educador demuestre todo lo contrario, es decir que ya no sea posible cumplir con las condiciones para percibir la pensión puente por un mínimo de dos (2) años, y el educador Serrano aún no cumple con tales parámetros".

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según Vista Fiscal No. 644 de 2 de julio de 2009, el Procurador de la Administración emitió concepto señalando en el mismo que NO ES ILEGAL la nota ADMON-PRAA-507-07 de 11 de mayo de 2007, emitida por la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja de Seguro Social, ya que Walter Serrano Miranda contaba con 35 años de edad al momento de dejar de prestar sus servicios en el Ministerio de Educación y que es obvio que éste no contaba con la condición para optar por el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, ni mucho menos para solicitar la devolución de aportes hechos por él a dicho plan de retiro.

V. Consideraciones y Decisión de la Sala.

Luego de cumplir con el trámite de la ley, corresponde a este Tribunal resolver el mérito de la causa con base en las consideraciones siguientes:

El acto demandado es la Nota ADMON-PRAA-507-07 del 11 de mayo de 2007, emitida por la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja del Seguro Social.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por el licenciado Eloy Alvarez De La Cruz, actuando en representación de Walter Serrano Miranda, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue adicionado por la Ley 33 de 1946.

La demandante es una persona mayor de edad que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la decisión adoptada por la Administradora del Plan de Retiro Autofinanciable de la Caja del Seguro Social (PRAA), de no acceder a la solicitud de devolución de sus aportaciones al PRAA desde marzo de 2001 hasta enero de 2006, decisión que considera le es desfavorable y no se ajusta a la legalidad.

Por otro lado, la Caja de Seguro Social, es una entidad autónoma del Estado que en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, a través de la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, por lo que está debidamente legitimado como parte pasiva en el presente proceso contencioso administrativo.

Le corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto emitido por la Caja de Seguro Social a fin de determinar si le asiste el derecho al actor de percibir la devolución de sus aportaciones al PRAA desde marzo de 2001 hasta enero de 2006, período en el cual laboró en el Ministerio de Educación.

En este orden de ideas es pertinente señalar lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 54 de 2000 que crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, a continuación lo dispuesto en los mismos:

"Artículo 3. Constituyen recursos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial los siguientes:

- 1 El saldo de las cuentas de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial en el SIACAP, que participen en el PRAA, que consiste en las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los servidores públicos, así como los aportes en efectivo realizados por estos educadores y educadoras en concepto de cuotas, el rendimiento generado por los fondos y el aporte del Estado de tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios correspondientes y sus rendimientos.

Este monto será transferido por el SIACAP al PRAA, al entrar en vigencia esta Ley.

- 2 Los aportes de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial.
- 3 Un aporte mensual del Estado, equivalente a tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en este Plan.
- 4 Los rendimientos que se generen en las inversiones.

Artículo 4. Para acogerse al PRAA, los educadores y las educadoras que laboran en el Ministerio de Educación o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y dos años y seis meses de edad las mujeres y cincuenta y seis años de edad los hombres;

2. Tener veintiocho años de servicio o trescientos treinta y seis meses de servicio, laborados indistintamente en el Ministerio de Educación, en el Instituto Panameño de Habilitación Especial o en ambos, certificados por dichas instituciones, según corresponda. Esta certificación debe estar debidamente respaldada por la cuenta individual del asegurado o de la asegurada en la Caja de Seguro Social; y

3. Tener veintiocho años o trescientos treinta y seis meses de aportes al Plan.

Parágrafo. Para los educadores o las educadoras al servicio del Ministerio de Educación o del Instituto Panameño de Habilitación Especial a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se prescindirá del requisito de años de aportes contenidos en el numeral 3 del presente artículo, ya que se les considerarán los años de servicio efectivamente laborados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley y los años de servicio posteriores a esta vigencia, en los cuales efectúen aportes al Plan para complementar el requisito de que trata el numeral 2 de este artículo."

Observa esta Superioridad que el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja de Seguro Social no se trata de una prestación o beneficio diferente de la pensión de vejez que establece la ley, sino de un opción con la que cuentan los Educadores y las Educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial el cual tiene la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario de ésta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social y que el mismo se consolidó de forma solidaria en cuanto que la generación que trabaja paga a la generación que está pensionada el beneficio.

