

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO



Panamá, veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El 15 de diciembre de 2010, la licenciada **Larissa Arlen Guevara Castillo**, compareció a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia a fin de presentar demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos segundo y tercero del artículo 243 de la **Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que modificó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social**.

Concluidos los trámites de reparto, se admitió la demanda de inconstitucionalidad, al considerar cumplidas las formalidades exigidas por el artículo 2560 del Código Judicial y se dispuso correrla en traslado al Procurador General de la Nación, por el término de diez días.

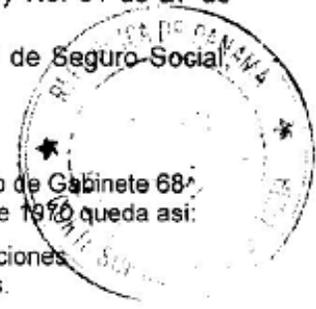
Devuelto el expediente, se fijó en lista por el término de ley y se realizaron las publicaciones del edicto correspondiente durante los días 14, 17 y 18 de febrero de 2011, en un periódico de circulación nacional, (fs. 26-31).

Antes de entrar a resolver la presente acción de inconstitucionalidad, cabe aludir en forma general los puntos relevantes de este expediente.

36

IDENTIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD

El párrafo segundo y tercero del artículo 243 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que modificó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social textualmente dice:



"Artículo 243. Modificación del artículo 42 del Decreto de Gabinete 68 de 1970. El artículo 42 del Decreto de Gabinete 68 de 1970 queda así:

Artículo 42. Efectos del incumplimiento de las obligaciones del empleador en cuanto a los Riesgos Profesionales.

Si por omisión del empleador en la inscripción del empleado o en el pago de la prima, la Caja de Seguro Social no pudiera conceder a un empleado o a sus beneficiarios las prestaciones a que hubieran podido tener derecho en caso de riesgo profesional, o si resultaran disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador, este será responsable del pago de la totalidad de las sumas correspondientes a dichas prestaciones a favor del empleado o de sus deudos, resultantes del riesgo profesional acaecido.

El monto de las prestaciones a favor del asegurado o sus deudos, será determinado por la Caja de Seguro Social, y el empleador estará obligado a pagarle a ella la suma señalada, o a garantizarle su pago en forma satisfactoria, dentro de los cinco días siguientes al acto administrativo emitido por la Caja de Seguro Social.

Vencido este término, si el empleador no ha efectuado el depósito de la suma correspondiente que o garantizado su pago a satisfacción de la Caja de Seguro Social, está tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de estas sumas, e iniciará inmediatamente el proceso de cobro coactivo.

En caso de insolvencia, concurso, quiebra, embargo, sucesión u otros similares, el crédito originado de acuerdo con este artículo, tiene prelación sobre cualquier otro, sin limitación de suma a favor de la Caja de Seguro Social.

Las decisiones que dicte la Caja de Seguro Social sobre esta materia, se emitirán mediante una resolución administrativa, susceptible de los recursos gubernativos que correspondan.

Los derechos y las prestaciones del asegurado generados conforme a lo dispuesto en esta norma son irrenunciables y personalísimos, en consecuencia, las transacciones realizadas por el trabajador de forma individual con el empleador no afectan el cobro de estas sumas por parte de la Caja de Seguro Social."

POSICION DEL ACCIONANTE

De fojas 1 a 4 del cuadernillo, sustenta la letrada que los párrafos

37

segundo y tercero del artículo 243 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que modificó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, son inconstitucionales, pues infringe los artículos 17, 32 y 201 de la Constitución Política, ya que al recurrir a la jurisdicción coactiva para el solo cobro de las sumas adeudadas en materia de riesgos profesionales en favor de los trabajadores está ejerciendo funciones que no le competen, violando el principio de legalidad y, por ende, el debido proceso.

En tal sentido estima que se transgreden en concepto de violación directa por omisión los artículos 17 y 32 de la Constitución Política, al ejercer una jurisdicción coactiva para el cobro de deudas que surgen de riesgos profesionales recolectadas a favor de los trabajadores y no del erario público, siendo esta actividad carente de competencia.

Finalmente, estima que se vulnera el artículo 201 de la Constitución Nacional, de manera directa por omisión, pues al ejercer la jurisdicción coactiva sin permitir al trabajador ejercer su plena capacidad procesal para recurrir o resolver sus disputas legales por otros métodos, menoscaba el debido proceso al coartar el derecho de acción de los trabajadores de acudir a los tribunales de justicia en busca de tutela judicial efectiva.

POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Por su parte, el licenciado **José E. Ayú Prado Canals**, en su condición de Procurador General de la Nación, mediante Vista No. 4 de 1 de febrero de 2011, solicita se declare que son inconstitucionales los párrafos segundo y tercero del artículo 243 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, por las siguientes razones:

"En este sentido, el cobro de una prestación por riesgos profesionales que pueda surgir de un evento que afecta a un trabajador, sería contrario a la legalidad al ser reclamado por medio de la jurisdicción coactiva de la Caja de Seguro Social, por lo que los párrafos de la ley demandada contraviene el texto del artículo 17 de la Constitución Política, en el sentido que las autoridades encargadas de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, se alejarían del contenido de las normas aplicables, ordenadas de manera tácita conforme lo

dispone el Código Civil.

De igual forma considero que el texto del artículo 243 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, conculca la garantía del debido proceso, contenida en el artículo 32 de la Constitución Política, visto desde la doctrina como una institución de carácter instrumental, en virtud de la cual en todo proceso debe brindarse una serie de garantías y de protecciones que permitan a las personas una "lucha por el derecho", una defensa efectiva de sus derechos a través del ejercicio de acción en virtud del cual las personas pueden formular pretensiones que deben ser resueltas por el estado mediante el ejercicio de la función jurisdiccional.

...
Respecto a la tutela judicial efectiva, comprendida conforme a precedentes jurisprudenciales en el artículo 32 de nuestro Estatuto Fundamental; ésta se ve igualmente afectada al limitar el precepto cuya tesis de inconstitucionalidad se formula, el derecho de los trabajadores de acudir ante los tribunales de justicia, de acuerdo a su libre voluntad, con la finalidad de encontrar en éstos el reconocimiento judicial de sus intereses y la tutela de los derechos atinentes a los riesgos profesionales establecidos en nuestra legislación.

...disiento del criterio de infracción del artículo 201 de nuestra Carta Magna, expuesto por la licenciada Larissa Arlene Guevara Castillo, puesto que el precepto recoge el principio de gratuidad de la justicia, que si bien no es del todo ajeno al concepto de tutela judicial efectiva, no se ve vulnerado por medio de facto contra el cual acciona la accionante."

CONSIDERACIÓN Y DECISIÓN DEL PLENO

Como ha quedado de manifiesto, en el presente proceso constitucional se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del **párrafo segundo y tercero del artículo 243 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005** "Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones", por ser presuntamente violatorios de la Constitución Política.

Procede el Pleno al examen de la disposición legal acusada de inconstitucional, correspondiendo en ese orden, iniciar con el análisis del artículo 17, cuyo texto es el que se deja transcrito:

"ARTICULO 17. Las autoridades de la República 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 garantías 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."

De manera previa al análisis de fondo es pertinente recordar que antes de las reformas constitucionales de 2004, el artículo 17 de la Constitución Política

5

era considerado una norma de carácter programático y, por ende, no susceptible de ser invocada de forma autónoma en una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, en virtud de tales reformas (Acto Legislativo N°1 de 2004 que adicionó el segundo párrafo del Artículo 17, incorporó el principio *pro libertatis*, conllevando una protección extensiva de los derechos fundamentales previstos en los tratados o convenios internacionales de derechos humanos), esta Corporación de Justicia, ha considerado que la misma puede ser invocada y aplicada directamente con independencia de cualquier otra norma de la Constitución.

