

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintiuno (21) de mayo del dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS

El Licenciado Amado Bernal Prado, actuando en nombre y representación de **MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.24958 del 29 de octubre de 2009, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Admitida la acción de plena jurisdicción, mediante la Providencia fechada 25 de agosto de 2022, (f.55), se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración y a la autoridad demandada, para que rindiera el informe explicativo de conducta, conforme al contenido del artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGANDO

El acto administrativo impugnado, lo es la Resolución No.24958 del 29 de octubre de 2009, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se resolvió:

"REVOCAR en todas sus partes la Resolución No. 9999 de 14 de mayo de 2009, en la cual se le reconoció una Pensión de Sobreviviente a la señora **MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA**, y en su defecto;

NO ACCEDER a la solicitud de pensión de sobreviviente formulada por la señora **MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA**, portadora de la Cédula de Identidad Personal No.

XXX, de acuerdo a la decisión de la Comisión basada en el Artículo **180 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005**, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

..."

También solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 21989 de 10 de junio de 2021, dictada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social y la Resolución No. 55,309-2022-J.D. de 22 de febrero de 2022, emitida por la Junta Directiva de la entidad demandada, que resuelve el Recurso de Reconsideración y el Recurso de Apelación, respectivamente; agotándose la vía gubernativa y dando paso a la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La pretensión de la parte demandante consiste en que esta Superioridad formule las siguientes declaraciones:

1. Que se declare nula la Resolución No. 24958 del 29 de octubre de 2009, proferida por la Comisión de Prestaciones del Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios.
2. Que se declare, en consecuencia, la obligación de la Caja de Seguro Social, Comisión de Prestaciones, el restablecimiento de los derechos adquiridos por la señora Milvia Aliety Martínez Carranza, y los efectos de la Resolución primigenia identificada como Resolución No. 9999 de 14 de mayo de 2009.
3. Que, de conformidad con el trámite previsto, se le efectúe el pago retroactivo de la pensión de sobreviviente en su calidad de beneficiaria del asegurado quien en vida se llamó Oscar Lay Pérez (q.e.p.d.) tal como se dispuso en la Resolución No. D.N. DE P.E. 9999, de 14 de mayo de 2009, por la Caja de Seguro Social, Dirección Nacional de Prestaciones Económicas, Pensión de Sobreviviente.

II. NORMA QUE SE ADUCE INFRINGIDA Y EL CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES

Según el apoderado judicial de la recurrente, el acto administrativo acusado, por ilegal, infringe los artículos 34, 36, 52 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que, considera que una vez la Caja de Seguro Social le otorgó un derecho subjetivo mediante la Resolución No. D.N. de P.E. 9999 de 14 de mayo de 2009, a la señora

Milvia Aliety Martínez Carranza, la única forma de que fuese revocada de forma legal era que concurriera uno de los presupuestos establecidos en la ley, lo cual no se cumplió en el presente caso, por lo que dicho acto debió ser cumplido por los funcionarios en atención al principio de inderogabilidad singular del acto administrativo, que los conmina a que una vez emitido el acto queda obligado por el mismo, toda vez que surte efectos erga omnes.

La recurrente sostiene que la entidad demandada al dictar el acto impugnado se deja sin efecto otro acto contraviniendo sus propias actuaciones, con lo cual se le han cercenando las garantías de gozar de un proceso regular, es decir, surtido con arreglo al debido proceso legal, pues en su opinión, la Caja de Seguro Social debió recurrir a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el trámite previsto en la Ley, para solicitar que revocaran la referida resolución, por lo que, el acto acusado de ilegal, se dictó inobservando el contenido de los artículos constitucionales y legales que amparan el debido proceso legal, incurriendo en vicio de nulidad absoluta, por haber sido dictado con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La Caja de Seguro Social, mediante memorial recibido en la Secretaría de la Sala Tercera el 1 de septiembre de 2022, rindió informe explicativo de conducta consultable a fojas 58 a 61 del expediente judicial.

La Presidenta de la Comisión de la entidad demandada, señala entre otras cosas, lo siguiente:

- El 9 de febrero de 2009, se recibió en la Agencia Administrativa de la Caja de Seguro Social ubicada en El Dorado, ciudad de Panamá, la solicitud de prestación económica a largo plazo presentada por la asegurada **MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA**, para que se reconociera a su favor una Pensión de Sobreviviente, en calidad de compañera del pensionado

fallecido OSCAR LAY PEREZ, quien en vida portó la cédula de identidad personal No.8-107-423 y seguro social 043-3957 (F 66).

- La solicitud formulada fue contestada mediante la Resolución N°D.N.deP.E. 9999 de 14 de mayo de 2009, emitida por la Dirección Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, resolviendo reconocer a la señora **MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA**, con seguro social N°135-1054 y cédula de identidad personal N°8-150-969, una Pensión de Sobreviviente, por la suma mensual de **TRESCIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 51/100 (B/.340.51)**, efectiva a partir del 6 de diciembre de 2008, fecha de fallecimiento del causante y por el término de cinco (5) años, es decir, hasta el 6 de diciembre de 2013, fecha en que vence dicho período, acorde a las disposiciones del Artículo 180 de la Ley 51 de 2005. Este acto administrativo fue notificado a la interesada, el 26 de mayo de 2009, sin que en su contra se interpusiera recurso alguno, por lo que quedó en firme y ejecutoriado.
- A foja 89 del expediente, consta el documento titulado DOCUMENTO REMITIDOS PARA SUBSANAR, expedido por la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, Oficina de Fiscalización-Invalidez, Vejez y Muerte, de 10 de junio de 2009, señalándose que se devuelve "...el expediente de Pensión de Sobreviviente ya que la señora Milvia Carranza no cumple con el Artículo 180 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en cuanto al requisito de **los cinco años (5) de vida en común antes del fallecimiento**. En foja 71, certificación emitida por el Tribunal Electoral indica en su segundo párrafo que en divorcio entre el señor Oscar Lay (fallecido) y la señora MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA fue el 12-05-2005, es decir, que desde la fecha del divorcio **12-05-2005 al 06-12-2008 (fecha de fallecimiento) han transcurrido tres años (3) seis meses (6) y**

veinticuatro días (24). La norma no establece que se prescindirá de dicho requisito **(los cinco años (5) de vida en común antes del fallecimiento)** si la persona de la cual se divorció el asegurado (fallecido) es la misma que solicita.” (Sic)

- En vista de lo anterior, mediante el Memorando F.C.F. y C.756-2009 de 21 de agosto de 2009, se remitió el expediente bajo análisis, para la consideración de la Comisión de Prestaciones. (Fs. 90-91)
- Basados en el Artículo 116 de la Ley N°51 de 2005, con el cual se le otorga a la Caja de Seguro Social la facultad revisar sus propios actos, mediando solicitud de parte interesada u oficiosamente, la Comisión de Prestaciones precedió a verificar el expediente administrativo y luego de evaluarlo, dicto la Resolución N°24958 de 29 de octubre de 2009, con la cual resolvió Revocar en todas sus partes la Resolución N°9999 de 14 de mayo de 2009, que le había reconocido erróneamente una Pensión de Sobreviviente a la señora MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA, y en su defecto, No accedió a la solicitud de la prestación económica reclamada por la peticionaria por razón de no cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 180 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social. (F 94-95)”
...”

Concluye, señalando que la revisión de la prestación económica concedida a la recurrente se fundamentó en los reparos formulados por la Contraloría General de la República realizados en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley N° 32 de 1984, en su condición de ente Fiscalizador de los fondos públicos y del artículo 116 de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que establece la facultad de revisar de oficio estas prestaciones, pudiéndose establecerse que dicha prestación había sido concedida erróneamente, debido a que la peticionaria no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 180 de la citada ley 51 de 2005.

IV. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista Fiscal Número 1994 de 1 de diciembre de 2022, visible de fojas 62 a 77 del expediente judicial, solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que no es ilegal, la Resolución 24958 de 29 de octubre de 2009, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

El representante del Ministerio Público sostiene que, no le asiste la razón a Milvia Aliety Martínez Carranza, ya que en definitiva, la Caja de Seguro Social revocó el acto administrativo que le favorece basándose en el artículo 116 de la Ley 51 de 2005, que consiste en reconocer la facultad revisoria de la entidad, en concordancia con el artículo 180 de la misma excerta legal, que determina los requisitos para obtener una pensión por viudez, luego de comprobar que la hoy actora, quien había presentado la solicitud del beneficio como compañera por la convivencia continua de 42 años, en realidad había sido la esposa del difunto, con quien se había formalmente divorciado tres (3) años antes del hecho de muerte.

Esta circunstancia le permite concluir que como el vínculo jurídico del matrimonio se encontraba disuelto desde el año 2005, por la Sentencia de divorcio, y la muerte de Oscar Lay Pérez (q.e.p.d.) ocurrió en el año 2008, no era posible cumplir con el requisito de convivencia de cinco (5) consecutivos bajo el mismo techo, y en ese sentido, la Comisión de Prestaciones Económicas solo puede valorar la última condición del solicitante, y en el caso que nos ocupa, Milvia Aliety Martínez Carranza, solo podría demostrar tres (3) años de convivencia como compañera del difunto.

Finalmente, la Procuraduría de la Administración estima que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, pues la entidad acusada, de manera precisa llevó a cabo la verificación de los documentos relacionados al procedimiento de pensión de viudez, que le permitieron comprobar el error en el que había incurrido, al tener un beneficio económico a la actora, sin que ésta cumpliera con los requisitos para ello,

por lo que solicitan a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido los trámites que la ley establece para este tipo de procesos y encontrándose el negocio en estado de fallar, corresponde a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dirimir el fondo del presente litigio, por lo que se procede a resolver la controversia planteada de acuerdo con la atribución del numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

De la lectura de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el apoderado judicial de la señora MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA, se observa que lo que se pretende es que se declare la nulidad de la Resolución No.24958 del 29 de octubre de 2009, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios, mediante la cual se revoca una Pensión de Sobreviviente otorgada a la misma, según lo dispone el artículo 180 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, en concordancia con el artículo 116 de mismo texto legal.

Y que, como consecuencia de lo anterior, de conformidad con el trámite previsto, se le efectúe el pago retroactivo de la pensión de sobreviviente en su calidad de beneficiaria del asegurado quien en vida se llamó OLP (q.e.p.d.) tal como se dispuso en la Resolución No. D.N. DE P.E. 9999, de 14 de mayo de 2009, dictada por la Dirección Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social.

En ese contexto, se hace necesario conocer el contenido del artículo 180 de la Ley 51 de 2005, que establece los presupuestos para interponer una solicitud de viudez, modificado mediante la Sentencia de 23 de mayo de 2006 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial 256524 de 5 de septiembre de 2006, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 180. Pensión de Viudez. Tendrá derecho a Pensión de Viudez, la viuda o el viudo del asegurado o

asegurada y la viuda o el viudo de la pensionada o pensionado fallecido.

A falta de viuda o viudo corresponderá el derecho al cónyuge o a la cónyuge con la que convivía 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 asegurada y del pensionado o pensionada.

Se aceptará como prueba de la vida en común, únicamente la declaración que hubiera hecho el asegurado o asegurada y el pensionado o pensionada, 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.”

Señalado lo anterior, la Sala procede con el examen correspondiente:

De la revisión de la motivación del acto demandado como ilegal así como sus actos confirmatorios y del Informe de conducta rendido por la Caja de Seguro Social, se desprende que la decisión impugnada surge como consecuencia de la revocatoria de la Pensión de Sobreviviente reconocida por medio de la Resolución N°D.N.deP.E. 9999 de 14 de mayo de 2009, emitida por la Dirección Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, a favor de la señora **MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA**, en calidad de compañera del pensionado fallecido OLP (q.e.p.d.), por la suma mensual de **TRESCIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 51/100 (B/.340.51)**, efectiva a partir del 6 de diciembre de 2008, fecha de fallecimiento del causante y por el término de cinco (5) años. (fs. 44 a 53 y 58 a 61 del expediente judicial).

De igual manera, se advierte que la decisión de revocar dicha Pensión de Sobreviviente otorgada a la hoy demandante, se fundamentó en el documento titulado DOCUMENTO REMITIDOS PARA SUBSANAR, expedido por la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, Oficina de Fiscalización-Invalidez, Vejez y Muerte, de 10 de junio de 2009, donde se señalaba que se devuelve “...el expediente de Pensión de Sobreviviente ya que la señora Milvia Carranza no cumple con el Artículo 180 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en cuanto al requisito de **los cinco años (5) de vida en común antes del fallecimiento**. En foja 71, certificación emitida por el Tribunal Electoral indica en su segundo párrafo

que el divorcio entre el señor Oscar Lay (fallecido) y la señora MILVIA ALIETY MARTÍNEZ CARRANZA fue el 12-05-2005, es decir, que desde la fecha del divorcio **12-05-2005 al 06-12-2008 (fecha de fallecimiento) han transcurrido tres años (3) seis meses (6) y veinticuatro días (24)**. La norma no establece que se prescindirá de dicho requisito (**los cinco años (5) de vida en común antes del fallecimiento**) si la persona de la cual se divorció el asegurado (fallecido) es la misma que solicita." (fs. 58 y 59 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, y en ejercicio de su facultad revisora la Caja de Seguro Social, por intermedio de la Comisión de Prestaciones dictó la Resolución No.24958 del 29 de octubre de 2009, para lo cual se sustentó en el artículo 116 de la Ley 51 de 2005, que establece lo siguiente:

"Artículo 116. Facultad revisora. La Caja de Seguro Social, de oficio o a solicitud de parte interesada, está facultada para revisar los casos en los que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando compruebe que se ha incurrido en las siguientes causales:

1. Errores de cálculo.
2. Falta de las declaraciones.
3. Alteración en los datos pertinentes.
4. Falsificación de documentos.
5. Simulación de la invalidez por parte del paciente.
6. Falsedad en la calificación de la invalidez por la instancia correspondiente.
7. Cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones.

La Caja de Seguro Social solamente emitirá una nueva resolución, si de la revisión resultan modificadas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas.

En principio, los asegurados o sus dependientes no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso. No obstante lo anterior, si las prestaciones hubieran sido pagadas a base de documentos, calificaciones, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos imputables al beneficiario, la Caja de Seguro Social exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiera lugar.

La Caja de Seguro Social presentará la denuncia respectiva cuando se determine que alguno de los documentos que hayan conllevado al otorgamiento de una pensión, esté adulterados, falsificados o contengan dictámenes falsos.

La participación de algún servidor de la institución en la ejecución o elaboración de documentos, calificaciones o dictámenes falsos, acarreará la destitución inmediata, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.”

En atención a dicha facultad revisora y los reparos formulados por la Oficina de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, respecto al incumplimiento del artículo 180 de la Ley 51 de 2005, en cuanto al tiempo mínimo de convivencia de cinco (5) años se pudo determinar que el matrimonio contraído entre la beneficiaria, en este caso la señora Martínez Carranza y el asegurado fallecido había perdido validez jurídica desde el 12 de septiembre de 2005, por lo que se llegó a la conclusión que desde la fecha en que se formalizó el divorcio a la del fallecimiento del asegurado cuyo beneficio se solicitaba, lo cual tuvo lugar el 6 de diciembre de 2008, solo había transcurrido tres años (3) seis meses (6) y veinticuatro días (24).

Con relación al procedimiento administrativo relacionado a las pensiones de asegurados y sus sobrevivientes, alegado como vulnerado, este Tribunal advierte que el mismo se encuentra regulado y reglamentado por la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, de ahí que la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social actuó dentro del marco de su competencia en atención, a lo estipulado en los artículos 11 y 13 del Reglamento de dicha comisión contenido en la Resolución 2,712-86 J.D. de 22 de julio de 1986, modificada por la Resolución 42,289-2010 de 16 de septiembre de 2010, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 11. La Comisión de Prestaciones apreciará libremente y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley y los Reglamentos, los documentos y pruebas presentadas en las solicitudes de las prestaciones y servicios señalados en el artículo 9 de este Reglamento.

Parágrafo. La Comisión podrá solicitar cualquier información adicional cuando así lo creyere conveniente con el fin de calificar debidamente la solicitud de que se trate.”

“Artículo 13. El conocimiento de cualquier hecho, por una dependencia de la Institución, que afecte la situación de un pensionado por vejez o invalidez, retiro anticipado y de los beneficiarios de las pensiones de sobrevivientes, deberá ser comunicado inmediatamente a la Comisión de Prestaciones

para que se tomen las medidas que sean procedentes en relación con el caso enunciado.”

Todo lo anteriormente anotado, permite a la Sala concluir que la actuación de la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, se ajusta a derecho, de modo que no se configura la violación de los artículos 34, 36, 52 y mucho menos el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues el numeral 4 del citado artículo prevé la revocatoria de oficio cuando así lo disponga una norma especial, y en el presente caso, la revisión y posterior revocatoria de la Resolución que otorgaba el beneficio de Pensión de Sobreviviente a la señora Milvia Martínez Carranza, obedeció a que se configuro el supuesto previsto en el numeral 7 del artículo 116 de la Ley 51 de 2005, que expresamente señala que la Caja de Seguro Social esta facultada para revisar de oficio los casos en los que se haya resuelto prestaciones económicas, cuando se compruebe que ha ocurrido cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones.

En ese contexto esta Magistratura, no puede pasar por el alto el contenido del artículo 114 de la referida Ley 51 de 2005, que establece que: *“En la Caja del Seguro Social se aplicará el Procedimiento Administrativo General previsto en la Ley 38 de 2000, excepto en las materias de que se trata este Capítulo, las que tendrán aplicación preferente”*, es decir, el artículo 116 de la Ley Orgánica en el cual se sustentó la decisión de la entidad demandada tiene aplicación preferente en el caso objeto de análisis.

En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que, en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, comprobar que es ilegal y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre la ilegalidad del acto demandado, habiéndose acreditado que la Caja de Seguro Social le imprimió el trámite adecuado y en apego al principio de estricta legalidad no accedió a dicha solicitud, en atención a lo establecido en el artículo 180 de la Ley N° 51 de 2005. Por lo tanto, la parte recurrente incumplió lo establecido por el artículo 784 del Código Judicial que señala lo siguiente:

"Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables."

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 QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No.24958 del 29 de octubre de 2009, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios, y **NIEGA** las demás pretensiones.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 27 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:32 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICASE HOY _____ DE _____

A LAS _____ DE LA _____

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1593 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 23 de Mayo de 2024


EL Secretario (a) Judicial