

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N°61

19 de febrero de 2002

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Propuesto por el **Dr. Julio César Vásquez**, quien recurre en contra del artículo 49C del Decreto Ley 9 de 1 de agosto de 1962, que adiciona el artículo 49C del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954 "Orgánico de la Caja de Seguro Social", y el literal e), del artículo 8, del Reglamento de Prestaciones Económicas de la **Caja de Seguro Social**.

Concepto

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de la presente Vista.

Fundamenta nuestra intervención el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. Normas acusadas de inconstitucionales.

Las disposiciones legales que se dicen violatorias de nuestro Estatuto Fundamental son el artículo 49-C del Decreto-Ley 9 de 1° de agosto de 1962, que adiciona el artículo 49-C del Decreto-Ley N°14 de 27 de agosto de 1954 "Orgánico de la Caja de Seguro Social", y el literal e), del

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

artículo 8 del Reglamento de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, que puntualizan:

"Artículo 49-C: Los asegurados en goce de pensión de invalidez **podrán trabajar** cuando se encuentren en período de rehabilitación **por autorización de la Comisión de Prestaciones."**

- o - o -

"Artículo 8: La Comisión de Prestaciones tendrá las funciones siguientes:

...

e) Autorizar a los pensionados por invalidez a **realizar trabajos** cuando se encuentran en período de rehabilitación, según lo dispuesto en el artículo 49C de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

..."

II. Las normas constitucionales que se dicen infringidas

y su concepto, son las que a seguidas se copian:

"Artículo 60: El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo 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 75: Los derechos y garantías ejercidas en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores."

Concepto de la infracción:

El demandante esgrime que el motivo de inconstitucionalidad de los mencionados preceptos magnos o normas supras se produce de manera directa por comisión, porque en su opinión el artículo 49C de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y el literal e) del artículo 8 del Reglamento de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Social transgreden los artículos 60 y 75 de la Constitución Política al impedir el trabajo al pensionado por invalidez condicionándolo a que se encuentre en rehabilitación y sea aprobado por la Comisión de Prestaciones Económicas.

Desde su perspectiva, la restricción del derecho a trabajar impuesta por las normas aludidas constituye una conculcación al libre ejercicio del derecho al trabajo consagrado por los artículos 60 y 75 constitucionales, ya transcritos, al establecer limitaciones, y que a contrario sensu está señalando que los individuos que no cumplan con los requisitos señalados en dicha norma no podrán trabajar.

Aunado a lo anterior, se plantea que la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y un deber, y que las normas acusadas lo sujetan a la aprobación de la Comisión de Prestaciones; por tanto plantea que el ciudadano que se encuentre en dicha condición no tiene la libertad de ejercer el derecho que la Carta Magna le concede, sino que el mencionado organismo decidirá quiénes pueden o no ejercer tal derecho.

El recurrente indica que no deben escapar de ese examen las nuevas tendencias de la sociedad de incorporar al trabajo y hacer lo menos dependiente posible a todo individuo minusválido o que padezca cualquier tipo de limitación; y que es aquí donde se considera violado el artículo 60 constitucional que establece la obligación del Estado de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

El recurrente apoya su tesis en las palabras del reconocido jurista **Lao Santizo Pérez** en la demanda de inconstitucionalidad promovida por Heriberto Ríos y otros, contra el artículo 1° de la Ley N°85 de 1974, en cuanto al derecho al trabajo, "ese derecho que elevado a la categoría de garantía social, representa un corolario al ejercicio libre del derecho al trabajo o sea una libertad jurídica traducida en una obligación del Estado panameño, que debe asegurarse a todo trabajador bajo las condiciones necesarias a una existencia decorosa, como lo postula y garantiza la norma constitucional aludida.

Acota, además, que debe repararse en la función tutelar que tiene el Estado panameño en garantizar ese derecho acreditado con la doble función de deber, el que no puede ser desconocido por la ley, menos limitarlo o lesionarlo como principio de garantía de libertad de todo individuo.

El demandante cita la parte medular de la Sentencia fechada 5 de septiembre de 1984, de la Corte Suprema de Justicia, en la que se manifestó lo siguiente:

"El atento examen de la disposición legal acusada y su confrontación con las de jerarquía constitucional transcritas, le permite a la Corte arribar a la indudable conclusión que, en efecto, colisiona con los artículos 60 y 75 de la Constitución Política vigente, pues mientras éstos, conforme se ha visto, otorgan a todo individuo el derecho y el deber al trabajo, como garantía mínima, con obligación, para el Estado, de procurarlo a todo beneficiario, aquélla -contrariando abiertamente éstos postulados- prohíbe enfáticamente el nombramiento y la contratación por el Estado, las entidades autónomas y semiautónomas del

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

mismo y los municipios, de toda persona que goce de jubilación decretada por el Estado o de remuneración como empleado supernumerario, o de pensión de vejez o de **invalidez concedida por la Caja de Seguro Social.**

Así se tiene que la infracción constitucional es evidente...

...

No parece demás recordar que ya esta Corte, en Sentencia del 16 de febrero de 1984, declaró inconstitucionales, por similares razones, los artículos 28 de la Ley 15 de 1975 y 27 de la Ley 16 de 1975...

