

52

Entrada No.459-16

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRESENTADA POR EL LICENCIADO CARLOS LÓPEZ FERNÁNDEZ, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA** PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 53-D, DEL DECRETO LEY No.14 DE 27 DE AGOSTO DE 1954.

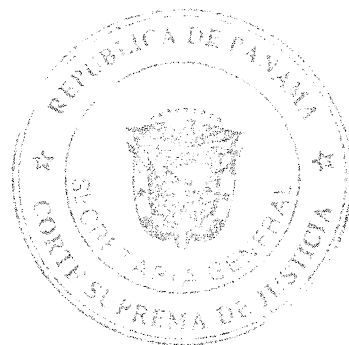
MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O



Panamá, catorce (14) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la Advertencia de Inconstitucionalidad que fuera remitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, y presentada por el señor **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA**, a través de apoderado judicial dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Director General de la Caja de Seguro Social, al no contestar la solicitud presentada el día 26 de noviembre de 2014.

El actor solicita se declare la Inconstitucionalidad del **primer párrafo del artículo 53-D** del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, anterior Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, adicionado a través del Decreto de Gabinete No.167 de 12 de junio de 1969.

I. NORMA ADVERTIDA DE INCONSTITUCIONAL

La disposición cuya Inconstitucionalidad se advierte, lo es el primer párrafo del artículo 53-D del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, anterior Ley

Orgánica de la Caja de Seguro Social, adicionado través del Decreto de Gabinete No.167 de 12 de junio de 1969, que establecía lo siguiente:

“Artículo 53-D. La Caja de Seguro Social reintegrará al Tesoro Nacional la totalidad de las sumas que tengan derecho a percibir de la Caja, en concepto de pensión de invalidez y de vejez, de sobrevivientes, de devolución de capitales constitutivos, de indemnizaciones, de asignaciones familiares, de rentas vitalicias, y en cualquier otro concepto, con la única excepción del subsidio de funeral a que se refiere el Artículo 56-I, aquellas personas jubiladas, pensionadas o declaradas empleadas supernumerarias del Estado.

Parágrafo: No procederá el reintegro al Tesoro Nacional de la renta vitalicia en aquellos casos en los cuales ésta se haya originado en razón de cuotas pagadas como empleado al servicio de empresas particulares por los jubilados, pensionados o supernumerarios del Estado.”



Cabe advertir que el Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, fue subrogado por la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, por lo que la norma que se demanda no se encuentra vigente.

No obstante, el gestor señala que esta norma es aplicable dentro del proceso contencioso que se ventila ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa y se encuentra revestida del principio *Tempus Regit Actum*, porque era la norma vigente al momento en que se produjo.

El principio del ***Tempus Regit Actum***: es *aquel que establece que la acción se rige por la Ley coetánea a su ocurrencia*. (Diccionario de Derecho Civil. Jorge Fábrega. Plaza & Janes Editores.pag.1243)

Así entonces el ***Tempus Regit Actum*** (el tiempo rige el acto), cuando exista un derecho transitorio especial y específico puede conllevar a una *lex posterior derogat legi priori* o a una *lex specialis derogat legi generali*.

El jurista Adolfo Wach procesalista alemán señala que: *“la ley rige los procesos y hechos procesales que ocurren en la época de su vigencia, ya sea que la relación jurídica material que constituye el objeto litigioso pertenezca a esa misma época o a una anterior.”* (WACH, Adolf. Manual de Derecho Procesal Civil. vol I, Buenos Aires: EJE, 1977, p.295)

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El actor constitucional aduce, que el primer párrafo del artículo 53-D del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, anterior Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, viola directamente por comisión los artículos 17 y 113 de la Constitución Política de la República de Panamá, que consagran la obligación del Estado de asegurar y tutelar la efectividad de los derechos individuales y sociales, así como el derecho a la Seguridad Social, respectivamente.