Observa esta Sala que Walter Serrano Miranda al momento de dejar de prestar sus servicios en el Ministerio de Educación contaba con 35 años de edad, siendo evidente que no tenía la edad para optar por el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable y en este sentido es pertinente señalar lo preceptuado en el artículo 12 de la Ley 54 de 2000 que establece lo siguiente:

"Artículo 12. Durante su etapa laboral y antes de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 4 de esta Ley, los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, sólo recibirán beneficios por muerte, invalidez o pensión permanente absoluta de Riesgos Profesionales, los cuales consistirán en una indemnización equivalente al cincuenta por ciento (50%) del aporte señalado en el numeral 1 del artículo 7 de esta Ley, luego de haber aportado, como mínimo cinco años (sesenta cuotas mensuales) al PRAA."

Del análisis efectuado por esta Superioridad quienes suscriben advierten que la Caja de Seguro Social no está obligada al señor Walter Serrano Miranda a permanecer en el PRAA, ni mucho menos está reteniendo sus aportaciones al mismo, sino que le manifiesta que su solicitud no procede en cuanto que no cumple aún con los requisitos establecidos en la normativa legal vigente para efectuar la devolución de sus aportaciones al PRAA.

Por último, esta Sala desea señalar que cuando el señor Walter Serrano Miranda renuncia al Ministerio de Educación, lo hace de manera voluntaria y no obligatoria conociendo que el PRAA tiene la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario de ésta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

Frente a este escenario jurídico, consideramos que no se encuentran probadas las alegadas violaciones, ya que es evidente que el señor Walter Serrano Miranda no cumple con los requisitos exigidos por ley para optar por la devolución de las aportaciones hechas por él al PRAA.

El análisis precedente pone de manifiesto que la resolución atacada no infringe las normas citadas por la actora, por tanto la misma se ajusta a derecho, desvirtuándose así los aludidos cargo de ilegalidad.

Por tanto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Nota ADMON-PRAA-507-07 del 11 de mayo de 2007, emitida por la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja del Seguro Social y NIEGA las declaraciones solicitadas.

Notifíquese,
ALEJANDRO MONCADA LUNA
WINSTON SPADAFORA FRANCO -- VICTOR L. BENAVIDES P.
HAZEL RAMIREZ (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS AYALA EN REPRESENTACIÓN DE SELMA ANDREW PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN GG-158-2008 DE 4 DE ABRIL DE 2008, EMITIDA POR EL GERENTE GENERAL DEL BANCO NACIONAL DE PANAMA, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. - PANAMÁ, NUEVE (9) DE FEBRERO DE DOS MIL DIEZ (2010).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Alejandro Moncada Luna
Fecha:	martes, 09 de febrero de 2010
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	724-08

VISTOS:

El licenciado Carlos Ayala, actuando en nombre y representación de SELMA ANDREW, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución GG-158-2008 de 4 de abril de 2008, expedida por el Gerente General del Banco Nacional de Panamá, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Por medio del acto demandado se destituyó a Selma Andrew del cargo de oficinista II, que ocupaba en la Gerencia del Área de Cobros, de la Gerencia Ejecutiva de Banca de Consumo.

La resolución GG-158-2008 de 4 de abril de 2008 fue recurrida con los recursos de reconsideración y de apelación, sin embargo, dicho acto se mantuvo en todas sus partes a través de las resoluciones GG-291-2008 de 30 de mayo de 2008 y 152-2008-JD de 18 de agosto de 2008, suscritas respectivamente por la Gerencia General y la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá.

I. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora, consiste en que se declare nula por ilegal, la Resolución GG 158-2008 de 4 de abril de 2008, sus actos confirmatorios, y se ordene el reintegro y el pago de los salarios caídos desde la fecha de destitución hasta que se haga efectivo su reintegro.

II. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LA RESOLUCIÓN DEMANDADA, Y SU CONCEPTO DE INFRACCIÓN.

La primera norma que se estima como infringida, lo es el artículo 119 de la Ley 9 de 1994, que señala básicamente de que las evaluaciones tienen efecto correctivo y motivacional, que deben ser realizadas por el superior inmediato del evaluado, discutidas con éste y enviadas a la oficina institucional o a la Dirección de Carrera Administrativa. La infracción de esa norma dice haberse producido por indebida aplicación al afectar los derechos e intereses de la destituida, en lugar de coadyuvar con el desarrollo profesional, ligándose también, a la figura de la desviación de poder, por considerar que se utilizó la norma con fin distinto.

La siguiente y última norma citada como violada por el apoderado legal en la presente acción, es el artículo 152 de la Ley 9 de 1994, que enuncia cuales son las conductas que ameritan destitución, por el hecho de que ninguna de esas conductas alegadas para la destitución de la señora Selma Andrew.