

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO RANDOLPH A. LAWSON EN REPRESENTACION DE ENRIQUE A. RIVERA AGUILAR CONTRA LOS ARTICULOS 43 Y 44 DE LA LEY N° 20 DE 22 DE ABRIL DE 1975. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, DOS (2) DE JUNIO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licenciado Randolph A. Lawson presentó, en nombre y representación del Sr. ENRIQUE A. RIVERA AGUILAR, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 43 -reformado por la Ley N° 76 de 19 de septiembre de 1978- y 44 de la Ley N° 20 de 22 de abril de 1975, por ser violatorios del artículo 110 de la Constitución Nacional.

Los hechos que fundan la pretensión, son los siguientes:

Que la Ley N° 20 de 1975 reorganiza el Banco Nacional de Panamá.

Que el Capítulo V de dicha Ley -arts. 42 a 47- regula lo referente a las jubilaciones y pensiones de los empleados del Banco Nacional de Panamá.

Que dicho Capítulo fue modificado por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 76 de 19 de septiembre de 1978, reformando específicamente los artículos 43, 45 y 46.

El demandante impugnó mediante la presente demanda, los artículos 43 y 44 de la Ley en comento.

El artículo 43 señala que los empleados que soliciten jubilación en base al artículo anterior -los empleados y ex-empleados del Banco Nacional de Panamá, B.N.P., tienen derecho a jubilarse desde la vigencia de dicha ley, si prestaron servicios durante 28 años por lo menos, o que al entrar en vigencia la Ley, tuvieran 60 años de edad, y 20 años por lo menos, de laborar en dicha Institución- se le paga de por vida el 75% de su sueldo, siempre que no sea superior a B/.500.00.

Por su parte, el artículo 44 dice que también se jubilarán con 75% del último sueldo devengado, siempre que no sea mayor de B/.500.00, los empleados del B.N.P. que se retiren por incapacidad física absoluta, de carácter permanente, y comprobada con certificado médico, y a juicio de la Junta Directiva, siempre que haya laborado 10 años consecutivos, por lo menos, en la Institución.

Y el artículo 45, dice que el monto de las pensiones de jubilación, reconocidas en los 2 artículos anteriores, serán pagadas del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, creado por la Ley 16 de 1975, según lo establece el artículo 31 de la Ley 15 de 1975.

Como hecho culminante de la presente demanda, expuso el actor que en la Resolución #8008-93-J.D. de 23 de diciembre de 1992, dictada por la Caja de Seguro Social (C.S.S.), se fijó como límite de las pensiones por vejez anticipada, invalidez y vejez, las sumas de B/.1,000.00, y B/.1,500.00 en el último caso, con 25 años de cotización, y un salario promedio mensual mínimo de B/.1,500.00 durante 15 años.

En cuanto a la indicación de las disposiciones constitucionales infringidas y su concepto, aseveró el actor que el artículo 110 de la Constitución -potestad del Estado para crear fondos complementarios en base al aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas para mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones, lo cual será reglamentado por ley- fue violado de manera directa por comisión por el artículo

43, toda vez que la Constitución Nacional autoriza al Estado para crear fondos para mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones, finalidad ésta contenida en el artículo 110 de la Carta Política.

El artículo 43 -a su juicio- "hace que el fondo complementario de prestaciones sociales se aparte de dicho fin", porque fijó el límite de quinientos -B/.500.00- balboas de por vida, para las pensiones de las jubilaciones anticipadas de los empleados del B.N.P., cuando la resolución #8008-93-J.D. de 23 de diciembre de 1992 dictada por la Caja de Seguro Social (C.S.S.), estableció el límite de mil quinientos -B/.1,500.00- balboas para las pensiones por vejez anticipada, invalidez y vejez.