Por lo expuesto, la Corte Suprema - Pleno- en ejercicio de la función especial que le atribuye el artículo 203 de la Constitución Nacional, DECLARA INCONSTITUCIONAL el artículo 1° de la Ley N°.85 del 9 de octubre de 1974..."(RJ- Sept 1984, pag 12-14)

Con fundamento en lo anterior, es que el demandante conceptúa que si las normas acusadas de inconstitucional exigen a todo pensionado por invalidez en período de rehabilitación, el tener forzosamente que lograr una autorización para poder trabajar, de la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, ello constituye un impedimento al libre ejercicio del trabajo y no poder cumplir así el trabajador con ese derecho-obligación exigido por la Ley Máxima.

Recalca el demandante que el derecho al trabajo tiene la protección de ser una garantía mínima contemplada en el artículo 75 del referido cuerpo de normas políticas y, por tanto, es a partir de allí que despegan los derechos al

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
trabajo de todo ciudadano, caída ésta que sí se estatuye en los procesos atacados.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD.

Esta Procuraduría considera que no le asiste el derecho al recurrente, por razón que las normas legales citadas no vulneran el texto fundamental.

Decimos esto, porque el Decreto-Ley N° 14 de 1954, en su artículo 45 es claro al indicar que se considera inválido, para los efectos de ese seguro, **el asegurado que, a causa de enfermedad o alteración física o mental, quede incapacitado para procurarse, por medio de un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración que percibía habitualmente antes de sobrevenirle la invalidez o de la que habitualmente percibe antes de sobrevenirle la invalidez.**

El artículo 49-A del Decreto-Ley N°14 de 1954, a su vez, señala el carácter provisional de la pensión de invalidez, hasta por un período de dos años y durante ese período **la Caja podrá ordenar en cualquier tiempo la revisión de la incapacidad, con el fin de investigar si se ha producido reducción o aumento de la incapacidad.**

Tomando en consideración estos elementos, es que el artículo 49-C **permite a los asegurados, en goce de pensión de invalidez, poder trabajar cuando se encuentren en período de rehabilitación.**

En nuestra opinión, **el artículo 49-C no constituye una prohibición ni una limitación al derecho-deber de trabajar,**

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

porque debe entenderse que se parte del principio tautológico que la persona no posee capacidad física o mental para procurarse un trabajo proporcional a sus fuerzas, capacidad y formación; de allí que requiera rehabilitación.

A nuestro juicio, la autorización de la Comisión de Prestaciones que contiene el artículo 49-C del Decreto-Ley N°14 de 1954, lejos de limitar a los asegurados beneficiados con una pensión de invalidez, lo que hace es velar por su salud, constatando previamente que los mismos están en capacidad de laborar.

Consideramos que el precedente constitucional citado por el demandante, no es aplicable al caso sub júdice, porque las normas que fueron objeto de análisis por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ese momento, **negaban de manera expresa el derecho a laborar** de las personas que gozaban de jubilaciones decretadas por el Estado o de pensión de vejez o invalidez concedida por la Caja de Seguro Social; de allí que el Pleno declarara la inconstitucionalidad de las normas acusadas en ese momento, por "restringir, limitar, impedir o prohibir el pleno y cabal ejercicio del trabajo..." (R.J., septiembre de 1984, página 14)

Ya indicamos que las normas ahora acusadas en ningún momento limitan o impiden el derecho-deber a laborar de los asegurados en referencia, al contrario, se les autoriza de manera expresa, cuando el artículo 49-C del Decreto Ley 14 de 1954, dispone: "**Los asegurados en goce de pensión de invalidez podrán trabajar...**".

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Además, en el precedente jurisprudencial se presenta una situación de discriminación en flagrante violación al principio de igualdad consagrado en nuestra Carta Magna, cuando se hace referencia directa al "establecer limitadas excepciones, a favor de un reducido grupo de jubilados y pensionados, no hacen otra cosa que recalcar o enfatizar el freno a la libertad de trabajo, en perjuicio de gran número de jubilados y pensionados que no se encuentren dentro de los supuestos que ellos prevén, y que, por lo tanto, quedan comprendidos en la prohibición absoluta contenida en el inciso primero" (R.J. septiembre de 1984, página 13) situación ésta que no se suscita en las normas acusadas y cuyo texto analizamos en la presente Vista.

Tampoco consideramos violatorio del texto constitucional el artículo 8, literal e), del Reglamento de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, por las mismas razones esgrimidas en párrafos superiores, habida cuenta que posee el mismo contenido normativo que el artículo 49-C del Decreto Ley 14 de 1954, al señalar que la Comisión de Prestaciones tendrá entre sus funciones: "**Autorizar** a los pensionados por invalidez a realizar trabajos cuando se encuentran en período de rehabilitación, según lo dispuesto en el artículo 49C de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social."; por tanto, tampoco da pie para "restringir, limitar, impedir o prohibir el pleno y cabal ejercicio del trabajo."

Por lo expuesto, esta Procuraduría conceptúa que las normas legales invocadas (artículo 49-C del Decreto Ley N°14

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
de 1954 y el artículo 8, literal e) del Reglamento de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social) no vulneran los artículos 60 y 75 de la Constitución Política, en especial, ni alguna otra norma constitucional, en general.

Pruebas: Aceptamos las presentadas junto con el libelo de la demanda, por ser conformes al Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Indira
Exp. N°051-2002-02
Mag. César Pereira Burgos
Asignado: 04-02-02
Proyecto: 08-02-02

ESTE PROYECTO VENCE EL DÍA 20 DE FEBRERO DE 2002