En el sustento de los cargos de infracción el actor expone, en síntesis, los siguientes aspectos:

(a) El texto del artículo 17 de la Constitución Política, a la letra dice:

“Artículo 17. Las Autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantía que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”

El activador constitucional, al momento de desarrollar las explicaciones en cuanto a cómo puede verse este precepto constitucional violado, transgredido o vulnerado directamente por comisión, dirige las mismas al contenido del artículo 113 de la Carta Magna, de las cuales no se logra de manera diáfana, congruente y lógica comprender la manera a partir de la cual se genera el conflicto entre la norma constitucional y la norma advertida.

(b) El artículo 113 de la Norma Fundamental.

El texto de la referida norma señala:

“Artículo 113. 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 prestados 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 recurrente señala, que el artículo 113 de la Carta Magna es vulnerado, violentado o transgredido de forma directa, por omisión, pues estima, que la aplicación del primer párrafo de la norma advertida desconoce lo que el constituyente en su oportunidad pretendió, al señalar que los servicios de seguridad social fuesen prestados o administrados por entidades autónomas, siendo la Autoridad regente de la seguridad social en Panamá, la Caja de Seguro Social y no el Gobierno Central, ya que se encuentran servicios sensitivos relacionados con programas de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad social.

En ese sentido indica el apoderado judicial que, pretender reembolsar mediante reenvió, la totalidad de la pensión de vejez normal concedida al señor **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA**, de cuyas cotizaciones algunas se derivan de fuentes privadas, al Gobierno Central es desconocer el espíritu de la norma y adscribirle una competencia única exclusiva de todo manejo pensional y asistencia en una entidad no autónoma del gobierno central.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuradora General de la Nación, quien emitió concepto sobre los cargos formulados por el demandante mediante Vista Número 16 de 27 de junio de 2016 (fs.20-30), en la que expuso, en síntesis:

“...vemos que contrario a lo que arguye quien advierte la inconstitucionalidad del artículo 53-D del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, a pesar de que el artículo A pesar de que el artículo 113 de la Constitución Política establece que los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas, es necesario reiterar que las jubilaciones especiales nacieron con anterioridad a la propia Caja de Seguro Social y consagran derechos subjetivos establecidos por Ley a

cargo del Estado, sumado a que el pago de las mismas estuvo al arbitrio del propio asegurado y por tanto, estas prestaciones deben ser garantizadas a los grupos correspondientes hasta su extinción natural.

...

El artículo 53-D del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, ha sustentado por décadas un manejo más eficiente de los recursos destinados a los pensionados y jubilados del país por parte de los administradores de los distintos regímenes, atendiendo así al mandato constitucional establecido en el artículo 114 de nuestra Carta Fundamental, que promueve la mejora de los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones, al tiempo de cumplir con un sector de la población con el cual el Estado tiene compromisos de distinta naturaleza, en razón de los importantes aportes ofrecidos en la construcción del país que hoy tenemos".

...

Además en cumplimiento del mandato constitucional contemplado en el propio artículo 113 de la Constitución, el empleo del artículo 53-D ha contribuido a que tal como lo demanda la norma citada, todos los individuos tengan derecho a la seguridad de los medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido."



Y en alusión a estas razones, finaliza señalando que, la norma advertida de inconstitucional no infringe los artículos 17 y 113 de la Constitución Política de Panamá.

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos, a fin de que cualquier persona interesada manifestara su juicio por escrito, respecto a lo advertido. No obstante, no se presentaron argumentos con relación a la Advertencia de Inconstitucionalidad.

V. DECISIÓN DE LA CORTE

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer sobre la guarda de la Constitución u orden constitucional frente a Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Como es sabido, la Advertencia de Inconstitucionalidad tiene como propósito sustancial, el de evitar que una disposición legal o reglamentaria que riñe con una

norma de carácter fundamental, sirva de sustento a una decisión o pronunciamiento conclusivo de un proceso.

Queda claro entonces que, con la Advertencia de Inconstitucionalidad como mecanismo de control concreto ejercido dentro de un proceso, lo que pretende es verificar, de manera previa, la constitucionalidad de la norma que resulta aplicable para resolver el fondo de un caso concreto, antes de que dicha aplicación tenga lugar, en virtud de que una decisión de Autoridad no debe estar fundada en una norma infractora de la Constitución.

Dentro de este contexto, observa el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que la Advertencia de Inconstitucionalidad que ocupa el escrutinio de esta Alta Corporación de Justicia, fue presentada dentro del proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Director General de la Caja de Seguro Social al no responder la solicitud hecha por el señor **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA** sobre la devolución de las cuotas aportadas como empleado de las empresas privadas ROEL, S.A. y WITA, S.A., en virtud del contenido del artículo 53-D, del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, anterior Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, adicionado a través del Decreto de Gabinete No.167 de 12 de junio de 1969.

Al realizar una lectura de las constancias procesales incorporadas al expediente el Pleno observa que, en su momento al señor **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA**, le fue reconocido el derecho a jubilación especial con cargo al fondo complementario a través de la Resolución C.F.C 284 de 10 de febrero de 1992 y posteriormente, a través de Resolución No.C de P.3449 de 10 de marzo de 2004, le fue reconocida Pensión de Vejez, señalándole que la misma sería reintegrada al Tesoro Nacional, **por razón de la jubilación especial con cargo al mismo de que goza el asegurado**, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, vigente al momento en que se

otorgó el beneficio, ante la incompatibilidad de recibir dos prestaciones sociales bajo el mismo concepto.

Es así como el actor constitucional, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, en donde busca el control de legalidad del presente acto administrativo de la Caja de Seguro Social, mediante el cual el actor solicita que le reembolsen las cuotas obrero patronales aportadas durante el tiempo que laboró en empresas privadas, advierte que la norma demandada es inconstitucional.

Por tanto, en aplicación del Principio Tempus Regit Actum, la norma se revisa aunque esté derogada, por cuanto su segundo párrafo no demandado es el fundamento de la solicitud realizada por el actor en el proceso administrativo seguido en la Caja de Seguro Social, siendo negada bajo la ficción jurídica del silencio administrativo, acto presunto cuyo control de legalidad se encuentra en proceso en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Para el recurrente la norma advertida es contraria a los artículos 17 y 113 de la Constitución Política de Panamá, por cuanto enviar los fondos relativos a asuntos de seguridad social al gobierno central; es decir, a una entidad distinta a la Caja de Seguro Social, desconocería lo que el constituyente en su oportunidad pretendió al disponer que los servicios de seguridad social fuesen prestados o administrados por entidades autónomas, siendo la Autoridad regente de la seguridad social en Panamá, la Caja de Seguro Social y no el gobierno central, ya que se encuentran servicios sensitivos relacionados con programas de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad social.

Indica además el apoderado judicial del advirtiente que, pretender reembolsar mediante reenvió al Gobierno Central, en virtud de la jubilación que ya reconoció, la totalidad de la pensión de vejez normal concedida al señor **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA**, por la Caja de Seguro Social,

donde parte de las cotizaciones se derivan de fuentes privadas, es desconocer el espíritu de la norma al adscribirle competencia exclusiva de todo manejo pensional y asistencia a una entidad autónoma del gobierno central.

Por su parte, la Procuradora General de la Nación al emitir concepto señaló que, contrario a lo argumentado por el advirtiente, en cuanto a la Inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 53-D del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, y a pesar que el artículo 113 de la Constitución Política establece que los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas, no debe dejarse de lado que las jubilaciones especiales nacieron con anterioridad a la propia Caja de Seguro Social y consagran derechos subjetivos establecidos por Ley a cargo del Estado; sumado a que recibir el pago de las mismas con respecto a las pensiones después de creadas estuvo y aún se mantiene para los que todavía tienen el derecho, al arbitrio del propio asegurado; a quien las normas de seguridad social le dan la potestad de escoger entre jubilación del Estado o la pensión de vejez, según cuál le es más beneficiosa, y por tanto, estas prestaciones deben ser garantizadas a los grupos correspondientes hasta su extinción natural.

Agrego el funcionario que, con el primer párrafo del artículo 53-D del Decreto No.14 de 27 de agosto de 1954, se ha sustentado por décadas un manejo más eficiente de los recursos destinados a los pensionados y jubilados del país por parte de los administradores de los distintos regímenes, en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 114 de la Constitución Política de la República, que promueve la mejora de los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones.

Para facilitar el análisis que este Tribunal Constitucional debe abordar, es importante previamente señalar la finalidad de la seguridad social y la contingencia cubierta por la pensión de vejez, requisitos y efectos de su otorgamiento, a la luz de los principios rectores y los efectos de su otorgamiento; así como establecer el marco jurídico vigente al momento en que fue solicitada y concedida la jubilación

especial y pensión de vejez del actor, aplicándose en esta última la norma demandada.

La seguridad social es entendida, en la doctrina así como en la regulación legal, como un instrumento o forma de satisfacción de necesidades sociales de los individuos que componen la sociedad, surgido de la capacidad de previsión del individuo y de la sociedad, como valor social, derivadas de las contingencias o riesgos que puede sufrir.

En ese sentido, la seguridad social regida por los principios de solidaridad, equidad, integridad, igualdad y unidad, tiene como finalidad garantizar una protección social a los individuos y hogares que se encuentren en una situación de vulnerabilidad social. De allí que su importancia radica en que constituye un mecanismo de redistribución de la riqueza, en la cual, con una cobertura adecuada, las cotizaciones pueden garantizar una calidad de vida más justa y equitativa, al proteger la salud, las pensiones y los desempleados una vez se acojan a su derecho, pero en los términos que se establece en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

No implica esto, que la seguridad social sea un mecanismo que pretenda reemplazar el esfuerzo que el individuo deba realizar en la búsqueda de la solución de sus necesidades, sino que pretende brindar una protección básica, a través de las instituciones, medidas y otros medios, que el Estado establezca, ante la concurrencia de un riesgo o contingencia que coloca al asegurado en un estado de necesidad, que puede materializarlo a través de diferentes derechos como: Acceso a la asistencia médica, seguridad del ingreso en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad y pérdida de sostén de la familia entre otros derechos que le garantiza la seguridad social.

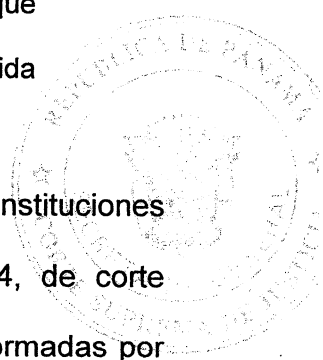
En nuestro ordenamiento jurídico, la seguridad social tiene su fundamento en la Constitución Política de 1972 y sus reformas en el artículo 113, que dispone:

“Artículo 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido.

col

Los servicios de seguridad social serán prestados 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.”



Es de importancia recordar que, Panamá ha tenido cuatro (4) Constituciones durante su llamada era Republicana. La Primera de ella de 1904, de corte individualista y las siguientes- las de los años 1941, 1946 y 1972 reformadas por los Actos Reformatorios No.1 y No.2 de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional de 1983; por los Actos Legislativos No.1 de 1993 y No.2 de 1994 y por el Acto Legislativo No.1 de 2004- han sido de carácter social. De la misma forma en materia de seguridad social antes de la Ley No.23 de 21 de marzo de 1941, mediante la cual se crea la Caja de Seguro Social, la población trabajadora panameña contaba con sistemas previsorales de seguridad social, en particular las leyes especiales de jubilación a los maestros, guardias, telegrafistas y otros servidores públicos, etc. contenidas en las leyes **No.9 de 1924, No.66 de 1924, No.41 de 1926, No.65 de 1926, No.111 de 1928, No.78 de 1930, No.7 de 1935, No.60 de 1941, No.61 de 1941 y No.81 de 1941**, a cargo del gobierno ante la inexistencia de una entidad autónoma siendo entonces subrogados de los fondos del Tesoro Nacional.

No obstante, señalado lo anterior, la realidad de la época mostraba que la mayoría de estos sistemas previsorales de seguridad social: (las leyes especiales de jubilación de los maestros, guardias, telegrafistas, etc), no descansaban sobre una base contributiva y dependían de la disponibilidad de fondos del presupuesto estatal, que en muchas ocasiones no podía cubrir estas prestaciones, aún y cuando la Ley No.7 de 1935, que establecía el retiro para todos los empleados públicos, disponía la existencia de aportes del servidor a una cuenta individual. (Cfr. Reseña Histórica de la Caja de Seguro Social; Visión histórica y Etapas. Página web www.css.gob.pa)

62

Fue mediante Ley Número 23 de 21 de marzo de 1941, que se crea la entidad denominada Caja de Seguro Social, como un auxilio pecuniario (art.1) en caso de riesgos por enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte (art.6), disponiendo en su artículo 4 que: *“el Estado sería responsable subsidiariamente del cumplimiento de las obligaciones que la Caja de Seguro Social contrajese de acuerdo con la Ley”*, con carácter contributivo; es decir, que está dirigido específicamente a proteger las necesidades derivadas de riesgos que afectan al individuo determinado legalmente, que pueden ser los afiliados, quienes deben incorporarse al sistema como cotizante, o sus dependientes, delimitándose así el ámbito subjetivo de protección de la institución a parte de la población.

Ahora bien, la Ley No.23 de 21 de marzo de 1941, fue subrogada por la Ley No.134 de 1943, la cual dispuso en su artículo 77, *que las pensiones y jubilaciones otorgadas de acuerdo con las Leyes No.9 de 1924, No.41 de 1926, No.65 de 1926, No.111 de 1928, No.78 de 1930, No.7 de 1935, No.60 de 1941, No.61 de 1941 y No.81 de 1941, serían pagadas por el Tesoro Nacional a partir de la vigencia de dicha ley, por conducto de la Caja, la cual haría este servicio de manera gratuita*”. Es decir, que el Tesoro Nacional continuaría sufragándolas, **pero la Caja de Seguro Social de forma gratuita sería quien administraría el pago de dichas jubilaciones.**

De allí que a fin de mejorar de manera general los sistemas de jubilaciones de los trabajadores, el legislador patrio de la época adiciona el artículo 53-D a través del Decreto de Gabinete No.167 de 12 de junio de 1969, al Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, que modificó la Ley No.134 de 1943, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, vigente al momento en que el actor le fueron reconocidas sus prestaciones sociales, previendo que en los casos en que una persona recibiera una prestación (jubilación) a cuenta del Tesoro Nacional e igualmente hubiese aportado cotizaciones a la Caja de Seguro Social, al cumplir con las condiciones para ser beneficiado con dicha prestación en la Caja de Seguro Social, las sumas correspondientes a dicha prestación debían pasar al ente

que en un primer momento empezó a sufragarla, y al haber seleccionado aquella el beneficiario, en la medida que el servidor no podía recibir dos beneficios de igual naturaleza.

La importancia de esta norma también viene dada por el hecho de que el Decreto de Gabinete No.167 de 12 de junio de 1969, también adiciona el artículo 53-E que le da carácter de "orden público" al artículo 53-D que nos ocupa, la norma señalaba:

"Se declara que lo dispuesto en el artículo 53-D es de orden público y, por lo tanto, se aplica también a todas las situaciones ocurridas con anterioridad a su expedición y sobre las cuales no haya recaído sentencia judicial firme."

Ahora bien, adicionado a lo expuesto, con la Ley No.15 de 31 de marzo de 1975, se creó un Fondo Complementario de Prestaciones Sociales (art. 31), y dispuso que las jubilaciones de los servidores públicos protegidos por las leyes especiales que se concedieran desde su vigencia, serían cubiertas por dicho fondo complementario, señalando además, que la pensión concedida por la Caja de Seguro Social más la pensión concedida por el fondo, no podía exceder la cantidad de mil quinientos balboas (B/.1,500.00); pudiendo escoger entre la jubilación concedida conforme a éstas y las del fondo, siempre que cumpliera con las condiciones establecidas para estos fines en la Ley.

El Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, fue desarrollado por la Ley No.16 de 31 de marzo de 1975 el cual estableció en sus artículos 16 y 17 lo siguiente:

"Artículo 16. Es incompatible la percepción de una jubilación especial por el Estado con cualesquiera de las prestaciones que se otorguen por este Fondo. Asimismo es incompatible la percepción de dos o más prestaciones con cargo a este Fondo. En caso de concurrencia, se pagará la más beneficiosa.

Artículo 17. En los casos de jubilaciones especiales de servidores públicos del Estado, que se otorguen con cargo a este Fondo Complementario, las sumas a que se refiera el artículo 53-D del Decreto Ley 14 de 1954, adicional en virtud de lo dispuesto en el Decreto de Gabinete No. 167 de 12 de junio de 1969, serán reintegradas por parte de la Caja de Seguro social al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales. A estos efectos, los peticionarios suscribirán las solicitudes correspondientes para

hacerlas efectivas al momento que lleguen a la edad de retiro por la Caja de Seguro Social y cumplan con los demás requisitos.”

Este Fondo Complementario funcionó ininterrumpidamente durante 21 años hasta que fue reemplazado por el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP) creado mediante la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, sin que esto afectase a las personas que estuviesen jubiladas, las que tramitaran solicitudes o tuviesen una expectativa de jubilarse a corto plazo conforme a las normas del Fondo Complementario y los pagos correspondientes a tales pensiones, las de tipo complementarias y jubilaciones se harían con cargo al Tesoro Nacional, el cual se encuentra vigente hasta nuestros días.

Téngase en cuenta que la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, en su Título II, denominado Riesgos, en su Capítulo II, denominado Invalidez, Vejez y Muerte, contempla el riesgo de vejez, regulando los sistemas que componen el régimen, los ingresos y su distribución y demás temas relacionados al mismo entre los cuales encontramos el Reembolso al Tesoro Nacional.

Específicamente en la sección 4 en su artículo 175, se dispone:

“Artículo 175. Reembolsos al Tesoro Nacional. La Caja de Seguro Social reintegrará al Tesoro Nacional el monto de las prestaciones económicas por invalidez o vejez a que tengan derecho las personas jubiladas, pensionadas o declaradas empleadas supernumerarias, pagadas por el Estado, una vez dichas personas generen derecho a estas prestaciones, conforme a lo dispuesto en esta Ley, y siempre que dichos montos no sean superiores a los que reciben por parte del Estado. En este caso, se pagará al asegurado directamente la pensión de la Caja de Seguro Social, si esta es más beneficiosa.

A estos efectos, los peticionarios suscribirán las solicitudes correspondientes.

No obstante lo anterior, el Estado deberá transferir a las personas jubiladas, pensionadas o declaradas empleadas supernumerarias, cuyas pensiones de invalidez o vejez les hayan sido reintegradas, la totalidad de las sumas a que tengan derecho, de acuerdo con lo señalado en los artículos 192 y 193 de la presente Ley.”

Esto se trae a colación debido a que por la existencia aún de jubilaciones pagadas por el gobierno central y/o reconocidas a personas que por los cambios

65

legislativos debían cotizar y son beneficiarios de prestación de la Caja de Seguro Social, por lo que a pesar de encontrarse derogado el **artículo 53-D** del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, en la normativa legal vigente continua rigiendo la **obligación del reembolso al Tesoro Nacional** del monto de la prestación económica por invalidez o vejez a que tengan derecho las personas jubiladas, pensionadas etc, en virtud de la **incompatibilidad de prestaciones económicas** a que se refiere el artículo 188 y otros de dicha Ley Orgánica que señala, que en caso de ocurrencia se pagará la más beneficiosa para el asegurado.

A la explicación que antecede, sobre los motivos de realizar reembolso al Tesoro Nacional sobre las jubilaciones que aún persisten a cargo del Gobierno Central, cabe señalar que el artículo 113 de la Constitución Política, dispone que: *“...los servicios de seguridad social serán **prestados o administrados** por entidades autónomas...”*, norma que en ningún momento se ve vulnerado con el contenido de la norma advertida, ya que la administración de dichas jubilaciones y de las prestaciones a que tenían derecho estaban a cargo de la Caja de Seguro Social, tal cual lo señalaba la Ley No.16 de 31 de marzo de 1975, en el Capítulo V “De la Administración”, artículo 18 que disponía que: *“este fondo será **administrado** por la Caja de Seguro Social en calidad de Fiduciario”*.

De la misma forma, en la actualidad la administración de dichas prestaciones está a cargo de la Caja de Seguro Social tal y como lo dispone el artículo 2 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005:

“Artículo 2. Naturaleza jurídica y fines de la Caja de Seguro Social.

...

Para cumplir con sus objetivos, la Caja de Seguro Social procurará su estabilidad y sostenibilidad financiera; una gestión eficiente y transparente; un recurso humano calificado, y la participación y el control social mediante los actores representativos de los trabajadores, los empleadores, los pensionados y del gobierno.

A tal efecto, gozará de las siguientes prerrogativas y facultades:

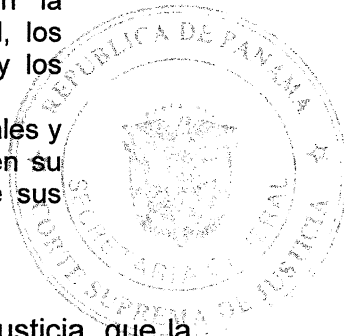
1. Administrar y mantener sus fondos separados e independientes del Gobierno Central, con el deber de administrarlos con transparencia.

64

2. Aprobar su proyecto de presupuesto, el que será incorporado al Proyecto de Presupuesto General del Estado, sin modificaciones.

3. Escoger, nombrar y destituir a su personal y fijar su remuneración con absoluta independencia, de conformidad con el sistema de méritos de carrera pública, cumpliendo con la Constitución, las leyes, el Reglamento Interno de Personal, los Manuales Operativos y Descriptivos de Clases de Cargo y los acuerdos vigentes.

Parágrafo. Una vez comprobadas las condiciones actuariales y las provisiones presupuestarias y económicas que garanticen su financiamiento, la Caja de Seguro Social incluirá dentro de sus prestaciones el riesgo de paro forzoso."



Así las cosas, no advierte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que la norma cuya Inconstitucionalidad se argumenta, contraría el postulado fundamental del derecho a la seguridad social y la obligación del Estado de asegurar la efectividad de los derechos individuales y sociales establecidas en los artículos 17 y 113 de la Constitución Política de la República, pues como ya señalamos el derecho a tener una prestación económica por vejez normal, que se otorga al beneficiario no ha sido conculcada, ya que en caso de tener derecho a más de una, se le pagará la más beneficiosa, debiendo reintegrar al Tesoro Nacional la suma que le correspondería en concepto de dicho beneficio cuando por regímenes legales anteriores estuviere una de ellas a cargo del Gobierno Central su reconocimiento, siendo administrados por la Caja de Seguro Social, entidad que tiene por objeto garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, frente a la afectación de estos medios, en casos de retiro por vejez, enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, viudez, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución y la ley, y con las posibilidades financieras de la Institución.

Por consiguiente, no se encuentra probado que dicha norma pueda vulnerar sus derechos constitucionales.

En mérito de lo expuesto, 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 artículo 53-D, del Decreto Ley**

No.14 de 27 de agosto de 1954, anterior Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social advertido por **WIGBERTO TAPIERO LADRÓN DE GUEVARA**, a través de apoderado judicial dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Director General de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese y Cúmplase,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO




OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO


ASUNCIÓN ALONSO MOJICA
MAGISTRADA


JOSE E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO


WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ
MAGISTRADO

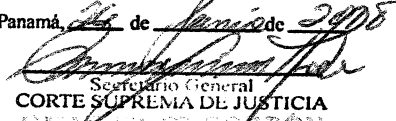

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO


HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO


LUIS R. FÁBRIGA S.
MAGISTRADO


LUIS MARIO CARRASCO
MAGISTRADO

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 27 de agosto de 2008

Secretario General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
OFICINA DEL SECRETARIO GENERAL
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA


YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL