

favorables al reo, no pueden expedirse normas con vigencia retroactiva a los efectos de ser aplicables a hechos ocurridos antes de su vigencia”.

Así las cosas, observamos que la Ley 43 de 30 de julio de 2009, establece en su artículo 32 que dicha Ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007. En ese sentido, se puede concluir que al señalar la propia Ley 43 de 2009, que es de orden público y sus efectos son retroactivos hasta el 2 de julio de 2007, y encontrándose vigente al momento de dictarse el acto impugnado, la autoridad nominadora podía aplicar dicha normativa para sustentar la destitución de Gloria Bernard, por tanto, se desestima igualmente este cargo de infracción.

Por las consideraciones, y concluyéndose que el acto demandado no vulnera las disposiciones legales citadas por la parte actora, se procederá a declarar legal la resolución recurrida en este proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 307 de 26 de noviembre de 2009, emitida por el Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia, ni su acto confirmatorio; en consecuencia se niegan las demás pretensiones.

Notifíquese.

LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
ALEJANDRO MONCADA LUNA -- VICTOR L. BENAVIDES P.  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JAIR URRIOLA QUIROZ EN REPRESENTACIÓN DE RAFAELA ANTONIA LÓPEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 2379 DE 21 DE FEBRERO DE 2008, EMITIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: LUIS RAMON FABREGA S. PANAMA, SIETE (7) DE AGOSTO DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Luis Ramón Fábrega Sánchez
Fecha:	martes, 07 de agosto de 2012
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	39-09

## V I S T O S:

El Licenciado Jair Urriola Quiroz actuando en representación de RAFAELA ANTONIA LÓPEZ, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 2379 de 21 de febrero de 2008 emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

## DEL ACTO IMPUGNADO

Por medio del acto objeto de impugnación, la autoridad demandada no accedió a la solicitud de pensión de sobreviviente que formulara la señora RAFAELA ANTONIA LÓPEZ DE FLYNN, en su condición de esposa del fallecido James Patrick Flynn Vincensini.

Esta decisión fue confirmada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social mediante Resolución N° 40,846-2008-J.D. de 16 de septiembre de 2008, después de reiterar que la solicitud de la parte interesada se había presentado fuera del término legal de cinco (5) años exigido por la ley de seguridad social para poder reconocer una prestación legal o reglamentaria en caso de muerte del asegurado o pensionado.

Habiéndose dictaminado la prescripción de la acción ejercida por la señora LÓPEZ DE FLYNN, negado el derecho a la pensión de sobreviviente solicitada y agotada la vía gubernativa, se recurre a esta Corporación de Justicia a través de la referida acción contenciosa, con miras a demostrar que la negativa por parte de las autoridades que presiden la Caja de Seguro Social vulnera el ordenamiento jurídico panameño.

Las disposiciones jurídicas que se citan en la demanda y que fundamentan la petición de nulidad consisten en los artículos 180 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005 y 1109 del Código Civil, cuyos textos dicen así:

## Ley 51 de 2005

“Artículo 180. Pensión de Viudez. Tendrá derecho a Pensión de Viudez, la viuda del asegurado o pensionado fallecido. A falta de viuda corresponderá el derecho a la concubina que convivía con el causante en unión libre, a condición de que no hubiera existido impedimento legal para contraer matrimonio y de que la vida en común se hubiera iniciado por lo menos cinco años antes del fallecimiento del asegurado o pensionado.

Se aceptará como prueba de la vida en común, únicamente la declaración que hubiera hecho el asegurado o pensionado, de acuerdo con las normas que determine el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva. Si la concubina quedara en estado de gravidez al fallecimiento del asegurado o pensionado o si los convivientes tuvieran hijos en común, se prescindirá del requisito de declaración previa del asegurado”.

## Código Civil

Artículo 1109. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, el uso y a la ley...”

La primera norma citada se estima vulnerada por la parte actora, porque la muerte de una persona se da en el territorio nacional cuando se extiende la certificación legal por parte del Registro Civil en Panamá donde consta su deceso. Por tanto, afirma que en la medida que la declaratoria de defunción por parte de dicha autoridad se llevó a cabo en nuestro país el 27 de septiembre de 2007, a la fecha de formularse la petición de pensión por parte de la señora LÓPEZ DE FLYNN no había transcurrido el término de cinco (5) años contemplado en el artículo 191 de la Ley 51 de 2005.

En este sentido, arguyó que sin la constancia del fallecimiento del causante y su correspondiente inscripción en el Registro Público de Panamá, la señora FLYNN no podía probar ante las autoridades de la Caja de Seguro Social que le asistía el derecho a la concesión de una pensión de viudez. Consecuentemente, el término de prescripción de que trata el mencionado artículo, no había transcurrido al 1 de octubre de 2007, por lo que la norma no resulta aplicable al trámite de pensión instaurado por la demandante.

Respecto a la segunda norma que se advierte infringida, la cual la parte actora vincula con el principio de buena fe, se sostuvo que las relaciones entre el Estado y sus administrados deben estar basadas en el mismo; razón por la cual la burocracia estatal que exige un certificado de defunción expedido por la autoridad panameña competente en caso de que el asegurado muera en el extranjero, no puede mermar el derecho de los administrados a pedir una pensión de viudez en la Caja de Seguro Social.

Examinadas las razones de hecho y de derecho que sustentan la demanda presentada, se procede a estudiar el informe de conducta remitido a este Tribunal por la Comisión de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social en cumplimiento del requerimiento realizado mediante el Auto de 23 de marzo de 2009 (fs. 16-25).

#### INFORME DE CONDUCTA

A través de la Nota No. DNPE-042-2009 de 15 de abril de 2009, la Directora Nacional de Prestaciones aseveró que la petición de pensión de sobreviviente presentada por la señora RAFAELA ANTONIA LÓPEZ DE FLYNN carece de fundamento jurídico, por este hecho fundamental: El señor James Patrick Flynn Vincensini a la fecha de su fallecimiento no había cumplido la edad que le permitía obtener una pensión de vejez ni adquirido la densidad de cuotas ni acumulado el número de cuotas exigido para adquirir esta prestación económica.

Agregó que la indemnización por vejez que se petitionó en sustitución por la pensión de sobreviviente tampoco es viable jurídicamente, porque cuando el señor James Patrick Flynn Vincensini murió no había adquirido la edad establecida para concederle una pensión de vejez.

Debido a la carencia de los requisitos exigidos por la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 para el otorgamiento al esposo de la demandante de la pensión de vejez o una indemnización por vejez así como a lo extemporáneo de la petición de pensión de sobreviviente, considera que no hay méritos para acceder a la solicitud de nulidad que hace el apoderado judicial de la señora RAFAELA ANTONIA LÓPEZ DE FLYNN (fs. 16-25).

Previo estudio de la explicación remitida por la autoridad demandada, con miras a fundamentar la negativa a la solicitud de pensión que planteara la viuda del señor Flynn Vincensini, se procede a conocer el criterio expuesto por quien representa al Ministerio Público (fs. 26-29).

#### OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por medio de la Vista Fiscal N° 239 de 8 de marzo de 2010, el señor Procurador de la Administración pidió a la Sala que declare que no es ilegal el contenido de los actos impugnados.

Fundamentó su postura en el tiempo que transcurrió desde el fallecimiento del señor Flynn Vincensini hasta la presentación de la solicitud de pensión de sobreviviente, el cual fue superior a los cinco (5) años que establece el artículo 191 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

Sobre el particular, expresó que el término para que la señora DE FLYNN reclamara la pensión de viudez, "a la que alega tener derecho", precluyó el 11 de enero de 2006, toda vez que la muerte del esposo ocurrió el 11 de enero de 2001, por lo que no puede contarse el término de prescripción a partir de la fecha en que se inscribió la defunción en el Registro Civil, en observancia al mencionado texto legal que dispone que inicia a partir de la muerte del asegurado.

Examinadas las piezas procesales que anteceden, el Tribunal procederá al estudio de las normas que regulan el otorgamiento de una pensión de sobreviviente y de los hechos relacionados con la petición de la pensión efectuada por la viuda del señor Flynn Vincensini, con el propósito de dirimir si procede o no el pago de una prestación económica por muerte del asegurado a favor de la demandante.

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se debate ante esta instancia si a la señora RAFAELA ANTONIA LÓPEZ DE FLYNN le asiste el derecho a percibir una pensión de viudez o indemnización de sobreviviente debido a la muerte de su esposo el señor James Patrick Flynn Vicensini, el 11 de enero de 2001, en los Estados Unidos de América.

