

4 de marzo de 1996.

Doctor
JUAN RAMON PORRAS
Gerente General del Instituto
Nacional de Telecomunicaciones, S.A.
E. S. D.

Estimado Doctor:

A través de la presente gustosamente damos respuesta a la Nota No 13.96.26, de 3 de febrero del año que decurre, mediante la cual usted esboza su opinión de que los beneficios contemplados en la Ley 6 de 1987, que adopta medidas en favor de los jubilados, pensionados, personas de la tercera y cuarta edad, y se crea y reglamenta el impuesto de timbre "paz y seguridad social" (posteriormente, "Timbre de Jubilados y Pensionados", conforme a la Ley 15 de 1992), no es aplicable a personas que hayan sido jubiladas por una entidad distinta a la Caja de Seguro Social.

Observamos que aquella opinión nos insta a que consultemos los "anales legislativos" o antecedentes que registran los debates efectuados en la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa a raíz de la creación de la Ley 6, para que así esta Procuraduría reconsidere su posición en torno a este tópico. Nuestro dictamen se lo comunicamos por medio de la Nota C-21, de 18 de enero pasado, y el INTEL, S.A. discrepa del mismo.

También se nos ha sugerido que consultemos a otras instituciones del Estado, como la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, pues éstas participan en la aplicación o cumplimiento de la Ley especial mencionada.

Al entrar en materia, esta Procuraduría desea recordarle que el asunto bajo examen tiene su origen en una queja (N-Q-No 570, de 6 de diciembre de 1995), presentada ante nosotros por el señor ANTHONY Mo. LEAN, quien es de nacionalidad panameña, y nos expuso que desde septiembre de 1995 es beneficiario de una jubilación concedida por la agencia federal de los Estados Unidos conocida como Comisión del Canal de Panamá. De acuerdo con la versión del quejoso se apersonó al INTEL, S.A. a que le reconociera el derecho

de un descuento porcentual de la tarifa telefónica establecido en la Ley 6 de 1987, y le respondieron que ésta "no se aplicaba a los jubilados de la Zona del Canal", por lo que el interesado luego acudió al Departamento de Asesoría Jurídica de la institución que usted atinadamente dirige, que reafirmó la anterior respuesta.

Sobre el particular, este Depacho reitera el criterio emitido mediante la aludida Nota No C-21, de 18 de enero de 1996, en el sentido de que "...la interpretación que hace el Departamento de Asesoría Legal del INTEL, S.A., no se enmarca dentro del sentido literal" de la Ley 6 de 1987, modificada por las Leyes 18 de 1989, 15 de 1992 y 45 de 1995.

A nuestro juicio, el tenor literal del artículo 1 de la Ley 6, de 16 de junio de 1987, norma que ha sido varias veces reformada, es muy claro cuando señala el ámbito de aplicación (extensión) de los beneficios o derechos que contiene esa Ley. La parte medular de dicho artículo, tal cual ha quedado después de las sustanciales reformas introducidas por la Ley 15, de 13 de julio de 1992 (G.O. No 22.080, de 17 de julio de 1992), es la siguiente:

"Artículo 1. Los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional que tengan cincuenta y cinco (55) años o más, si son mujeres; o sesenta (60) años o más, si son varones; y todos los jubilados y pensionados gozarán de los siguientes beneficios:

...

21. Descuento del 25% del cargo fijo por servicio telefónico cuando:

a. La cuenta del servicio telefónico esté a su nombre,

b. La cuenta sea residencial,

c. El cargo sea a un (1) sólo teléfono

..." (Destaca la Procuraduría).

Como cuestión aclaratoria vale apuntar que la Ley 15 de 1992, a través del párrafo que acompaña al numeral 19 del artículo 1 transcrito, aumentó a partir del 1 de enero de 1995, tanto para hombres como para las mujeres, el requisito de edad; respectivamente estableció la operatividad de los beneficios consagrados desde los 57 y 62 años en adelante.

