



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La magister Jerónima L. Branca R., actuando en nombre y representación de NEREYDA EDILA MOLINA RODRIGUEZ, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.39080 de 19 de diciembre de 2019, emitida por la Comisión de Prestaciones de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 2 - 11 del expediente judicial).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 11 de enero de 2024, confirmada por la Resolución de 25 de junio de 2024, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 12 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones de la actora, así como la posición que al

respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido; alegato de conclusión.

La magister Jerónima L. Branca R., actuando en nombre y representación de NEREYDA EDILA MOLINA RODRIGUEZ, solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución No.39080 de 19 de diciembre de 2019, a través del cual, se resolvió lo siguiente:

"REVOCAR en todas sus partes la Resolución No.22065 fechada 5 de septiembre de 2018, mediante la cual este Organismo decidió RECONOCER al (a la) asegurado (a) NEREYDA EDILMA MOLINA RODRIGUEZ, con cédula de identidad personal No.8-329-607 y seguro social No.285-1214, una Pensión de Vejez Normal, por la suma mensual de TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 01/100 (B/.352.01), calculada sobre un salario base mensual de B/.586.68, fundamentado en el Artículo 116 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005 (Cfr. f. 80 del expediente administrativo).

Como consecuencia de lo anterior, y en restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, la demandante solicita lo siguiente:

"... y, para que se le pague la pensión que le fueron suspendidas por dicha entidad desde noviembre 2019, además se le ordene a pagar la suma de TREINTA MIL BALBOAS 00/100 (B/.30,000.00), como indemnización por daños y perjuicios ocasionados a mi representada, desde el momento que le suspenden su pensión de vejez normal, por lo que no solo la dejaron sin la pensión con que sufragaba sus gastos personales sino, que ha tenido que costear con sus ahorros el pago de los honorarios legales ante esa institución y el Ministerio Público en donde fue denunciada por la supuesta comisión del Delito Contra la Fe Pública el cual se encuentra en la etapa de investigación." (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

Entre los hechos en los que fundamenta tales pretensiones, la actora señala lo siguiente:

"TERCERO: que aportada la documentación exigida por la Ley 51 en referencia que es: tener 55 años o más (60 años), tener 247 cuotas y realizado los trámites correspondientes exigido por la Ley No.51 de 2005, se le reconoció a la señora NEREYDA EDILMA MOLINA RODRIGUEZ, mediante RESOLUCIÓN No.22065 de 5 de septiembre de 2018, una pensión por vejez normal, por la suma mensual de Trescientos cincuenta y dos balboas con 01/100 (B/.352.01), calculada sobre un salario promedio mensual de B/.586.68; el cual se hizo efectivo tomando en cuenta la fecha de su solicitud (21 de marzo de 2018).

CUARTO: Que mediante documentación interna enviada por De Icaza, María Esther, el lunes 25 de noviembre de 2019 9:31 a.m., a López Santiago y c.c., a otros funcionarios de la Caja de Seguro Social, visible a

Fj.91 del expediente que reposa en la Caja de Seguro Social a nombre de mi representada, se solicita retener los cheques de pensión de vejez normal de la asegurada NEREYDA MOLINA ..." (el resaltado es propio), medida que fue ejecutada de inmediato, sin haber emitido ni siquiera una nueva Resolución, que derogara la que le había concedido ese derecho de pensión de jubilación normal y menos aún sin que se diera un debido proceso legal administrativo en donde se le respetara las garantías fundamentales de ser oída y una legítima defensa a la señora NEREYDA MOLINA." (Cfr. f. 7 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la demandante estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se ha vulnerado el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, el cual establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

En lo que respecta al concepto de infracción de la norma arriba indicada, la demandante es del criterio siguiente:

"... ya que menoscabó el debido proceso legal y al principio de estricta legalidad, al suspenderle el día 25 de noviembre de 2019, la pensión de jubilación por vejez normal a la señora NEREYDA EDILMA MOLINA RODRÍGUEZ, sin previo proceso ordinario administrativo, teniendo como fundamento para ello, sólo un trámite de investigación interna, ..." (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido a la entidad demandada y contestación del tercero interesado.

Mediante nota sin fecha, ni número, pero recibida el 24 de enero de 2024, se remitió el informe explicativo de conducta del Presidente de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, en donde aprovechó para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

"En vista de lo anterior, el expediente de la señora NEREYDA EDILMA MOLINA RODRIGUEZ, es procesado al Departamento de Fondo Complementario, Fideicomiso y Cálculo, quien analizado nuevamente el cálculo y desestimado las 84 cuotas que corresponden al empleador Municipio de Panamá, con quien no se pudo comprobar su relación laboral de 1988 a 1994, le quedaron registradas solo 163 cuotas, no generando derecho ." (Cfr. f. 18 del expediente judicial).

III. Contestación de la demanda y alegato de conclusión por el Procurador de la Administración.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 1318 de 12 de agosto de 2024, a través de la cual contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

“En este orden de ideas, esta Procuraduría es del criterio que se equivoca el apoderado especial de la demandante, al invocar como infringido el contenido del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, por cuanto que a contrario sensu, si concatenamos axiomáticamente las normas de la institución de seguridad social invocadas en líneas que anteceden, se cumplen los parámetros necesarios para proceder a la revocatoria de un acto administrativo, sustentada en evidentes errores temporales cuantitativos y cualitativos, por cuanto que el otorgamiento de la pensión de vejez normal corresponde a una materia especializada, cuya competencia corresponde plenamente a la Caja de Seguro Social.” (Cfr. f. 56 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, contenido en la Vista No. 873 de 6 de junio de 2025, la Procuradora de la Administración reiteró los argumentos que dieron sustento a su contestación de la demanda; y al hacer alusión a la actividad probatoria desplegada en el presente proceso, anotó que las pruebas aportadas por la parte actora no logran acreditar los cargos de ilegalidad invocados en la demanda (Cfr. fs. 93 - 105 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la magister Jerónima L. Branca R.; quien, actuando en nombre y representación de NEREYDA EDILA MOLINA RODRIGUEZ, solicita que la Sala Tercera haga las siguientes declaraciones:

112

"Que la Honorable SALA TERCERA de lo CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en pleno, previo agotamiento de los trámites legales que se han pre establecido para los procesos Contencioso Administrativos de Plena Jurisdicción, DECLARE mediante Sentencia, que es NULA, POR ILEGAL, la Resolución NO.39080 de 19 de diciembre de 2019, dictada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, al igual que los actos confirmatorios que la acompañan, con la que se revocó en todas sus partes la Resolución No.22065 de 5 de septiembre de 2018, con la que, la Caja de Seguro Social le reconoció a la asegurada NEREYDA EDILMA MOLINA RODRIGUEZ, con cédula de identidad personal No.8-329-607 y número de asegurada 285-1214, una pensión de vejez normal por la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS 01/100 (B/.352.01) mensual, calculada sobre un salario base mensual de B/.586.68" (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

En atención al principio dispositivo o de justicia rogada y al principio de congruencia, esta Superioridad procederá a examinar la legalidad de los actos administrativos impugnados, a partir de su confrontación con las normas aducidas por la parte actora como infringidas.

Así las cosas, cuando se analiza el libelo de la demanda, se observa que los argumentos de la actora giran en torno a lo siguiente:

"La disposición legal en cita ha sido violada de forma directa por comisión al quebrantar las formalidades legales, al desconocerse en abierta contravención lo normado en el artículo 16 de la Ley 33 de 1943 y el Artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que se menoscabó el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad, **al suspenderle el día 25 de noviembre de 2019, la pensión de jubilación por vejez normal a la señora NEREYDA EDILMA MOLINA RODRÍGUEZ, sin previo proceso ordinario administrativo, teniendo como fundamento para ello, solo un trámite de investigación interna**, primeramente por instrucciones dadas por la funcionaria MARIA ESTHER DE ICAZA, enviada a SANTIAGO LOPEZ, señalando además que después enviarían la nota donde solicitarían formalmente esta suspensión, fij-91 (el resaltado es nuestro); actuación que solo la Ley 51 incumple a la Caja de Seguro Social facultada para revisar los casos cuando compruebe que se ha incurrido en alguno de los 7 numerales antes señalados.

...
Por otro lado se puede constatar la violación de lo reglamentado en el Artículo 166 literal d, de la Ley 38 del 2000 que dice: "Cuando no se haya concedido a la persona que recurre la oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas" (el resaltado es propio); **pues se le impuso una medida de retención de su pago de pensión de jubilación por vejez normal sin antes ser oída ni permitir que se aportaran las pruebas pertinentes antes y durante en el proceso ordinario administrativo**, ya que se negó la práctica de una prueba testimonial aducida en tiempo oportuno en su escrito de sustentación del Recurso de Apelación." (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Conocido el planteamiento de la actora, observamos que los argumentos por ella ensayados, más que ir en contra del acto objeto de reparo, se dirigen a

cuestionar lo que fue la decisión de suspender su pensión de jubilación, por vejez normal; hecho que fue previo y distinto a lo ordenado mediante la resolución demandada.

Lo arriba indicado es importante resaltarlo, ya que, si bien la demanda fue dirigida contra la Resolución No.39080 de 19 de diciembre de 2019 y sus actos confirmatorios; al momento en que la actora hace la explicación de la manera en que se produjeron las supuestas infracciones, no hace una relación entre estas y el acto demandando; en su lugar, lo que hace es relacionar la supuesta infracción del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, pero con la suspensión de su jubilación, no siendo ese el acto que nos encontramos analizando.

Esta situación no lleva a tener que distinguir, entre lo que fueron los efectos del acto objeto de reparo y la situación sobre la cual se externa la inconformidad de la actora. Veamos:

Parte resolutiva de la Resolución demandada:

"REVOCAR en todas sus partes la Resolución No.22065 fechada 5 de septiembre de 2018, mediante la cual este Organismo decidió RECONOCER al (a la) asegurado (a) NEREYDA EDILMA MOLINA RODRIGUEZ, con cédula de identidad personal No.8-329-607 y seguro social No.285-1214, una Pensión de Vejez Normal, por la suma mensual de TRES CIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 01/100 (B/.352.01), calculada sobre un salario base mensual de B/.586.68, fundamento en el Artículo 116 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005."

Hecho sobre el cual se dirigen las objeciones:

"... ya que se menoscabó el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad, al suspenderle el día 25 de noviembre de 2019, la pensión de jubilación por vejez normal a la señora NEREYDA EDILMA MOLINA RODRIGUEZ, sin previo proceso ordinario administrativo, ..."
(Cfr. f. 10 del expediente judicial)

Como se observa, la explicación de los cargos de infracción que realiza la demandante, los hace en función de lo que fue la *suspensión del pago de su jubilación*; y no, contra lo dispuesto en el acto objeto de reparo, tal y como debería de haber sido.

De ahí que se indique, que los cargos de infracción, se dirigieron contra un acto distinto, de aquel que fue el demandado.

Así las cosas, si bien la demandante cumple con la identificación de la norma y el concepto de la infracción; el argumento por ella utilizado se dirige contra un acto distinto al acusado de ilegal; generándose así, el rompimiento de una correspondencia que resulta necesaria entre uno y otro.

Por otro lado, observamos que la demandante alega la infracción del artículo 166, literal d, de la Ley 38 de 2000; indicando en ese sentido, que no se le permitió aportar pruebas y que se le negó la práctica de una prueba testimonial aducida en tiempo oportuno; sin embargo, cuando se analiza el escrito de apelación presentado en la vía gubernativa, se observa que la actora presentó pruebas documentales y solicitó pruebas testimoniales; motivo por el cual, no se observa que dentro del curso de dicho proceso, le haya sido vedado ese derecho (Cfr. 170 – 172 del expediente administrativo).

En esa línea de pensamiento, es importante que se tenga de presente, que la actividad probatoria en segunda instancia, por regla general, es mucho más limitada que en primera instancia; y prueba de ello, es lo que a tales efectos indica el artículo 178 de la Ley 38 de 2000, el cual, refiriéndose a las pruebas en segunda instancia dentro de la vía gubernativa, indica lo siguiente:

“Artículo 178. En segunda instancia sólo se admitirán y practicarán las siguientes pruebas que presenten o propongan las partes, sin perjuicio de la facultad que otorga a la autoridad el artículo 147 de esta Ley:

1. Las que tengan el carácter de contrapruebas;
2. Las que, habiendo sido aducidas en primera instancia, no hubieren sido practicadas, si quien las adujo presenta escrito a la autoridad, a más tardar a la hora señalada para dicho fin, en el cual exprese la imposibilidad para hacerlo y los motivos que mediaron para ello, o las dejadas de practicar por el despacho sin culpa del proponente;
3. Documentos públicos, los cuales deberán presentarse durante el término para aducir pruebas;
4. Informes”

Así las cosas, tenemos que el ejercicio de admisibilidad del material probatorio, implica un análisis dirigido a determinar la idoneidad, conduencia y eficacia del medio de convicción que se pretende incorporar al proceso; razón por la que, el que se rechace o inadmita alguna prueba, no implica una vulneración al derecho a aportar pruebas dentro del proceso.

En el caso que nos ocupa, si bien la actora indica que se le vulneró dicho derecho, no explica ni desarrolla la manera en que ello ocurrió; motivo por el cual, tampoco se puede tener por acreditada la infracción a la que hace referencia.

Así las cosas, al no haberse acreditado la infracción de las normas alegadas como vulneradas, lo que corresponde es rechazar las pretensiones de la actora, motivo por el cual, procede este Tribunal a pronunciarse en ese sentido.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, 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.39080 de 19 de diciembre de 2019**, emitida por la Comisión de Prestaciones de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 13 DE octubre
DE 20 25 A LAS 8:01 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración

FIRMA