Dicha pensión fue solicitada por la viuda el 1 de octubre de 2007, pues es en el mes de septiembre de 2007, según Acta No. PE-1-2035 del Tribunal Electoral, que la viuda cuenta con el certificado de defunción de las autoridades estadounidenses y su autenticación por parte de los gestores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, para seguidamente proceder a su inscripción ante el Registrador Auxiliar del Departamento Panameño en el Extranjero del Tribunal Electoral.

En este sentido, resulta oportuno indicar que el fallecimiento del señor James Patrick Flynn Vicensini según la certificación del Registro Público de Panamá, ocurrió el 11 de enero de 2001 producto de un choque séptico, enfermedad pulmonar obstructiva crónica severa, en los Estados Unidos. Siendo esto así, queda claro a este Tribunal que la muerte del asegurado no ocurrió en territorio panameño y esto impidió a los familiares declarar su fallecimiento ante la Caja de Seguro Social en tiempo preciso ante las múltiples acciones que deben ejercerse en un país extranjero para corroborar la defunción de un familiar y la falta de recursos económicos necesarios para viajar al extranjero y realizar las diligencias respectivas.

Por medio del informe de conducta, la Directora de Prestaciones de la Caja de Seguro Social reconoció que la defunción del señor Flynn ocurrió en el mencionado país norteamericano y fue declarada en territorio panameño el 27 de septiembre de 2007. Por tanto, en observancia del principio de buena fe aceptó los documentos aportados por la señora LÓPEZ DE FLYNN y le dio trámite a la solicitud de pensión de sobreviviente, con intención de aplicar las normas que rigen la pensión de sobreviviente ante un asegurado fallecido. Sobre el particular, es pertinente indicar, que de manera categórica la funcionaria sostuvo lo siguiente: "...la Caja de Seguro Social aceptó la documentación aportada por la demandante, para tramitar su solicitud de pensión de sobreviviente, lo que es cónsono con el principio de buena fe que alega el apoderado de la demandante, pero sometió su decisión, como es obligatorio conforme a derecho, a las normas legales que rigen en la Caja de Seguro Social, las prestaciones como la solicitada por la parte actora, cual (sic) la pensión de sobreviviente de un asegurado fallecido". (f. 22).

En torno a dicho principio de buena fe, la Sala se ha pronunciado en múltiples ocasiones, advirtiendo que el mismo resulta de obligatoria aplicación en las relaciones entre el Estado y el administrado. Específicamente, en dos resoluciones del año 2004, se señaló lo siguiente:

"Sentencia de 26 de octubre de 2004

...

Debe, pues, aplicarse al caso bajo análisis de la Sala, el principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el Código Civil. Ello es así, ya que si bien es cierto la señora EDITH FERNÁNDEZ DE DE SEDAS al momento de alcanzar la edad de 56 años no tramitó su pensión de vejez, no es menos cierto que la Caja de Seguro Social la tramitó de oficio y expide la Resolución C de P 7832 de 27 de agosto de 1992, luego de cuya notificación la asegurada renunció a la jubilación por antigüedad de servicios, para acogerse a ésta como más beneficiosa. De modo alguno pueda ahora la Administración desconocer ese derecho y aún más expedir otro acto administrativo en base a una solicitud de pensión de vejez que a requerimiento de la Caja de Seguro Social fue presentada, y donde se sujeta su vigencia a partir del cese de labores, requisito que, como antes se indicó, la asegurada llenó a cabalidad para los efectos de la Resolución C de P 7832 de 27 de agosto de 1992.

La Sala ha manifestado en otras ocasiones, que el principio de la buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración, que según Jesús González Pérez, consiste en “que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, aquélla no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar su obligaciones”. Estos actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (El Principio General de Buena Fe en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, S. A., Segunda Edición, Madrid, España, pág. 69).

Entonces es claro entonces, que al concedérsele a la profesora EDITH FERNÁNDEZ DE DE SEDAS una pensión de vejez mediante un acto administrativo expedido por la Caja de Seguro Social en virtud del trámite que oficiosamente efectuaba, no es dable que ahora, so pretexto que la asegurada debe cumplir el requisito de solicitar de manera formal la pensión de vejez ante esa entidad, se le desconozca ese derecho. En este caso esta omisión no es imputable a la Administrada.

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° 17025 de 1 de octubre de 2000, dictada por la Caja de Seguro Social... SE ORDENA restituir los efectos de la Resolución C. De P. 7832 de 27 de agosto de 1992...”

Sentencia del 27 de agosto de 2004.

...

En el negocio sub-júdice, es claro que el señor EZEQUIEL RODRÍGUEZ realizó aportes a la Caja de Seguro Social en concepto de cuotas por salarios, que ni le fueron devueltas, ni le han sido contempladas en la pensión que contemple esos nuevos aportes, y que le resulta más beneficiosa. (Cfr. expediente administrativo de pensión de vejez de EZEQUIEL RODRÍGUEZ).

La Corte ha señalado que la buena fe debe aplicarse en el sentido de que el asegurado cotiza confiado en que posteriormente esas cotizaciones le revertirán en forma de pensión de vejez.

Estas circunstancias conllevan la violación del artículo 73 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y del artículo 22 de la Ley 15 de 1975, y se impone la revisión de las prestaciones en dinero concedidas por la Caja de Seguro Social al señor EZEQUIEL RODRÍGUEZ PEDRESCHI, para otorgarle la pensión que más le beneficie, tal como fuera originalmente solicitado por el demandante.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA:

1. QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Nota No. DMPE-N-449-02 de 5 de noviembre de 2002, dictada por la Caja de Seguro Social, así como sus actos ..." (Resalta La Sala) (Cfr. Sentencia de 1 de septiembre de 2008: Florentina María Moreno vs. Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social - Sentencia de 18 de septiembre de 1998: Gloriela Castillo vs. Junta Directiva de la Caja de Seguro Social).

El principio de buena fe de que tratan las resoluciones citadas, reiteramos fue acogido inicialmente por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social para darle trámite a la solicitud de pensión de sobreviviente de la señora LÓPEZ DE FLYNN, dando veracidad al documento público emitido por el Registro Civil que daba constancia no sólo de la muerte del asegurado sino del derecho que se originaba a favor de los familiares del difunto de gestionar ante las autoridades panameñas reclamaciones de índole pecuniaria, como lo es una pensión de sobreviviente, entre otras.

Esta conducta de la administración se ajusta al contenido del artículo 1 de la Ley 31 de 2006 que dispone que la certificación de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil constituye la prueba de la existencia de las personas. Específicamente, el artículo 58 de la misma disposición legal, advierte que "la inscripción de la defunción da fe de la muerte de la persona, la fecha y el lugar en que ocurrió".

Desconociendo el sentido de la norma que regula el registro de los hechos vitales y relacionados con el estado civil de las personas y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral así como el principio de buena fe que deber regir en la Administración Pública; la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, la cual inicialmente tenía intenciones de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la solicitud de pensión de sobreviviente, desestimó la fecha de inscripción de la muerte del señor Flynn Vicensini, para dar cabida a la fecha real del deceso pese a tener conocimiento de que el prenombrado falleció en territorio extranjero y que la Ley 31 de 2006, exige denunciar en un período determinado las muertes en suelo panameño, mas guarda silencio en cuanto a

las del exterior, sin dejar de señalar que el reporte o notificación de la muerte debe realizarse por cualquier persona cuando se tenga conocimiento del hecho.

Resulta relevante en el caso en estudio, el hecho de que la defunción del señor Flynn se haya dado en el extranjero y que en autos no conste que la señora LÓPEZ DE FLYNN conociera de la muerte de su esposo en el año 2001, de tal forma que hubiese estado obligada a declararla en un término perentorio, con miras a acatar a las normas registrales existentes en nuestro país y accionar inmediatamente para no rebasar el término de cinco (5) años, a partir de la muerte del causante, que dispone el artículo 191 de la Ley 51 de 2005, para empezar a contar la prescripción.

Habiéndose determinado que la Dirección de Prestaciones de la Caja de Seguro Social desestimó el principio de buena fe, pues el lugar donde ocurre el fallecimiento es trascendental para que los parientes puedan tener un conocimiento inmediato del deceso y hacer los trámites no sólo relacionado con el funeral sino los inherentes a las diferentes pensiones que concede dicha entidad de seguridad social; concluye este Tribunal que los parientes del señor Flynn Vicensini ejercieron la acción para obtener una pensión de sobreviviente, en tiempo oportuno porque no había transcurrido el período de que trata el artículo 191 de la Ley 51 de 2006, a partir de la fecha en que Panamá certificó y dio fe de la muerte del asegurado a través de su autoridad registral (27 de septiembre de 2007) hasta el día en que se presentó la solicitud de prestación económica por parte de la esposa del señor Flynn Vicensini (1 de octubre de 2007).

Ejercida la petición de pensión de sobreviviente en tiempo oportuno, resulta procedente tal como lo sostuviera la funcionaria demandada en su informe de conducta determinar si era conforme a derecho concederle a la señora LÓPEZ DE FLYNN una prestación económica ante la muerte de su esposo-asegurado.

A fin de lograr este objetivo, acotaremos, en primer lugar, que a la solicitud presentada le es aplicable la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, "Orgánica de la Caja de Seguro Social", porque la petición se da durante su vigencia. Esta normativa regula las Prestaciones por Muerte en la Sección 6° del Capítulo 2° del Título II denominado: Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte.

El artículo 179 de la referida Sección, concretamente, estipula que se dará origen a la pensión de sobreviviente cuándo muera el asegurado, siempre que no sea provocado por un riesgo profesional. Los presupuestos establecidos en esta norma son:

10. "Cuando a la fecha del fallecimiento, el asegurado tenga un mínimo de treinta y seis (36) cuotas mensuales. De las cuotas anteriores, por lo menos dieciocho (18)



cuotas deben haber sido aportadas en los últimos tres años anteriores al fallecimiento.

11. Cuando, a la fecha del fallecimiento, el asegurado hubiera reunido el número de cuotas de referencia exigidas (180) para tener derecho a Pensión de Retiro por Vejez, independientemente de la edad que hubiera alcanzado.
12. Al fallecimiento de un pensionado por invalidez que no se origine en un riesgo profesional y de un pensionado por vejez”.

En torno a estos requisitos, la autoridad administrativa demandada reveló mediante el informe de conducta legible de fojas 16 a 25 del expediente contencioso los siguientes datos del señor Flynn Vicensini: A la fecha de su muerte tenía 56 años de edad, había acumulado ciento dos (102) cuotas y una densidad de cuotas de punto cinco (0.5) durante los tres (3) últimos años calendarios anteriores a su fallecimiento.

Los datos indicados, en efecto, demuestran que siendo la edad de retiro para acceder a una pensión de vejez los 62 años, en caso de hombres, el señor Flynn no había alcanzado esta edad al momento de su fallecimiento para que se concediera la misma. Además, sólo había acumulado ciento dos (102) cuotas, por lo que tampoco alcanzaba la cantidad de ciento ochenta (180) que exige el artículo 179 de la Ley 51 de 2005 para reconocer una pensión de vejez a un asegurado de la Caja de Seguro Social hasta el 31 de diciembre de 2007.

De los hechos expuestos, resulta palmario que el señor Flynn Vicensini no cumplía con los requerimientos contemplados en los numerales 2 y 3 del referido artículo de la Ley 51 de 2005, por tanto, no se le asistía el derecho a una pensión de vejez que diera cabida a que la señora LÓPEZ DE FLYNN accediera a una pensión de sobreviviente conforme estos numerales del artículo 179 de la Ley 51 de 2005.

La solidaridad es un principio que caracteriza el sistema de seguridad social panameño. Esto fundamenta que la normativa contenida en la Sección 6 del Capítulo II del Título II de la Ley 51 de 2005, estipule que aquellos familiares de los asegurados que hayan aportado un mínimo treinta y seis (36) cuotas mensuales a la entidad, sean beneficiados con una pensión que les ayude a solventar sus necesidades socio-económicas, siempre y cuando se hubiese acumulado la mitad de las cuotas, es decir, dieciocho (18) dentro de los tres años anteriores al fallecimiento.

En torno al numeral 1 del mencionado artículo, es importante adicionar que el señor Flynn Vicensini había acumulado más del mínimo de cuotas (36) que estipula el numeral 1 del mencionado artículo 179, pues ante un agregado de sesenta y seis (66) cuotas tiene un total de ciento dos (102). Sin embargo, no acumuló dieciocho (18) en los últimos tres (3) años, ya que sólo se generó una densidad de 0.5 durante este tiempo

anterior a su muerte, es decir, un porcentaje inferior a la mitad de las cuotas aportadas a la entidad que administra la seguridad social en nuestro país.

Ante este hecho, estimamos tal como lo advirtiera la Directora Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, que el fallecido James Patrick Flynn Vincensini no generó derecho a pensión de vejez a su favor y ello imposibilita el reconocimiento de una pensión de sobreviviente a favor de la señora LÓPEZ DE FLYNN.

Expuesto lo anterior, esta Superioridad considera oportuno destacar que las prestaciones económicas originadas de la muerte de un asegurado tienen como fin otorgar una compensación a aquel familiar que adquiere un estado de singularidad y soledad producto de la pérdida de la persona con quien se casó o convivió durante un período de cinco (5) años anteriores al fallecimiento.

El estado de viudez de la señora LÓPEZ DE FLYNN ha sido corroborado por las autoridades de la Caja de Seguro Social así como la cotización de ciento dos (102) cuotas mensuales por parte del asegurado Flynn Vincensini. Basado en estos aspectos, la entidad demandada reconoció mediante la Resolución N° 2379 de 2 de febrero de 2008 que la peticionaria reunía los requisitos legales para acceder a una pensión de sobreviviente.

No obstante, ambos aspectos han sido ligados a los contemplados en el artículo 181 de la Ley 51 de 2005, que detallan que la pensión de viudez será equivalente a la pensión de invalidez o vejez de que gozaba el causante o de la que le habría correspondido a la fecha del fallecimiento. Por tanto, como el señor Flynn Vincensini a la fecha de su muerte no gozaba de ninguna de las mencionadas pensiones ni tenía derecho a que se reconociera alguna de ella, la Dirección de Prestaciones Económicas de la entidad de seguridad social existente en nuestro país, debidamente coligió que no era posible el otorgamiento de la pensión de sobreviviente que solicitó la señora LÓPEZ FLYNN.

En este sentido, indicamos que el señor Flynn Vincensini no estaba gozando a la fecha de su muerte de una pensión de invalidez ni vejez ni tenía la edad y número de cuotas necesarias para el otorgamiento de esta última prestación económica. Además, tampoco gozaba del estado de invalidez que se exige para la primera, consecuentemente, no surgía el derecho directo de su viuda a percibir la pensión de viudez.

Habiéndose determinado que los requerimientos de solicitud de pensión de sobreviviente de que tratan los artículos 179 y 181 de la Ley 51 de 2005 no se cumplieron y que esto impide el reconocimiento de la misma, tal como lo sostiene la autoridad demandada, pasamos a estudiar la opción contenida en el artículo 185 de la referida norma legal, que peticionó la demandante en caso de no poder concedérsele aquélla. El texto del referido artículo 185, dice así:

“Cuando el asegurado fallecido no hubiese reunido las condiciones exigidas para dejar derecho a pensiones de sobrevivientes, se concederá en sustitución a las personas con derecho, una indemnización equivalente a la mensualidad de la Pensión de Sobreviviente que le hubiese correspondido, por cada seis meses de cotizaciones acreditadas en el Subsistema por el causante”.

A juicio de la entidad demandada esta norma no se puede aplicar a la controversia en estudio, porque el señor Flynn Vicensini al tener la edad de 56 años y sólo 102 cuotas acumuladas a la fecha de su muerte, no tenía derecho a una pensión de vejez y, lógicamente, tampoco a una indemnización de vejez en sustitución de aquella.

La sustitución que está peticionando la señora LÓPEZ DE FLYNN por la pensión de sobreviviente en caso de que se estimara no cumplía con los requisitos para el otorgamiento de ésta, consiste en la indemnización de sobreviviente (artículo 185), distinta de la indemnización por vejez (artículo 171). Sobre esta última, acotamos que consiste en aquella por medio de la cual al asegurado hombre (en este caso) que ha cumplido los sesenta y dos (62) años, pero no ha aportado las ciento ochenta (180) cuotas que le permitirían acogerse a una pensión de vejez, es beneficiado por una prestación equivalente a la mensualidad de la pensión de retiro por vejez que le hubiese correspondido de cumplir con ambos requisitos.

En torno al artículo 185 de la Ley 51 de 2005, aplicable al proceso en estudio, su texto deja claramente estipulado que si el fallecido no reunió las condiciones para dejar derecho a las pensiones de sobrevivientes, entre ellas: viudez, orfandad, etc., como ocurrió con el señor Flynn Vicensini, es conforme a derecho sustituirla por la indemnización de sobreviviente tomando como base para el cálculo: cada seis meses de cotizaciones acreditadas.

A lo largo del proceso se ha podido establecer que el señor James Patrick Flynn Vicensini, no acumuló la cantidad de cuotas en los últimos años a que se refiere el numeral 1 del artículo 179 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Sin embargo, sí acumuló un número superior al mínimo de treinta y seis (36) cuotas, mas no el porcentaje exigido en el período de tres (3) años anteriores a su muerte; por lo que al no cumplirse dicho requisito ni el preceptuado en el numeral 2 (180 cuotas) y 3 del mismo artículo, resulta procedente el reconocimiento de la indemnización de sobreviviente regulada por el artículo 185 de la Ley 51 de 2005.

Determinado el derecho que le asiste a la señora LÓPEZ DE FLYNN de percibir una indemnización de sobreviviente, ya que basado en el principio de la buena fe y normas

que registrales que complementan los trámites administrativos en el territorio panameño, no aplica el término de prescripción que estipula el artículo 191 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y se han cumplido los requisitos contemplados en el artículo 185 de la Ley 51 de 2005; se procede a declarar la nulidad de la Resolución N° 2379 de 21 de febrero de 2008 ante la vulneración del artículo 180 del referido texto y ordenar el reconocimiento de la indemnización de sobreviviente a favor de la cónyuge del asegurado-fallecido: James Patrick Flynn Vicensini.

Por consiguiente, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA ILEGAL la Resolución N° 2379 de 21 de febrero de 2008, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social y su acto confirmatorio. En consecuencia, se ORDENA a la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social ACCEDER a la solicitud de indemnización de sobreviviente que hiciera la señora RAFAELA ANTONIA LÓPEZ DE FLYNN y, proceder al pago correspondiente.

Notifíquese Y CÚMPLASE,  
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
ALEJANDRO MONCADA LUNA -- VICTOR L. BENAVIDES P.

KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ALFREDA SMITH EN REPRESENTACIÓN DE ROY ELIÉCER BETHANCOURT, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 341 DE 25 DE OCTUBRE DE 2010, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, SIETE (7) DE AGOSTO DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	martes, 07 de agosto de 2012
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	315-12

VISTOS:

En grado de apelación, conoce el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la licenciada Alfreda Smith en representación de ROY ELIÉCER BETHANCOURT, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 341 de 25 de octubre de 2010, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, el silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

En contra de la resolución de 29 de julio de 2011, que ordenó admitir la demanda interpuesta (f.30), el Procurador de la Administración interpuso recurso de apelación.

I. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

Conforme se deja ver en la Vista Fiscal N° 731, fechada el día 6 de octubre de 2011, el Procurador de la Administración manifiesta que la parte actora no cumplió con el requerimiento contenido en el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, mismo que establece que la acción encaminada a obtener una reparación subjetiva, prescribe al cabo de dos (2) meses, y que al interponerse el respectivo recurso de reconsideración, en contra de la Resolución que le causó estado (Decreto de Personal N° 341 de 25 de octubre de 2010), y corroborar que no se había resuelto, el actor tenía hasta el día 30 de enero de 2011 para impugnar ante la Sala Tercera, en base al silencio administrativo operado por la Administración.

Siendo que la demanda se interpuso, un (1) mes y seis (6) días, posteriores al vencimiento del término previsto en la Ley, solicita que la acción de plena jurisdicción interpuesta, sea inadmitida por haberse presentado en forma extemporánea.

II. DECISIÓN DEL TRIBUNAL AD-QUEM

Una vez analizados los argumentos vertidos, así como las consideraciones que sirvieron de marco para que el Magistrado Sustanciador admitiese la acción presentada, este Tribunal de segunda instancia procede a resolver el recurso incoado, previa las siguientes consideraciones.

En lo medular, la posición de la Procuraduría de la Administración se centra en que, la acción incoada por la actora se encuentra prescrita, al margen de lo que establece el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943.

Este Tribunal de segunda instancia observa que, el planteamiento del Magistrado Sustanciador al admitir la demanda en cuestión, se basó en que la acción promovida se ajusta a lo que la doctrina denomina "Tutela Judicial Efectiva".

Tomando como base lo antes expuesto, este Tribunal de Apelaciones, de forma excepcional, considera justo el conocer de la acción que nos ocupa, por lo que debe declararse admisible la demanda presentada pues de lo contrario, en caso de no admitirla, estaríamos limitando la posibilidad del demandante de tener acceso a este tipo de procesos judiciales e impedirle que el mismo sea dilucidado y esclarecido en la etapa procesal correspondiente.

En este orden de ideas y en vista que el demandante persigue es el acceso al proceso, a este Tribunal le parece relevante citar lo expresado por el jurista Francisco