Otro aspecto que sustenta nuestra opinión comporta la particularidad de que mediante las sucesivas reformas de la legislación citada, se advierte una tendencia del legislador a

ampliar el radio de acción de personas beneficiarias de la referida Ley. Ello se comprueba si comparamos el texto original del artículo 1 de la Ley 6, el cual solo se refería, como uno de los beneficiarios, a los "pensionados por invalidez"; redacción que se mantuvo incluso con la promulgación de la Ley 18 de 1989; pero fue variado por la Ley 15 para que comprendiera a los "pensionados" en general.

Otra particularidad, no menos relevante, es la que aparece al percatarnos que el tenor literal del artículo 1 de la Ley 6 de 1987 siempre ha mantenido su forma originaria, extendiendo los beneficios de la Ley a "Todos los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional..."

Lo anterior nos permite recalcar el por qué no es requisito esencial consultar la historia de la Ley, que sin dejar de ser una actividad enriquecedora, no es pertinente por la claridad de la norma objeto de análisis. Más que ante un problema de interpretación, en el presente asunto estamos ante un problema de aplicación de la Ley. Es en el fondo, aunque parezca contradictorio, qué tipo de "interpretación", si restrictiva o extensiva, escogemos. Obviamente, su Despacho eligió la interpretación restrictiva, la cual nosotros no compartimos.

Sobre este tema el jusfilósofo Miguel Reale plantea una conceptualización de índole práctica importante, ya que tras decir que le parece "carente de sentido" la distinción entre interpretación restrictiva o extensiva, nos explica que "Lo que se llama interpretación extensiva es exactamente el resultado del trabajo creador del intérprete al añadir algo nuevo a lo que, en rigor, la ley debiera normalmente enunciar teniendo presente las nuevas circunstancias, siempre que la elasticidad del texto normativo permita llevar a cabo la añadidura. De esta suerte, gracias a un trabajo de extensión, se revela algo que estaba implícito en el precepto, sin quiebra alguna de su estructura. En lo referente a la interpretación restrictiva tenemos el fenómeno contrario cuando el intérprete, limitando la incidencia de la norma, impide que dicha norma produzca efectos dañosos" (Introducción al Derecho, 6a. ed., Ediciones Pirámide, Madrid, 1984, pp. 226 y 227. Destaca la Procuraduría).

La interrogante que resulta luego de lo expuesto es:Cuál es el efecto dañoso que en el presente caso involucra al señor Mo. Lean, que acarrearía la extensión (aplicación) del específico beneficio reclamado a las personas que como el interesado han sido jubiladas por un gobierno extranjero, si en este caso ocurre que dicha persona es panameña, reside en el territorio nacional y adquirió recientemente el estatus de jubilado.

Reconocemos y aceptamos, siguiendo al ilustre expositor brasileño comentado, que previamente a la aplicación de la Ley ha de haber interpretación, incluso aunque la norma legal sea clara, pues "...la claridad sólo puede ser reconocida gracias al acto interpretativo" (Ibidem, p. 229). Con apoyo en estos juicios reiteramos la eficacia o aplicación del artículo 9 del Código Civil, del cual se desprende que sólo le es lícito al Juez o Intérprete de la norma recurrir a otros métodos de interpretación diferentes al gramatical cuando exista en la Ley una expresión oscura -lo cual no ocurre en el presente asunto-, a fin de consultar la ratio legis o voluntad oculta del legislador, para, a su vez, descubrir "la intención o espíritu" de éste, o bien hacer uso de la historia fidedigna de su establecimiento que consta en los archivos legislativos.

Sostengo que esta operación investigativa no es de lugar, ya que de darse incurriríamos en violación de una clara disposición legal, a pesar de que aceptamos que los métodos de interpretación, verbigracia, el gramatical-lógico, histórico y el de la interpretación libre, no se excluyen en la actividad interpretativa de quien se encarga de aplicar la norma, todo lo contrario, ellos pueden complementarse. Empero, la lógica jurídica y lo prístino del artículo comentado nos avoca en este asunto a considerar que el señor ANTHONY Mo. LEAN cumple con los requisitos contemplados en la Ley porque, repetimos, es de nacionalidad panameña, reside en la República y es beneficiario de una jubilación concedida por un gobierno extranjero. Vale aquí agregar que donde la Ley no distingue, no le es lícito al hombre distinguir.

No es dable afirmar que por no ser jubilado de la Caja de Seguro Social, el quejoso no puede hacer uso del beneficio ya conocido. Una opinión adversa a ésta entrañaría una situación de fuero o privilegio, proscrito por la Constitución, contra los extranjeros o beneficiarios de otros Estados, quienes estando en igual circunstancia (edad, jubilado o pensionado), recibe un odioso trato diferente colocándolo en una posición desventajosa e injusta; porque como este Despacho ha señalado (Cfr. C-21/96), el artículo 1 de la Ley 6 es amplio y contempla dos supuestos:

- a) El primero, se refiere a los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional, que por el solo hecho de cumplir con la edad, goza de los beneficios que le otorga la Ley,
- b) El segundo, se extiende a todos los jubilados y pensionados en general.

Como se evidencia, estas hipótesis legales abarcan a los extranjeros residentes en el territorio nacional, con las salvedades que se desprenden de la Ley. Sin embargo, el señor Mo.

Lean no es extranjero sino panameño jubilado por un gobierno extranjero, circunstancia que no constituye obstáculo alguno porque la égida de la Ley lo incluye.

El tema analizado implica una valoración acerca de la finalidad de la Ley 6 de 1987. Poner de relieve el leitmotiv de esta excerta significa hacer mención del respeto y consideración plasmado y recogido por el Legislador en ella, y que la sociedad depara a las personas de la tercera o cuarta edad, a jubilados y pensionados nacionales o extranjeros residentes en Panamá, que independientemente del medio geográfico en que haya ocurrido, han rendido su cuota de trabajo en determinada sociedad o que por el infortunio han salido del contingente de población económicamente activa; de lo que se desprende que son personas con limitaciones para concurrir con probabilidades de éxito en el mercado de trabajo y con energías consumidas; o bien que por causa de la edad o incapacidad sufrida, adolecen de una disminución o pérdida de la llamada capacidad laborativa. He ahí, a nuestro juicio, el leitmotiv a que nos referimos.

Con relación al razonamiento restrictivo que otorga preeminencia al requisito de edad para gozar de los beneficios de la Ley, estoy en desacuerdo con la pretendida primacía, ya que el requisito de edad es tan solo uno de los elementos que contempla la Ley para convertirse en acreedor de los derechos que ella consigna, porque esa legislación se aplica, entre otras personas, a las de la tercera y cuarta edad; pero como ya lo dijimos, también, a los jubilados o pensionados panameños y extranjeros que residen en Panamá.

La afirmación de que el criterio abrigado por este Despacho no tiene sustento, en la medida de que cómo sería extensivo a cualesquiera jubilado o pensionado el aumento de su renta o subsidio con dinero proveniente del Fondo Especial para Jubilados y Pensionados (FEJUPEN), que según la Ley ese dinero es destinado para el incremento periódico de las pensiones y jubilaciones concedidas por la Caja de Seguro Social, en mi concepto, es indubitable que los recursos del FEJUPEN, que ahora provienen en virtud del artículo 27 de la Ley 45 de 1995 del 10.5% del impuesto selectivo al consumo de cerveza, en vez de los recursos que se obtenían del derogado timbre de "Jubilados y Pensionados", sólo beneficia a los jubilados y pensionados de la Caja de Seguro Social, porque así se desprende de la Ley 6 de 1987. Sin embargo, en el caso que involucra al señor ANTHONY Mo. LEAN, el mismo no reclama -y no podría jurídicamente hacerlo- un aumento de la jubilación que le otorgó el Gobierno Norteamericano. Se trata, pues, de que ese argumento carece de validez y eficacia porque enfoca de manera inadecuada el asunto bajo análisis.

Tomando en cuenta todas las razones expuestas, invitamos al señor Gerente General a que aplique el beneficio tantas veces referido en favor del señor Mo. Lean, pues éste, a no dudarlo, ha adquirido ese y los otros derechos que contempla la Ley especial No. 6 de 1987, por ser jubilado. Sustento firmemente que una interpretación distinta a la externada sería violatoria de la Ley.

Sin otro particular, quedo de usted con las más atentas expresiones de mi aprecio y consideración.

LCDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

17/ANdeF/cch.