Ahora bien, la norma transcrita preceptúa la función de las autoridades públicas, como una forma de declarar constitucionalmente el principio de la limitación jurídica de la voluntad del Estado, -expresada a través del ejercicio del poder público- frente al conjunto de derechos y deberes de los particulares, creando un equilibrio jurídico entre gobernantes y gobernados. Establece además que en Panamá los derechos garantizados por la Constitución se considerarán como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana.

Lo transcrito nos lleva a señalar que lo que pretendió el constitucionalista con esta norma fue establecer los fines para los cuales han sido establecidas las autoridades de la República y que tiene por finalidad "asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir la Constitución y la Ley".

Como quiera que la violación del artículo 32, también señalado por la accionante gira en torno a los mismos argumentos de violación al debido proceso planteados para el artículo 17, es decir, por carencia de competencia para ejercer jurisdicción coactiva sobre sumas adeudadas en concepto de prestaciones por riesgo profesional a favor de los trabajadores, procederemos a citar la norma *in comento*, para luego emitir nuestro análisis de fondo respecto a

la posible vulneración o no de ambas normas citadas.

"Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policíva o disciplinaria."

En tal sentido, luego de un examen minucioso del contenido de las normas que regulan la materia de riesgos profesionales, tanto en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social como en el Código de Trabajo, esta última norma especial que rige las relaciones y conflictos que surgen producto de las relaciones obrero patronales en Panamá, el Tribunal coincide, hasta este momento, con la pretensión de la demandante, toda vez que considera que si han resultado violentados los artículos 17 y 32 de la Constitución Política, que versan sobre el cumplimiento de la ley, el debido proceso y de los trámites previamente establecidos en la ley.

Lo anterior en virtud que al analizar el texto del artículo 243 de la Ley, en concordancia con las normas existentes en materia de riesgos profesionales contenidas en el Código de Trabajo, y confrontarlas con la Constitución Política, concluimos que mal podría la Caja de Seguro Social adscribirse la facultad de ejercer un cobro coactivo sobre sumas de dinero que le son adeudadas al trabajador por el empleador, en materia de riesgos profesionales, sobretodo, porque esta materia es objeto de regulación en el Código de Trabajo, definiendo que es ante los tribunales de justicia de la jurisdicción laboral ante quien han de ventilarse dichos reclamos a solicitud o demanda del trabajador, que es el interesado y afectado con esta acción omisiva de parte de su empleador.

Recordemos en este punto que, aún cuando se pueda sostener que se trata de una materia de seguridad social y que la entidad pretende lograr el pago de las primas a favor del trabajador, ésta no tiene su representación legal para ello, y si el conflicto surge en medio de una relación obrero patronal, definitivamente existen las propias herramientas de acceso a la justicia para la defensa de los intereses de las partes en una relación laboral, cuando éstas se

7

sientan afectadas en alguno de sus derechos. Como es el caso que nos ocupa si un empleador no cumple con la obligación de inscribir al trabajador o no realiza el pago correspondiente de la prima de riesgos profesionales, el trabajador está facultado legalmente para hacer uso de los recursos o acciones que otorga el Código de Trabajo para esos efectos, sin que le sea atribuible a la entidad social presentar reclamos o ejercer acciones en reemplazo del interesado.

Por lo que, la norma en estudio al otorgar tal facultad coactiva a la Caja de Seguro Social, en los párrafos segundo y tercero del artículo 243 de la Ley 51 de 2005, no se ciñó a las reglas que establece la Carta Política, rebasando los límites contenidos en la Ley que rige los conflictos que surgen a consecuencia de las relacionales de trabajo en nuestro país y establecer un procedimiento que no se compadece con el ya existente, además de establecer una función que no contempla la misma ley que contiene la norma denunciada, cuando en su artículo 5 establece los límites de competencia de la jurisdicción coactiva de la Caja de Seguro Social:

“Artículo 5. Procesos por cobro coactivo. La Caja de Seguro Social tiene jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deben ingresarle por cualquier concepto, incluidos las multas, los recargos e intereses hasta su fecha efectiva de cancelación.

La jurisdicción coactiva corresponde al Director General, quien podrá delegarla en funcionarios de la Caja de Seguro Social con idoneidad para ejercer la abogacía.

Es obligación del Director General iniciar los procesos por jurisdicción coactiva, cuando la mora en el pago de cuotas y de cualquiera otra obligación para con la Institución, sea de tres meses o más”

Si bien el artículo cuestionado, como vemos, intenta garantizar el cobro de deudas a los trabajadores dimanantes de riesgos profesionales, no obstante, en ese interés de preservar el interés público por la Caja de Seguro Social en materia de seguridad social, instaura una limitación del derecho individual de acceso a los tribunales por parte de los trabajadores, quienes al final resultan ser los verdaderos afectados con la omisión de pago de los empleadores o de su inscripción en la entidad social, pudiendo incluso ver afectados sus pretensiones

y derechos personalísimos debido a la acción paralela que pudiera ejercer la Caja de Seguro Social sobre sumas que le conciernen al trabajador, tal como lo expresa el último párrafo del artículo 243, por lo que el artículo demandado sí transgrede lo dispuesto en el artículo 17 y 32 de la Constitución Política.

Pasemos ahora a analizar si con la emisión del artículo 243 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, se transgrede el artículo 201 de la Constitución Nacional que establece:

La administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida. La gestión y la actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno. Las vacaciones de los Magistrados, Jueces y empleados judiciales no interrumpirán el funcionamiento continuo de los respectivos tribunales.

La norma transcrita consagra el principio de gratuidad de la justicia, buscando así que todo el todo usuario interesado pueda acudir a los órganos encargados de administrar justicia, quienes deben laborar de forma expedita e ininterrumpida. Por ello se deja claramente establecido que la gestión y actuación de todo proceso se llevará en papel simple y en consecuencia no estará sujeto a impuesto alguno.

Al respecto y de acuerdo a los fallos de esta Colegiatura Judicial, la gratuidad de la justicia, se refiere primordialmente a hacer la justicia accesible y que todo ciudadano pueda libremente dirigirse a los órganos encargados de administrar justicia sin ningún tipo de límites. Ahora bien, no puede entenderse que el principio de gratuidad sea absoluto, pues tiene ciertas limitaciones, ya que es ilógico que el Estado sufrague gastos que derivan en cierta medida de gestionar antes los tribunales de justicia, lo que impide la Constitución el establecimiento y aplicación de costos adicionales por la prestación del servicio, tales como tasa o tributos fiscales. (Cfr. Sentencia de 15 de marzo de 2006).

En este mismo sentido, encontramos que la norma denunciada que viene siendo objeto de examen constitucional, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su faceta de acceso a la jurisdicción, por cuanto no constituye

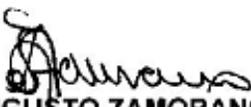
43

ninguna tasa o gravamen, carga o requisito excesivo o irrazonable que obstaculice el acceso al proceso o que haga surgir desventajas económicas a las partes.

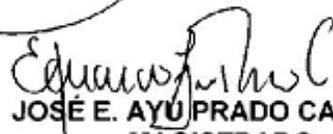
PARTE RESOLUTIVA

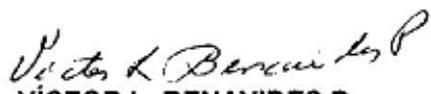
En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el párrafo segundo y tercero del artículo 243 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que modificó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

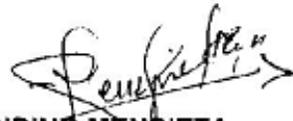
Notifíquese,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

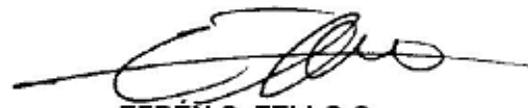

OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO


JOSÉ E. AYU PRADO CANALS
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

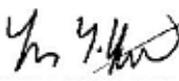

SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO


HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO


JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO


HARLEY J. MITCHELL D.
MAGISTRADO


YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 14 días del mes de Mayo del año 2015 a las 4:00 de la Tarde Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

Firma de la Notificada

Jesús Rodríguez
Procurador General de la Nación,
Encargado.

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá, 19 de Junio de 2015

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. Yanixa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA