

Panamá, 9 de marzo de 2004.

Señor
Erasmus Muñoz
Presidente de la Junta Directiva de la
Caja de Seguro Social.
E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones que nos asigna la Constitución Política y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como **"consejera jurídica de los servidores públicos administrativos sobre determinada interpretación de la ley o procedimiento que deba seguirse...**, en determinados casos administrativos, paso a examinar lo consultado en nota N°011-2004 AL-J.D., calendada 6 de enero de 2004, en la cual consulta la interpretación del acápite a) del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, que modifica la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, sobre la prohibición del ingreso al régimen del Seguro Social de personas identificadas en la norma.

Requiere nuestra opinión jurídica sobre, si la prohibición de ingresar al régimen de seguro social, se refiere a la persona que va a afiliarse al sistema por primera vez, o se extiende a quienes con anterioridad se hayan incorporado al mismo.

Según la entidad consultante, al referirse la disposición al **ingreso**, la prohibición, comprende solamente a quienes se incorporan por primera vez al sistema, y por tanto aquel que con anterioridad ha estado en el mismo, no le es aplicable el impedimento.

Opinión de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa, estimamos necesario referirnos a la norma de la Carta Constitucional, que regula el tema de la seguridad social, veamos:

“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.
.....”

Del texto de la norma escrita se aprecia, que reconoce el derecho que tienen las personas a los servicios de la seguridad social, por razones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, todos contemplados en el Régimen que administra la Caja de Seguro Social.

Para la doctrina, no ha sido tarea fácil determinar el concepto de seguridad social, pero, gran parte de ésta ha coincidido que se orienta a la promoción de la dignidad y libertad humana, debiendo estar dirigida a todo el conglomerado humano, y por tanto es un concepto en desarrollo del bienestar social.

La Doctrina ha establecido como principios de la seguridad social, los siguientes:

1. “Principio de la Universalidad, orientado a determinar que es un derecho que beneficia a todas las personas.
2. Principio de la integridad, presupone las contingencias sociales, principalmente de enfermedad (preventiva, curativa y readaptadota), maternidad, riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) invalidez, vejez, sobrevivientes (viudez y orfandad), asignaciones familiares, desempleo, etc.
3. Principio de Solidaridad, tiene como propósito que los medios financieros, procedan de la contribución general aportada por los miembros de la sociedad, según su capacidad económica, pretendiéndose que todos puedan aportar y también se beneficien
4. Principio de Unidad, define que se requiere concordancia legislativa, administrativa y financiera del sistema de seguridad social, a fin de evitar contradicciones desiguales y de injusticias.

5. Principio de internacionalidad, toda vez que el beneficio de la seguridad social no solamente tiene cobertura nacional, sino que es más amplia, ya que sus beneficios se extiende en territorio extranjero, y a su vez acoge a los extranjeros que se encuentren en territorio nacional”.

De lo anterior se reconocen reglas mínimas, que debe contener explícitamente la seguridad social, orientada a marcar sus objetivos de forma concreta a saber:

- a) “protección total y coordinada de las diversas contingencias que, sin culpa del trabajador, que puedan traer como resultado la pérdida temporal o permanente del salario, asistencia médica y prestaciones familiares;
- b) extensión de esta protección a todos los adultos en la medida en que necesiten, así como las personas a su cargo;
- c) seguridad de recibir prestaciones que aún siendo módicas, permiten mantener un nivel de vida socialmente aceptable, y que se otorgan en virtud de un derecho legal bien establecido;
- d) financiamiento por métodos que obliguen a la persona protegida a tener presente en cierta medida el costo de las prestaciones que recibe pero que al mismo tiempo, implican una amplia aplicación del principio de solidaridad entre ricos y pobres, hombres y mujeres, asalariados y personas muy jóvenes o de edad demasiado avanzada para trabajar, personas robustas y endebles”.

Se puede afirmar, que el derecho a la seguridad social es extensivo a toda persona, que no debe crear injusticias y desigualdades; está consagrado como función esencial del Estado, que otorga protección a los individuos y sus familiares (contribuyente y beneficiario), sobre riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, y que en ocasiones tiene incidencia en territorio extranjero.

En Panamá el régimen de Seguridad Social, es administrado por la Caja de Seguro Social, de conformidad con la Constitución, Leyes y Reglamentos correspondientes, particularmente regulado en el Decreto Ley N°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. Sus últimas modificaciones están contenidas en la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991.

El Decreto Ley 14 de 1954, en su artículo 2 enuncia claramente los trabajadores que están sujetos obligatoriamente a afiliarse

al régimen de seguridad social, e igualmente el artículo 3, señala los que pueden ingresar voluntariamente, no obstante, se establecen prohibiciones para ingresar al mismo, temática sobre la cual se consulta.

Veamos ahora el alcance jurídico del artículo 4, literal a) del Decreto Ley 14 de 1954, del cual se solicita la interpretación, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 4: No pueden ingresar al régimen del Seguro Social:

a) El cónyuge, padres e hijos menores de dieciséis (16) años del patrono o empleador cuando trabajen por cuenta de éste. Lo que se dice del cónyuge es aplicable al compañero o compañera en unión consensual.

b) Los extranjeros contratados en el exterior para servir en el país por períodos no mayores de dos (2) meses.

En caso de que dicho período se prorrogue, ingresarán al seguro obligatorio y deberán pagar las cuotas correspondientes al período previamente eximido; y

c) Los trabajadores de las empresas agrícolas cuando no fueran de carácter permanente. Para los efectos del Seguro Social se considerarán permanentes los trabajadores al servicio de explotaciones agrícolas que trabajen por lo menos tres (3) meses al año. La Caja de Seguro Social dictará un reglamento en relación con esta norma".

Del texto de la supracitada norma, se extrae en primer lugar que existen causas que limitan a un grupo de trabajadores, ingresar al régimen de seguridad social, en consecuencia, no todos los trabajadores podrán ingresar al régimen, ni en la condición obligatoria ni voluntaria.

Para un mejor análisis, de la temática consultada, es oportuno precisar sobre el término ingreso, veamos:

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, en su Vigésima Primera Edición, en su página 1167, expone lo siguiente:

"Ingreso: Acción de ingresar. Espacio por donde se entra. Acción de entrar. Acto de ser admitido en una corporación o de empezar a gozar de un empleo.

Ingresar: Entrar en un lugar, entrar a formar parte de una corporación".

Cabe decir, que se contienen como sinónimos del concepto **ingresar**: afiliarse, asociarse, entrar, incorporarse, inscribirse, entrar, comenzar, entre otros.

Interpretamos, sobre la base de lo anterior que al enunciarse en la norma la prohibición de ingresar al régimen de seguro social, en sentido estricto se refiere a aquel que va a entrar al sistema por primera vez, es decir aquel que comienza a cotizar.

Por tanto, se debe entender que el trabajador afiliado al sistema de seguridad social, ya sea por haber estado con anterioridad en el grupo sujeto al régimen obligatorio o voluntario, y posteriormente califica en alguna de las causas que le prohíbe ingresar al régimen, no le es aplicable tal prohibición, toda vez que no está ingresando al régimen, pues, ya pertenecía al mismo.

Consideramos que lo anterior, cobra sentido ya que para quien se encuentre en el sistema, y por tanto tenga a su favor cotizaciones, es importante darle continuidad a las mismas, y por tanto, permite en un período más corto, cumplir con el número requerido.

Situación distinta surge, cuando se ingrese al sistema, manteniendo cierta condición especial, como es el caso del cónyuge, compañero o compañera en unión consensual, padre e hijo del empleador que laboren para éste, en tanto, entendemos que la intención del legislador fue, contralor que por el vínculo entre el trabajador y empleador el régimen de seguridad social se utilice para fines diferentes al cual deba estar orientado, y que pueda afectar al sistema.

En síntesis, no puede ingresar, entendiéndose por primera vez, el cónyuge, compañero(a) en unión consensual, el hijo menor de dieciséis (16) años, o padres, del empleador que laboren para éste.

En aquellos casos en que se haya trabajado previamente, y cotizado sea por estar sujeto obligatoriamente al sistema, o por otra condición, tal y como lo disponen los artículos 2 y 3 del Decreto Ley de 1954, interpretamos que la persona forma parte del sistema y la prohibición no le afecta.

La norma objeto de su consulta solamente alude al ingreso, y no para los casos en que posteriormente de haber ingresado al sistema, se califica como cónyuge, padre o hijo menor de dieciséis, del patrono.

Concluimos que la intención del legislador de limitar la cotización del cónyuge, padres o hijos menores de dieciséis años del patrono que laboren para éste, tenía el propósito de evitar que las cotizaciones gravaran los servicios que presta la institución.

Por la importancia e implicaciones del tema, consideramos que lo más prudente, es que las autoridades correspondientes de la Caja de Seguro Social, promuevan una reglamentación que recoja el real sentido de la norma analizada, pues del presente examen estimamos son dos situaciones distintas la cotización, y otra cuando nos referimos a ingresar al sistema, tal y cual lo recoge la norma consultada, tomando en consideración hacia donde debe ser orientada la seguridad social, los derechos que reconoce y los principios universales que la inspiran.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Procuradora de la Administración
Alma Montenegro de Fletcher

AMdeF/21/hf.