No considera el actor que el artículo 43 de la Ley N° 20 de 1975 viole la resolución de la C.S.S., ni la Ley del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, sino que provoca que dicho Fondo se aparte del fin propuesto por la Carta Política, infringiendo así, su artículo 110.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley N° 20 de 1975, también infringe dicha norma de forma directa por comisión, por el mismo motivo del artículo 43, ya que al fijar un tope de quinientos B/.500.00 balboas de por vida a las pensiones por invalidez de los empleados del B.N.P., por debajo de los mil -B/.1,000.00- y mil quinientos -B/.1,500.00- balboas establecidos por la ya mencionada resolución de la C.S.S., provoca que el Fondo de Prestaciones Sociales se aparte del fin contenido en el artículo 110 Constitucional.

Admitido el negocio, se corrió en traslado por el término de diez -10- días al Ministerio Público para que emitiera su opinión, correspondiéndole el turno a la Procuradora de la Administración, Suplente, Licda. Linnette Landau, quien vertió su parecer sobre el negocio, a través de la Vista N° 398 de 22 de septiembre de 1995.

En la misma, la Opinadora discrepó del criterio vertido por el demandante, ya que, lo que contiene el artículo 110 Constitucional, es una reserva legal que posee el Estado para crear fondos complementarios con la finalidad de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones.

Conceptuó que el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, como lo concibe la Ley N° 15 de 31 de marzo de 1975, tiene como propósito conceder prestaciones complementarias por contingencias como vejez e invalidez; esto difiere -a su juicio- con lo regulado en los artículos 43 y 44 de la Ley N° 20 de 1975, modificada por la Ley N° 76 de 1978.

La regulación del artículo 43 de marras -jubilaciones especiales de los funcionarios del B.N.P. que tengan 28 años de servicios, o que al entrar en vigencia la Ley, tuvieran 60 años de edad y 20 años de servicios consecutivos según el artículo 42 de la Ley, pagando 75% del salario, no mayor de B/.500.00-, no fija la edad como requisito para poder aspirar a la jubilación; ello constituye un régimen especial de jubilaciones, de carácter opcional, porque los empleados del B.N.P. pueden elegir éste régimen, o el de la Ley Orgánica de la C.S.S., que exige la edad de 57 años para las mujeres, 62 para los hombres, y que hayan acreditado un mínimo de 180 meses de cotización, jubilándose hasta con B/.1,500.00.

Por lo tanto, el artículo 43 de la Ley 20 de 1975, modificada por la Ley 78 de 1976, constituye una jubilación especial.

Referente al artículo 44 de la misma exhorta, consideró la Procuradora de la Administración, Suplente, que el mismo -que versa sobre la jubilación por incapacidad física absoluta a la que tienen derecho los empleados que han laborado por lo menos 10 años consecutivos en el B.N.P., así como a recibir el 75% de su sueldo como jubilación hasta el límite de B/.500.00, cuando hayan sufrido incapacidad física permanente- no guarda relación con el precepto constitucional, toda vez que el artículo 110 de la Carta Política se refiere a

la creación de fondos complementarios para mejorar las jubilaciones a través de prestaciones complementarias.

Concluyó la Funcionaria Opinadora, manifestando que las normas impugnadas no infringen la Constitución Nacional.

Devuelto el expediente, se fijó el negocio en lista por el término de diez -10- días después de la publicación de los Edictos, para que todas las personas interesadas presentaran sus alegatos referentes al caso; dicho término fue utilizado por el demandante, reiterando los argumentos ya vertidos, y señalando que los artículos demandados de constitucionales desmejoran el límite de jubilaciones otorgadas por la C.S.S., sin perjuicio de que son "de por vida", circunstancia no señalada por las jubilaciones otorgadas por ésta última.

Lo mismo ocurre -según el alegante- con el artículo 44.

Las jubilaciones bajo análisis son pagadas íntegramente -según el artículo 45- por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, por lo que el mismo "sirve a las desmejoras previstas en los artículos acusados, apartándose por consiguiente del fin constitucional que debe cumplir."

En cuanto a las argumentaciones del Ministerio Público, señaló el impugnante que, pese a que el artículo 110 Constitucional constituye una reserva legal que tiene el Estado para crear fondos complementarios, dicha reserva o facultad legal "debe ser ejercida dentro del marco constitucional, es decir, en apego a lo dispuesto en la Constitución", no debiendo el Estado utilizar dichos fondos para desmejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones, ni leyes que hagan que un fondo complementario ya creado desmejore los servicios de seguridad social, ya indicados.

También sostuvo que la norma constitucional no distingue entre jubilaciones corrientes y especiales, o especiales por incapacidad física permanente; consideró que la Constitución utiliza "términos amplios"; considera que se le dio una finalidad inconstitucional al Fondo Complementario por medio de los artículos 43 y 44 de la Ley 20 de 1975.

Finalmente, esgrimió que, si bien las normas acusadas brindan opciones a los empleados del B.N.P., ello es incongruente con la controversia desarrollada, toda vez que los artículos 43 y 44 confieren una opción a los empleados del Banco, ello no tiene nada que ver con la función de crear fondos complementarios o asignarle a un fondo complementario creado, una función o fin contrario al previsto en la Constitución.

Ingresado el expediente al Despacho del Magistrado Sustanciador para resolver el fondo del negocio, el Magistrado Ponente, Eligio Salas, se manifestó impedido para conocer el caso, por razón de que los artículos demandados están contenidos en la Ley N° 20 de 1975, expedida por el entonces Consejo Nacional de Legislación, al cual él pertenecía, como Comisionado de Legislación.

Dicho impedimento provocó la Resolución de 25 de junio de 1996, del Pleno de esta Colegiatura, que declaró legal el impedimento, y dispuso llamar a su Suplente, Dr. Eloy Alfaro, para que asumiera la Ponencia del caso.

Mediante Informe Secretarial, el Dr. Carlos Cuestas, Secretario General de la Corte Suprema, informó al Magistrado José Troyano que, por razón de la renuncia del Dr. Eloy Alfaro al cargo de Magistrado Suplente, le correspondió a su Despacho aprehender el conocimiento del caso, y en consecuencia, presentar el proyecto de sentencia.

Por lo tanto, luego de agotadas todas las formalidades legales exigidas en el desarrollo de esta clase de proceso constitucional, se dispone el Pleno a decidir la controversia, no sin antes externar las siguientes consideraciones.

Considera esta Corporación de Justicia, que no le asiste la razón al demandante; se arriba a esta conclusión, en base al contenido del artículo 110 de la Constitución Nacional, que a continuación reproducimos:

**ARTÍCULO 110:** El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilación. La Ley reglamentará esta materia.

La norma le otorga potestad al Estado, a través de los medios legales, para crear fondos complementarios nutridos con aportes y participación económica de los trabajadores que laboran tanto en el sector público como en el privado, para mejorar sus jubilaciones, lo cual constituye una de las aplicaciones del principio -recalcado por el demandante constitucional- de mejoramiento del servicio de seguridad social de dichos trabajadores, concretizada en la finalidad de la norma.

El contenido normativo del artículo transcritto, no se compadece con los artículos acusados de inconstitucionales.

El artículo 42 de la Ley N° 20 de 1975 -no impugnado-, sirve de fundamento a los otros, y es del siguiente tenor:

"Los empleados y ex-empleados del Banco Nacional de Panamá tendrán derecho a jubilarse a partir de la vigencia de esta Ley, con arreglo a lo siguiente:

Que el empleado haya prestado sus servicios al Banco durante veintiocho (28) años, por lo menos; o que al entrar en vigencia esta Ley tenga (60) años de edad y haya prestado servicios al Banco durante veinte (20) años consecutivos, por lo menos".

Por su parte, el artículo 43 de dicha Ley -demandado- reza así:

"El empleado que solicite la jubilación de acuerdo con el artículo anterior, se le pagará de por vida el setenta y cinco por ciento (75%) del último sueldo devengado, que en ningún caso ha de ser mayor de quinientos balboas (B/.500.00)"

El artículo 44 ibidem -demandado-, establece que:

"También serán jubilados con el setenta y cinco por ciento (75%) del último sueldo devengado, que en ningún caso ha de ser mayor de quinientos balboas (B/.500.00), los empleados del Banco Nacional de Panamá que se retiren del servicio por incapacidad física absoluta, de carácter permanente, plenamente comprobada con certificado médico y a juicio de la Junta Directiva del Banco, siempre que haya prestado sus servicios a la Institución, durante diez (10) años consecutivos, por lo menos."

Finalmente, el artículo 45 ibid. -no impugnado- que sirve de corolario a los anteriores, dice lo siguiente:

"El monto de las pensiones de jubilación, reconocidas en los artículos 43 y 44 de la presente Ley, serán pagadas íntegramente con cargo al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, creado por la Ley 16 de 1975, tal como se establece en el artículo 31 de la Ley N° 15 de 31 de marzo de 1975."

Como se puede observar, todas las normas reproducidas establecen las condiciones o requisitos que deben cumplir los empleados del B.N.P. para accogerse a las jubilaciones allí contempladas, y define el monto de ellas.

Incluso la última norma alegada por el actor -artículo 45- establece de dónde saldrán los fondos para sufragar dichas pensiones de jubilación, pero no los está creando.

Considera el Pleno que el artículo 110 es un mecanismo a nivel constitucional que posee el Estado para "crear" los fondos que complementen los ya existentes, para mejorar las jubilaciones de los trabajadores; ello implica establecer los mecanismos de captación de capital proveniente de los ingresos de los trabajadores, garantías de seguridad de esos fondos, incluso darle a esos dineros una utilización a manera de inversión, que permita ampliar o aumentar esos fondos para el tiempo en que el trabajador que aporta, pueda disponer de una mejor jubilación.

Pero ello dista mucho de la implicación que el demandante le quiere atribuir a las normas acusadas.

Es cierto que los fondos no se crean para desmejorar las jubilaciones establecidas por la Caja de Seguro Social, pero como ya se dejó sentado, los artículos 43 y 44 no están "creando" fondos complementarios para mejorar las jubilaciones sino que establecen las condiciones que deben cumplir los empleados del Banco Nacional de Panamá para acogerse a la jubilación allí establecida.

En otro sentido, el demandante arguyó que el artículo 110 Constitucional no distingue entre jubilaciones especiales ni corrientes, ni especiales por incapacidad física permanente, o jubilaciones corrientes por incapacidad física o permanente, ya que la Constitución utiliza "términos amplios", y de manera general, como "servicios de seguridad social en materia de jubilaciones"; y que este proceso se ocupa del fin constitucional que se le da al Fondo en comento, a través de los artículos denunciados.

Sobre el particular, concluye esta Colegiatura que precisamente, la Constitución no hace distinciones sobre el tipo de jubilaciones, sino la Ley, lo que implica el rango legal -y no constitucional- que tiene el tema, por lo que no merece mayor esfuerzo analítico.

Por otro lado, en cuanto al argumento vertido por la Procuradora Suplente, de que los empleados de la Institución Bancaria tienen el derecho de optar por la jubilación que le ofrece la Caja de Seguro Social, refutado por el actor en su alegato, al sostener que no pertenece al punto controvertido, considera esta Corporación de Justicia que el mismo no alcanza rango de constitucionalidad, dada la comparación de dos normas de categoría legal, cuyo análisis no se compadece con el contenido del artículo constitucional que se dice violado.

Finalmente, no comparte el Pleno la afirmación del representante del Sr. RIVERA AGUILAR, contenida en su alegato, de que los artículos 43 y 44 le asignaron al Fondo de Complementario de Prestaciones Sociales una finalidad o función distinta a la establecida en el artículo 110 de la Carta; y ello es así, por cuanto la finalidad de dicho Fondo se estableció con su creación -y forma de engrosarlo-, y no con los mecanismos y fórmulas para el disfrute de los mismos por parte de los trabajadores al acogerse a su jubilación.

Por todo lo anterior, concluye la Corte que las normas bajo estudio no violan el artículo 110, ni ninguno otro de la Constitución Nacional.

En virtud de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 43 y 44 de la Ley N° 20 de 22 de abril de 1975.

Cópiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.  
(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES