

allí, que el Artículo 73 de la Ley 135 de 1943 faculta al Pleno de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) para suspender los efectos del acto impugnado "si a su juicio ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave".

Para resolver la petición de suspensión provisional de los actos impugnados, la Sala ha realizado un minucioso examen del material incorporado al proceso, y ha llegado a la conclusión de que hasta el momento no se han acreditado motivos o circunstancias que justifiquen decretar con carácter de urgencia la citada medida cautelar.

En lo concerniente al denominado "fumus bonis iuris" (apariencia de buen derecho), que es el primer presupuesto de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión, no se observa la presencia de una prueba sumaria que de modo claro y ostensible certifique a simple vista los cargos de ilegalidad señalados por el demandante. En este sentido, no se cuenta, en esta fase inicial del proceso, con los elementos probatorios necesarios para que este Tribunal, lleve a cabo un profundo análisis de las violaciones jurídicas alegadas.

Con respecto al llamado "periculum in mora" (peligro o amenaza que puede afectar los intereses en conflicto por la demora natural de los procesos judiciales), la Sala conceptúa, que no basta con enunciar que se puede sufrir un perjuicio notoriamente grave. Es imprescindible que el petente detalle en forma sistemática y específica en qué consisten o pueden consistir los perjuicios, acompañando las pruebas fehacientes que demuestren la gravedad del daño invocado.

En consecuencia, esta Superioridad es del criterio que con la documentación que reposa en Autos no existen mayores y fundados elementos, que, en las actuales circunstancias, justifiquen ordenar con carácter de urgencia, la suspensión provisional del acto que es objeto de impugnación.

Es importante destacar finalmente que, las consideraciones que preceden en nada comprometen o afectan el fondo de la cuestión controvertida, la cual en su momento será analizada ampliamente por este Tribunal al estudiar y decidir sobre los cargos de ilegalidad alegados por el promotor de la presente demanda de plena jurisdicción.

En mérito de los anteriores señalamientos, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ACCEDE a la solicitud de suspensión provisional de la Resolución N°99-97-358 de 6 de julio de 1999, dictada por la Directora General de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA FANNY DÍAZ DE CORREA, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 241 DE 22 DE ENERO DE 1997, DICTADA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TREINTA (30) DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL (2000).

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

VISTOS:

La licenciada FANNY DÍAZ DE CORREA en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declaren nulos por ilegales, la Resolución N° 241 de 22 de enero de 1997, dictada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social y el acto confirmatorio.

La parte actora solicita además, que como consecuencia de la declaración anterior, el monto de su pensión de vejez se mantenga en B/.865.73 y se ordene la devolución de las sumas descontadas desde la primera quincena de julio de 1998 hasta la fecha.

#### I. EL ACTO IMPUGNADO

Mediante la Resolución N° 241 de 22 de enero de 1997, la entidad demandada modificó la Resolución N° 13420 de 25 de mayo de 1994, en el sentido de rebajar de B/.865.73 a B/.778.13 la pensión de vejez anticipada de la demandante (fs. 1).

Al admitirse la presente demanda se corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración quien, mediante la Vista Fiscal No. 518 de 24 de diciembre de 1998 (f. 21), solicitó a esta Sala no acceder a las pretensiones de la actora porque carecen de sustento jurídico.

Además, se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, lo que hizo oportunamente (fs. 16-20); se abrió la presente causa a pruebas y vencido el término fijado para practicarlas el actor presentó su alegato de conclusión.

#### I. NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

A juicio de la demandante, el acto que impugna, expedido por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social es nulo, porque ha violado los artículos 53-A, 54-A, 54, 62, 73 del Decreto-Ley N° 14 de 1954 y los artículos 9 y 10 del Código Civil.

##### Decreto-Ley N° 14 de 1954.

"Artículo 53-A. El monto mensual de las pensiones mensuales de invalidez y de vejez 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.

...

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 los 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.

Artículo 54-A (transitorio). Se mantiene temporalmente el régimen de pensiones de vejez anticipadas hasta el 1° de enero de 1993, para

aquellos asegurados que tengan acreditados por lo menos, doscientos cuarenta (240) meses de cotizaciones. El monto de la pensión anticipada se calculará actuarialmente de modo que no origine nuevas cargas financieras.

Para tal efecto, la pensión que resultare de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la presente Ley, se multiplicará por el factor que se indica a continuación según la edad en la fecha del retiro anticipado.

El monto de la pensión que resultare de la multiplicación antes indicada, será la base definitiva para los pagos que deba hacer la Caja de Seguro Social a los pensionados que se retiren en forma anticipada.

#### EDAD DE RETIRO ANTICIPADO

Mujeres	Hombres	Factor Reducción
50	55	70 %
51	56	75 %
52	57	80 %
53	58	85 %
54	59	90 %

Artículo 62. Para los efectos del Seguro Social privarán las siguientes definiciones:

...

l) Sueldo base mensual: El promedio que resulte para cada asegurado al dividir el total de los sueldos sobre los cuales haya cotizado como empleado obligatorio y los ingresos o utilidades sobre los cuales haya cotizado como voluntario, por el número de meses cotizados, referidos a una misma unidad de tiempo; y

m) Cuenta Individual: Es el historial que se lleva en la Caja de Seguro Social para cada asegurado y en el que indica, además de las generales de la persona, los salarios cotizados mensualmente con cada patrono.

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 otro 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 hubieren 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.

#### CÓDIGO CIVIL

Artículo 9. Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderá en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos sus significado legal."

Señala la señora Fanny Díaz de Correa que el artículo 54-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social fue aplicado indebidamente, ya que ella solicitó su pensión de vejez cuando cumplía con los requisitos exigidos y con anterioridad a la promulgación del precitado artículo. Agrega, que como la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social le otorgó su pensión de vejez mediante Resolución N° 13420 de 25 de mayo de 1994, ahora no puede aplicársele un artículo transitorio como el 54-A del Decreto-Ley N° 14 de 1954 para revocarle derechos adquiridos.

En cuanto a la violación del artículo 54 del Decreto-Ley 14 de 1954, la parte actora señaló que la "única modificación que introdujo al artículo anterior, la Ley 30 de 1991 fue el de subir el N° de años de mejores cotizaciones de 5 a 7"; afirmando que en su caso se aplicó la disposición anterior de 5 años. No obstante, manifiesta que como en su cuenta individual se acreditaron cotizaciones hasta marzo de 1994, el salario promedio debió calcularse en base a los 7 mejores años de cotizaciones tal como lo establece el modificado artículo. También señaló que los miembros de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social han interpretado erróneamente los artículos 54 y 54-A de la precitado Decreto-Ley, toda vez que en ninguno se establece un máximo de cotizaciones para solicitar la pensión de vejez anticipada, sino no un mínimo. Explica la demandante que el artículo 62 del Decreto-Ley 14 de 1954 fue violado, ya que según la definición de los términos: sueldo base mensual y cuenta individual, la Caja de Seguro Social no debió excluir cotizaciones de su salario base mensual, toda vez que las mismas constan en su cuenta individual.

La parte actora dice que el artículo 53-A del Decreto-Ley 14 de 1954 se violó porque contrario a lo que éste establece, su jubilación no se ha calculado con un 60% de su salario base mensual, ya que en vez de tomarse en cuenta "el promedio de los 7 años de mejores cotizaciones que constaban en su cuenta individual", le han eliminado del cálculo de su pensión, cuotas posteriores al 1° de enero de 1993.

En cuanto al artículo 73 del Decreto-Ley 14 de 1954, la demandante alega que se violó, toda vez que en el cálculo de su pensión no se cometió error ni omisión alguna. Afirma que mediante la Resolución N° 13420 de 15 de mayo de 1994 se le concedió su pensión de vejez anticipada porque "reunía los requisitos exigidos por la ley que regía" al momento de presentar su solicitud (octubre de 1991) y, que su salario base mensual se calculó en base a los 5 mejores años de cotizaciones, tal como lo preceptuaba la ley vigente al momento de solicitar su pensión de vejez anticipada.

También expresa la demandante que el artículo 9 del Código Civil, relativa a los principios fundamentales de interpretación de la Ley, fue violado, porque los miembros de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social desconocieron el espíritu y alcance del artículo 54-A del Decreto-Ley 14 de 1954, ya que el legislador lo que "quiso por medio de este artículo fue permitir el tránsito ordenado de una legislación a otra y no terminar bruscamente con el beneficio del riesgo de vejez anticipada sino permitir que desde su vigencia hasta el 1° de enero de 1993 lo pudieran solicitar los asegurados que tuvieran la edad y las cuotas exigidas por él (240)." Indicó, además, que "antes de esta fecha, quienes tenían los requisitos de la Ley anterior y así lo solicitaban obtenían el beneficio bajo las reglas de la Ley anterior, quienes cumplían la edad con posterioridad a la vigencia de la Ley 30 de 1991 y reunían en su cuenta individual 240 cotizaciones podían igualmente solicitar la pensión pero sólo hasta el 1° de enero de 1993 (31 de Dic. de 1992)."

Finalmente, en cuanto a la violación del artículo 10 del Código Civil la demandante señaló, que los miembros de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social interpretaron incorrectamente el artículo 54-A del Decreto-Ley 14 de 1954 porque se desatendió su significado natural como también el significado legal de los términos: sueldo base mensual y cuenta individual.

#### IV. INFORME DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Para el Presidente de la Comisión de Prestaciones de la institución demandada, las pretensiones de la señora FANNY ELIZABETH DÍAZ DAZA DE CORREA carecen de fundamento legal, ya que las actuaciones de la administración, en este caso, se han enmarcado dentro de lo estipulado en la Ley Orgánica de la institución (fs. 16 a 20).

El funcionario demandado indicó que para el cálculo de las pensiones de vejez anticipada, "no es procedente tomar en cuenta cotizaciones aportadas con posterioridad a la fecha en que se extinguió el régimen, es decir, cuotas que correspondan a períodos laborados luego del 1 de enero de 1993, por el contrario, las solicitudes de pensiones de vejez anticipada y el cálculo de las mismas, de existir derecho a percibir las, deben resolverse conforme a la situación del solicitante durante la vigencia de dicho régimen."

#### V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La señora Procuradora de la Administración sostiene que los cargos de ilegalidad alegados por la demandante deben ser desestimados, por cuanto que se encuentra debidamente acreditado en el expediente, que la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social corrigió el error en que incurrió al computar incorrectamente el cálculo de la pensión de vejez anticipada de la señora FANNY DÍAZ DE CORREA, toda vez que tomó en cuenta salarios percibidos en los años de 1993 y 1994 contrario a lo dispuesto en el artículo 54-A transitorio del Decreto-Ley 14 de 1954, conforme fue subrogado por el artículo 41 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991.

Señala la Procuradora de la Administración que si con fundamento en lo establecido en el artículo 73 del Decreto-Ley 14 de 1954, la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social corrigió este error, la resolución impugnada se ajusta a derecho.

#### VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Cumplido el procedimiento legal y vistos los argumentos de las partes en conflicto, la Sala procede a resolver el fondo de la controversia, previas las siguientes consideraciones.

Con vista en la solicitud de pensión de vejez anticipada hecha por la demandante, legible a foja 1 del expediente administrativo, la institución demandada le reconoció esta prestación mediante la Resolución N° 13420 de 25 de mayo de 1994 (fs. 60 del expediente administrativo), en virtud de que cumplía con los requisitos legales exigidos en materia de edad y cotizaciones, para la fecha en que estuvo vigente este régimen. Esta prestación le fue concedida con fundamento en lo preceptuado en el artículo transitorio 54-A de la Ley Orgánica de la institución.

El acto impugnado en este proceso lo constituye la Resolución No. 241 de 22 de enero de 1997, (fs. 1 del expediente contencioso), emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja del Seguro Social, mediante la cual resolvió modificar la mencionada Resolución N° 13420, a fin de rebajar la pensión de vejez anticipada que recibía la demandante a la suma de B/.778.13.

La actora estima que el acto impugnado conculca el artículo transitorio 54-A, tal como fue modificado por la Ley 30 de 1991. Según la demandante de esta norma se desprende que para establecer el monto de la pensión de vejez se deben incluir todas las cuotas aportadas hasta la fecha en que hace efectiva la pensión, en este caso hasta 1994.

La señora Procuradora de la Administración estima que no es legal considerar cuotas aportadas con posterioridad al 1 de enero de 1993 para el cálculo de pensión de vejez anticipada, toda vez que con posterioridad a esa fecha el régimen se había extinguido.

La Sala está de acuerdo con la opinión de la señora Procuradora de la Administración, pues es precisamente con fundamento en este artículo 54-A que se le concede la pensión de vejez anticipada a la demandante y esta norma estatuye la vigencia de esta prestación hasta el 1 de enero de 1993, es decir que con posterioridad a esa fecha la prestación conocida como pensión de vejez anticipada no existía. Con anterioridad la Sala se ha pronunciado sobre este asunto. En fallo fechado el 13 de julio de 1998, que transcribimos parcialmente, la Sala dijo:

" Este Tribunal es del criterio de que dichas pretensiones carecen de asidero jurídico pues, de acuerdo al citado artículo 54-A (Transitorio), de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, conforme fue modificado por la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991, el régimen de pensiones de Vejez Anticipada sólo tenía vigencia hasta el 1° de enero de 1993, para aquellos asegurados que tuvieran acreditados por lo menos, doscientos cuarenta (240) meses de cotizaciones. Por consiguiente, mal podían ser tomadas en cuenta las cotizaciones efectuadas por el asegurado SING RÍOS durante los años 1993, 1994, 1995 y los meses de enero a abril de 1996, ya que las mismas fueron cotizadas posterior al 1° de enero de 1993, fecha en la cual dicha pensión era inexistente.

De acuerdo a lo expresado, esta Sala estima que la actuación de la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social mediante la Resolución No. 54888 de 23 de octubre de 1993, al momento en que le otorgó la pensión de vejez anticipada al señor SING RÍOS sólo podía ajustarse al orden jurídico vigente, antes del 1° de enero de 1993."

(Registro Judicial de julio de 1998, pág. 440).

Por lo expuesto, debemos concluir que el acto impugnado no ha infringido los artículos 54-A y 62 de la Ley 14 de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social como tampoco los artículos 9 y 10 del Código Civil.

En relación al cargo de violación del artículo 73 de la misma ley, que dispone que 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, la Sala considera que no se ha producido la violación invocada, pues es precisamente esta disposición la que le confiere a la institución la potestad de revisar y corregir errores en el cálculo de prestaciones de orden económico. En el mismo fallo antes parcialmente transcrito la Sala dijo lo siguiente:

" Tal aseveración obedece a que es precisamente, con base a esta norma que le otorga a la Caja de Seguro Social, la facultad revisora de las prestaciones concedidas en dinero por causa de errores de cálculo, o por cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones; que dicha entidad adoptó la decisión de reajustarle la pensión de vejez anticipada al señor SING RÍOS. Decisión que obedeció a que la suma de B/.720.84 mensuales se le había calculado sobre un salario promedio mensual de B/.2,074.03, cuando en realidad debió ser calculada sobre un salario promedio mensual de B/.2,000.00, según consta en los informes expedidos por el Departamento de Cuentas Individuales de la Caja de Seguro Social, legibles a fs. 12-13 del expediente contencioso".

En cuanto a los artículos 53-A y 54 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que la parte actora considera infringidos, la Sala estima que como la pensión de vejez anticipada que se le otorgó a la señora FANNY DÍAZ DE CORREA, debió concederse con base al ordenamiento legal vigente, antes del 1 de enero de 1993, debió tomarse como salario base mensual para el cómputo de la pensión, el salario promedio correspondiente a los 7 mejores años y no los 5 mejores años

como se hizo, tal como consta en la hoja de cálculo legible a foja 64 del expediente administrativo, ya que así lo dispone el artículo 54 de la Ley Orgánica del Seguro Social. Debe entenderse que para el cálculo del salario promedio mensual de los 7 mejores años de cotizaciones sólo deben considerarse los salarios acreditados por la asegurada a su cuenta individual hasta el 31 de diciembre de 1992.

Esta Sala ya se ha manifestado en casos similares sobre estos puntos. Así en fallo fechado el 17 de diciembre de 1998, el Magistrado Ponente Arturo Hoyos expuso lo siguiente:

"...

Analizadas las constancias procesales, la Sala observa que la señora Blanca Moreno Acosta presentó ante la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, solicitud de pensión de vejez anticipada, el 12 de octubre de 1990, la cual fue acogida mediante Resolución N° 531, donde se le reconoció la suma de B/. 609.40 mensuales, calculada sobre un salario promedio mensual de B/. 764.57 a partir del cese de sus labores.

...con fundamento en lo dispuesto en el ARTÍCULO 73 de la Ley Orgánica ya mencionado, se procedió a revisar el monto de la pensión de vejez anticipada otorgada a la señora BLANCA AURORA MORENO ACOSTA, detectándose que para el cálculo de la prestación concedida fueron tomadas en cuenta erróneamente cuotas aportadas con posterioridad al mes de diciembre de 1992, por lo que finalmente se determinó que el monto de la prestación corresponde a la suma mensual de doscientos treinta y cinco balboas con tres centésimos (B/.235.03), suma que se fijó en el Resolución N° 5794 de 23 de abril de 1997 que se acusa, y donde se modifica la suma inicial concedida de seiscientos nueve balboas con cuarenta centésimos (B/.609.40); para ello se procedió a calcular la pensión de vejez anticipada de la señora Moreno Acosta en base a los siete (7) mejores salarios percibidos hasta el 31 de diciembre de 1992, tal como lo preceptúa el ARTÍCULO 54 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social..." (Registro Judicial de diciembre de 1998. Págs. 387-391).

Como la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, no ha calculado el promedio base mensual de conformidad con el artículo 54 de la Ley Orgánica de esa institución, el monto de la pensión de vejez anticipada de la asegurada tampoco se ha calculado de acuerdo al 60% del salario base mensual señalado en el artículo 53-A de la mencionada Ley. Siendo ésto así, se han infringido los mencionados artículos y lo procedente es declarar la nulidad de la Resolución impugnada.

En consecuencia, los Magistrados que integran la Sala Tercera, Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE ES ILEGAL, la Resolución No. 241 de 22 de enero de 1997, dictada por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios, y ORDENA a la Caja de Seguro Social: Que compute el monto de la pensión anticipada de la señora FANNY DÍAZ DE CORREA tomando como salario base mensual el promedio correspondiente a los 7 mejores años de cotizaciones hasta el 31 de diciembre de 1992. Que si fuera el caso pague a la pensionada la diferencia entre la pensión que ha recibido y la que debió recibir; Que si la pensión resulta reducida por el cómputo ordenado se aplique el artículo 73 del Decreto-Ley 14 de 1954, en lo pertinente; y SE NIEGA las otras declaraciones pedidas.

Notifíquese y Cúmplase

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.