

11 de diciembre de 2003

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

Concepto.

El Dr. Mario J. Galindo H.
contra el artículo segundo de
la Resolución No. 20,946-2001-
J. D., dictada por la **Caja de
Seguro Social.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Con nuestro acostumbrado respeto concurrimos ante
Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de
emitir nuestro criterio en torno a la Acción de
Inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Mario J. Galindo
H., en contra de la Resolución No. 20.946-2001 J. D. dictada
por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, publicada
en la Gaceta Oficial No. 24,384A de 10 de septiembre de 2001.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. Acto atacado como inconstitucional:

El acto atacado como inconstitucional, es el artículo
segundo de la Resolución No. 20.946-2001 J.D. dictada por la
Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que dispone lo
siguiente:

"Artículo Segundo: Acreditado el derecho
del peticionario, el ejercicio del
derecho del pago de la pensión de vejez
se hará efectivo, una vez se demuestre
que el asegurado se ha retirado de la
ocupación que desempeña al tenor del
Artículo 50 de la Ley Orgánica mediante
la presentación de la terminación de la
relación laboral."

- o - o -

**II. Disposiciones constitucionales que se consideran
infringidas y conceptos de violación expuestos por el
demandante:**

El Dr. Mario J. Galindo H., estima que el artículo segundo de la Resolución No. 20,946-2001 J.D. dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, infringe las siguientes normas de nuestra Constitución Política:

"Artículo 60: El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa."

- o - o -

"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

- o - o -

"Artículo 44: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales."

- o - o -

"Artículo 109: Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán presentados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y de previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de

recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos, indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social." (El énfasis es del demandante).

- o - o -

El Dr. Mario J. Galindo H., en cuanto a la supuesta violación al artículo 60 constitucional, fundamenta su pretensión en varios pronunciamientos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que en atención a la guarda e integridad de la Constitución, ha declarado inconstitucional una serie de normas que restringían el derecho al trabajo. Por consiguiente, luego de una detallada exposición de estas sentencias constitucionales, el demandante advierte lo siguiente:

"La doctrina jurisprudencial que emana de las sentencias que se han examinado no puede ser ni más clara ni más contundente. Ella nos enseña algo que tanto el legislador como las autoridades administrativas suelen olvidar con una frecuencia que raya en la contumacia, a saber: que la Constitución no permite que para solicitar, obtener o percibir la pensión de vejez se obligue al asegurado a dejar de trabajar.

Así, una vez que haya cumplido los requisitos de edad y de densidad de cuotas previstos en la ley, el asegurado tiene el derecho de:

- a. Solicitar la pensión de vejez, sin dejar de trabajar.
- b. Obtener el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, sin dejar de trabajar.
- c. Percibir la pensión de vejez, sin dejar de trabajar.

Pues bien, a despecho de cuanto ha dicho la Corte Suprema respecto de la materia que nos ocupa y, además, contrariando, específicamente, la **ratio decidendi** de las sentencias ya

analizadas, la Caja vuelve a las andadas y conforme a la resolución impugnada ha dispuesto que el asegurado sólo podrá hacer efectivo el pago de la pensión de vejez si demuestra que ha dejado de trabajar." (El énfasis es del accionante) (Ver foja 13)

- o - o -

Referente a la aludida conculcación al artículo 40 del Estatuto Fundamental, se advierte que esta disposición constitucional junto con el artículo 60, previamente analizado, constituyen una unidad normativa, que: *"tiene la virtud de prohibirles tanto al Órgano Legislativo como a la Administración toda posibilidad de imponerles a los asegurados el requisito de dejar de trabajar para poder disfrutar de la pensión de vejez."* (Ver foja 14).

En lo que respecta a la alegada infracción del artículo 44 de la Carta Magna, el Dr. Galindo, con fundamento en las sentencias judiciales citadas al inicio del libelo de esta Acción, señala que se da la violación directa, ya que: *una vez "cumplidos los requisitos de edad y de densidad de cuotas previstos en la Ley, el derecho del asegurado de percibir la pensión de vejez se eleva a la categoría de derecho adquirido, por lo que no puede ser vulnerado por leyes posteriores, ni mucho menos disminuido por actos administrativos que pretendan supeditar y subordinar el goce efectivo de ese derecho al cumplimiento previo de exigencias inconstitucionales, como lo es la contenida en la resolución impugnada..."* (Ver foja 15).

Finalmente, en cuanto al artículo 109 de la Constitución Política, el demandante, señala lo siguiente:

"En el supuesto que nos ocupa, la Ley ha establecido que para tener derecho a la pensión de vejez el asegurado sólo debe cumplir ciertos requisitos de edad y de densidad de

cuotas, por lo que no es viable que un reglamento establezca requisitos adicionales, máxime cuando tales requisitos adicionales figuraban originalmente en una Ley que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional, como lo es el caso de la renuncia al trabajo prevista, antaño, en el derogado párrafo (c) del artículo 50 del Decreto-Ley 14 de 1954 y revivida, hogaño, mediante la resolución impugnada." (Ver foja 16).

- o - o -

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Efectuada las transcripciones de las normas constitucionales que se estiman conculcadas y de los conceptos de infracción, procedemos a externar nuestro criterio, de la siguiente manera:

La norma administrativa impugnada está fundamentada en la interpretación que han efectuado las autoridades de nuestra principal institución de seguridad social del artículo 50 del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, "Por el cual se modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social", y que establece los requisitos para acceder a la pensión de vejez. Esta norma legal dispone lo siguiente:

"Artículo 50: La pensión de vejez tiene como finalidad reemplazar dentro de ciertos límites los sueldos o salarios que deja de percibir el asegurado al retirarse de la ocupación que desempeña. Para tener derecho a la pensión de vejez se requiere:

- a) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad las mujeres y sesenta (60) los hombres; y
- b) Haber acreditado por lo menos ciento ochenta (180) cuotas de cotizaciones.

Parágrafo.

A partir del 1° de enero de 1995 la edad requerida para tener derecho a la pensión de vejez será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y

sesenta y dos (62) años para los hombres.”

- o - o -

La presentación del cese de labores ha sido, por muchos años, un requerimiento de la Caja de Seguro Social, para obtener el beneficio de una pensión de vejez que se ha generado por la acumulación de ciento ochenta (180) cuotas, requisito que debe cumplirse juntamente con el cumplimiento de la edad.

El requisito de la presentación de un memorial en el cual se haga constar el cese de labores, ha sido materia dilucidada por Vuestra Augusta Corporación de Justicia. A este respecto, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 2 del Reglamento para el cálculo de las pensiones de invalidez, vejez y muerte de la Caja de Seguro Social; vuestra Honorable Corte Suprema, declaró inconstitucional la expresión “retiro” contenida en esta reglamentación. La norma reglamentaria, que en aquella oportunidad se demandó, y cuyo texto fue declarado inconstitucional mediante la sentencia de 27 de marzo de 2002, disponía lo siguiente:

“Artículo 2°: Las pensiones de vejez se pagarán a partir de la fecha de solicitud, siempre y cuando el asegurado cumpla con los requisitos que establece la Ley Orgánica. Sin embargo, a fin de que el asegurado pueda recibir el primer pago en una fecha cercana a la del retiro, se le faculta para presentar su solicitud por adelantado, dentro de un plazo no mayor de tres meses a la fecha del retiro que el voluntariamente señale. A estos últimos efectos, se considerará como fecha de solicitud la fecha del retiro señalada por el asegurado en el formulario respectivo, y el pago se realizará a partir de esta fecha.”

- o - o -

Por su parte la Sentencia de 27 de marzo de 2002, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en lo medular expresó lo que se copia a continuación:

"En opinión de la Corte el párrafo examinado del artículo 2 del Reglamento, a pesar de que sólo contempla la metodología para el trámite de la pensión de vejez, dada la connotación de la terminología utilizada (retiro) y sus significados, deja un compás abierto para que su interpretación sea asimilada como la exigencia del apartamiento del solicitante de su ocupación laboral, pues como ya lo determinó la Corte en los párrafos que anteceden, la expresión 'retiro' supone la separación de la actividad normal que se desempeña o del lugar que se ocupa.

Tal aplicación, según los criterios establecidos en los distintos fallos de esta Corporación de Justicia, contradice el sentir de la Carta Magna que consagra el derecho al trabajo en su artículo 60, ya que pudiera restringir, limitar, impedir o prohibir el libre ejercicio de este derecho.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL la expresión 'de retiro' contenida en el párrafo del artículo 2º. del Reglamento para el Cálculo de las Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social. En consecuencia, el párrafo del artículo 2º. del Reglamento para el Cálculo de las Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte quedará así:

'Artículo 2: Las pensiones de vejez se pagarán a partir de la fecha de solicitud siempre y cuando el asegurado cumpla con los requisitos y condiciones que establece el Artículo 50 de la Ley Orgánica.

PARÁGRAFO. Se le faculta para presentar su solicitud por adelantado en un plazo no mayor de tres (3) meses a la fecha en que él voluntariamente señale'."

(El subrayado es nuestro). (Registro Judicial de marzo de 2002, páginas 182 a 186).

- o - o -

Por otra faz, en cuanto al requisito de la presentación del cese de labores, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, atendió una demanda de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del artículo 50 del Decreto Ley No. 14 de 1954, dictaminando en fallo del 1 de abril de 2003, que es constitucional solicitar el cumplimiento de ciertos requisitos para obtener la pensión de vejez; y explicó, de igual manera, la decisión adoptada en los pronunciamientos anteriores, en torno a la expresión "retiro". En lo medular este dictamen jurisprudencial advierte lo siguiente:

"Es decir, el Pleno de la Corte Suprema consideró que era inconstitucional, la frase retiro, 'pues ello supone la separación de la actividad normal que se desempeña o del lugar que ocupa... ya que pudiera restringir, limitar, impedir o prohibir el libre ejercicio de este derecho...' (Cfr. Sentencia del Pleno de 22 de marzo de 2002), pero se mantuvo la exigencia de los requisitos contemplados en el artículo 50 de la Ley Orgánica. En efecto, tal requisito es necesario, pues es lo que va a permitir, al asegurado gozar de su pensión de vejez, lo cual supone en teoría el cese de funciones laborales.

En ese orden de ideas, la Corte comparte el criterio externado por la Procuradora de la Administración, pues la pensión de vejez tiene como finalidad garantizar al asegurado, una vez reunido los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, reemplazar el salario, claro está dentro de ciertos límites, permitiéndole un descanso merecido del ejercicio del trabajo. Tal requisito no contiene una prohibición al derecho de trabajo, es la carga de la prueba que le corresponde al asegurado, para gozar del derecho a jubilarse, pues ello supone que el trabajador gozará de la pensión de vejez, sin necesidad de

trabajar; es decir, que es una compensación por el tiempo laborado, por los años de servicio en favor de la Nación. Más aún, nuestro ordenamiento jurídico contiene normas que garantizan beneficios exclusivos para los jubilados o pensionados, tales como son, descuentos en medicamentos, en comidas o servicios, prioridad en la atención, etc., todo ello como política social del Estado en beneficio de la población adulta-mayor.

Por otra parte, es muy importante que, el asegurado indique, en qué fecha se acogerá al derecho de la pensión de vejez, pues podría traer confusiones en el evento de que se jubile y continúe laborando en el mismo cargo, lo que desnaturalizaría la función o finalidad de la pensión de vejez. A su vez, tampoco tendrían razones de ser las jubilaciones especiales, pues ningún asegurado renunciaría a su cargo devengando dos salarios simultáneamente dentro del engranaje del Estado.

A juicio del Pleno, el párrafo impugnado no limita el derecho del trabajo, lo que contiene es la carga de la prueba para el asegurado de garantizar que hará uso de su pensión de vejez. Ahora bien, no quiere decir con ello que no podrá ejercer el derecho al trabajo, ya que eso está en la voluntad de cada pensionado o jubilado de continuar trabajando, pero para iniciar su pensión deberá indicarle a la autoridad en qué fecha hará uso de ese derecho.

También es preciso indicar que, tal como preceptúa nuestra Carta Política en su artículo 60, 'el trabajo es un deber y un derecho de cada ciudadano'. En principio el derecho del trabajo, supone que el Estado debe garantizar a todo panameño un trabajo que le permita vivir en condiciones decorosas, norma harto considerada programática, por la Corte Suprema de Justicia, es decir, que 'pese a ser una obligación constitucional del Estado, la misma no constituye una medida individualizada de imperativo cumplimiento dirigida a cada uno de los asociados, porque estas normas constitucionales son disposiciones programáticas que carecen de valor normativo" (Cf. Sentencia del

Pleno de 29 de julio de 1999, 23 de mayo de 1991 y 20 de marzo de 1990).

"En lo concerniente a la vulneración del artículo 320 de la Constitución Nacional, considera la Corte que en modo alguno puede ser violado por el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, pues dicho artículo no restringe el derecho del trabajo, lo que infiere es un requisito necesario, para hacer efectivo el derecho que se adquiere, para la jubilación o pensión, es decir, no limita la capacidad que tiene todo asegurado de querer reingresar a un nuevo trabajo.

Por las consideraciones anteriores la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL, el primer párrafo del artículo 50 del Decreto Ley N°. 14 del 27 de agosto de 1954, subrogado por el artículo 36 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, porque no viola los artículo 60 y 320, así como ningún otro de la Constitución Nacional."

- o - o -

Por consiguiente, en atención a la reciente interpretación constitucional emitida por vuestra Corporación de Justicia, en relación con el artículo 50 del Decreto Ley No. 14 de 1954, consideramos que únicamente devienen inconstitucionales las frases que disponen: "una vez se demuestre que el asegurado se ha retirado de la ocupación que desempeña" y "mediante la presentación de la terminación de la relación laboral" contenidas en el artículo 2 de la Resolución No. 24,946-2001-J.D., dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

En efecto, consideramos que estas frases son inconstitucionales, ya que le exigen al asegurado que dé por terminada una relación laboral, cuestión que a nuestro juicio, conculca el principio constitucional del derecho al

trabajo, consagrado en el artículo 60. Con dichas frases se desconoce el derecho que tiene toda persona de generar y participar en la fuerza productiva, y procurarse un medio de ingreso; sin embargo, a través de estas frases administrativas lo que se hace es excluirlo de la vida laboral, so pretexto que dicho requisito es exigido por el artículo 50 del Decreto Ley No. 14 de 1954.

No desconocemos que el asegurado deba acreditar ante la Caja de Seguro Social la fecha en que hará uso de su derecho de pensión cumplidos los requisitos legales de cuotas y edad, lo que consideramos inadmisibles es que se le exija, se dé por terminada la relación laboral, ya que puede ocurrir que la empresa privada o la institución pública, estimen necesario seguir empleando este valioso recurso humano. El cese de labores, tal como ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia, sólo se justifica en la medida que se utiliza como un parámetro que le indica a esta institución de seguridad social, desde qué fecha ha de ser efectiva la pensión de vejez que se solicita.

Por tanto, consideramos que las frases: "una vez se demuestre que el asegurado se ha retirado de la ocupación que desempeña" y "mediante la presentación de la terminación de la relación laboral", constituyen requisitos adicionales que no se justifican en esta normativa, ya que el artículo 50 lex cit., que le sirve de fundamento, solamente preceptúa "La pensión de vejez tiene como finalidad reemplazar dentro de ciertos límites los sueldos o salarios que deja de percibir el asegurado al retirarse de la ocupación que desempeña. Para tener derecho a la pensión de vejez se requiere: Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad las mujeres y

sesenta (60) los hombres; y Haber acreditado por lo menos ciento ochenta (180) cuotas de cotizaciones”, más no exige que se termine la relación laboral.

En relación al artículo 40 de nuestro Estatuto Fundamental, el cual consagra el principio de libertad de profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley, este Despacho es del criterio que la norma reglamentaria no contradice el texto constitucional, ya que dicha disposición reglamentaria se ha expedido con el propósito de complementar lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y no se refiere a los requisitos de idoneidad para el ejercicio de una determinada profesión.

Referente a la supuesta conculcación a los artículos 44 y 109 de la Constitución Política, este Despacho no comparte el criterio expuesto por el doctor Galindo, toda vez que consideramos que dichas excertas constitucionales contienen principios distintos a los que se debaten en la presente controversia constitucional.

Por lo expuesto, consideramos que procede la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada, únicamente en cuanto a las frases señaladas del artículo 2 de la Resolución No. 20,946-2001 J.D. dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que dicen así: “una vez se demuestre que el asegurado se ha retirado de la ocupación que desempeña” y “mediante la presentación de la terminación de la relación laboral”, ya que infringen el artículo 60 de nuestra Constitución Política, y así lo solicitamos, respetuosamente, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sea declarado en su debida oportunidad.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)**

LL/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Terminación de la relación laboral
Cese de labores.
BORRADOR DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL

5 DE DICIEMBRE DE 2003

OJO: Debe ser firmado por la Procuradora Suplente.