

C-No.80

Panamá, 14 de abril de 2004.

Doctor
ROLANDO VILLALAZ
Director General de la
Caja de Seguro Social, encargado.
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras funciones Constitucionales y Legales, señaladas en el artículo 217, num.5 de la Constitución Política; en el Código Judicial, artículo 346, num.6; y, en el artículo 6, num.1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar Nota D.G.N. 247-04, fechada 12 de marzo de 2004, recibida en este despacho el día 17 de marzo del presente, en la que nos expone lo siguiente:

“Elevamos para su consideración consulta tendiente a determinar si es necesario conforme a la Ley 37 del 10 de julio de 2001, exigir la orden impartida por el beneficiario de un crédito para acceder al descuento acordado con la institución crediticia o basta que exista un documento previamente firmado por un trabajador activo para que en forma automática se le incluya entre sus obligaciones pendiente por terceros.

Antes de entrar en el fondo del problema planteado es conveniente esbozar algunas reflexiones acerca de la situación económica de nuestra población. Actualmente nuestra población enfrenta un severo problema económico y de endeudamiento, estadísticamente está probado que este problema alcanza especialmente al sector de jubilados, quienes desafortunadamente

en su mayoría no cuentan con los recursos suficientes para vivir dignamente sus últimos años. Por esta razón, el Estado en su condición de gestor del bien común orienta sus políticas sociales a constante análisis, revisión y cambios a fin de realizar ajustes necesarios en el sentido de implementar modelos de atención y de apoyo adecuados, que sean eficientes para todos los sectores de la población, en especial para la tercera edad. Con este propósito, se han dictado diversas disposiciones que se dirigen a proteger la condición de los adultos mayores, tercera edad, pensionados y jubilados; y, tal es el caso de la Ley 37 de 2001, que establece normas protectoras para los pensionados y jubilados y dicta otras disposiciones,¹ cuyo contenido recoge la voluntad o intención que ha tenido el Estado a través del legislador de velar por la seguridad y la adecuada utilización de los recursos de este importante sector de la sociedad.

En tal sentido, examinemos el contenido de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la citada excerta, textos que literalmente, disponen:

ARTÍCULO 1. Las sumas de dinero que reciban los jubilados y pensionados del Estado y de las Caja de Seguro Social, no podrán ser objeto de gravamen por impuesto alguno y son inembargables, salvo el caso de las órdenes judiciales expedidas por razón de pensiones alimenticias.

Tales sumas sólo podrán afectarse por los descuentos previstos en el Decreto Ley 14 de 1954 y por las órdenes voluntarias emitidas por el jubilado o pensionado, que estén dentro del porcentaje permitido por esta Ley.”

“ARTÍCULO 2. El artículo 44 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, queda así:

Artículo 44. Los subsidios o pensiones a que tengan derecho el trabajador o sus beneficiarios en caso de riesgo profesional, son personalísimos y de carácter irrenunciable, por lo tanto no podrán cederse, compensarse ni gravarse por impuesto alguno.

Estas prestaciones no son susceptibles de embargo; no obstante, podrán afectarse hasta la mitad por concepto de pensiones alimenticias, y hasta un 40% en razón de operaciones mercantiles o crediticias. Los tribunales rechazarán de plano toda reclamación contraria a lo dispuesto en esta Ley.”

“ARTÍCULO 3. Todo pensionado o jubilado puede impartir órdenes de descuentos voluntarios contra

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.24.350 de 23 de julio de 2001.

las sumas que reciba para cubrir obligaciones personales, mancomunadas o solidarias, con entidades bancarias, financieras, cooperativas, empresas comerciales, distribuidoras y vendedoras de bienes muebles, siempre que el total descontado no exceda el setenta y cinco por ciento (75%) de tales sumas.”

“ARTÍCULO 4. Se prohíben los descuentos voluntarios sobre las pensiones y jubilaciones que excedan el porcentaje establecido”.

De un examen conjunto de las disposiciones citadas, puede colegirse que las mismas tienen como finalidad proteger las sumas de dinero que reciben los jubilados y pensionados de parte de la Caja de Seguro Social, entidad encargada de la seguridad social en nuestro país, a fin de prevenir el uso inadecuado de las prestaciones otorgadas en razón de largos años de trabajos.

En efecto, es deber del Estado la prosecución del bien común, de allí que éste a través de diversos mecanismos intente mantener un grado equivalente de desarrollo y calidad de vida no para algunos sino para todos a lo largo y ancho del territorio nacional. De esta manera y para cumplimiento de sus fines es menester que ejecute diversas funciones inherentes a su condición, las cuales llevan por objeto garantizar que la gestión desarrollada sea eficiente y eficaz.

En este sentido, destaca el tratadista ROBERTO DROMI, *...el Estado tiene atributos o derechos que le son propios y constituyen los medios jurídicos para alcanzar el bien común. Esos derechos están reconocidos expresamente por el ordenamiento jurídico y el Estado sólo puede ejercerlos en la medida en que están permitidos; por tal razón están subordinados al derecho, dificultando de este modo comportamientos abusivos o arbitrarios por parte del Estado. Pueden señalarse, en general, como derechos subjetivos del Estado, resultantes del ejercicio de su competencia:*

- *Derechos Personales, reconocimiento de su específica capacidad y eficacia jurídica de sus actos, derecho al nombre y demás signos distintivos.*
- *Derechos Prestacionales, Derecho a Prestaciones Positivas: de cosas, dinero y servicios por parte de los individuos; entre ellos, derechos públicos de crédito, tributos, etc. Derecho a Prestaciones Negativas: observancia de prohibiciones y limitaciones por parte de los administrados.*

- ***Derechos Funcionales, Prestación de servicios públicos.***
- ***Derechos Públicos Reales. Sobre bienes de su dominio (propiedad pública) y limitaciones a los bienes privados en interés público (por ejemplo, servidumbres públicas).***

La actividad estatal, manifestada de distintos modos a través de actos, reglamentos, simples actos y contratos administrativos, leyes, sentencias y actos políticos, origina en forma directa o indirecta consecuencias jurídicas. Estas crean, recíprocamente, derechos y deberes u obligaciones para las partes intervinientes, traduciendo una "relación jurídica" entre el Estado (administración) y los individuos (administrados)."

De acuerdo a lo anterior, podemos asegurar que el Estado entre sus funciones tiene una denominada derechos prestacionales, que se desdobra en positiva y negativa, en donde la positiva reconoce derechos y garantías a los ciudadanos y la negativa impone prohibiciones y limitaciones a esos derechos.

Este principio rige para todos los individuos que integran la sociedad y por eso de él no escapan los pensionados y jubilados, quienes gozan de un sistema de jubilación que en nuestro sistema es poco generoso, pues, abarca un porcentaje de lo que constituía su salario activo. Sin embargo, aún cuando esta prestación representa un ingreso que asegura en algunos casos tranquilidad física y emocional, y que las remuneraciones a que una persona tiene derecho, en concepto de pensiones y jubilaciones, constituyen un derecho adquirido y no una mera expectativa que puede ser objeto de discreción o desconocimiento lo cierto es que en otros casos no es así; debido a que el importe sólo alcanza para cubrir lo más elemental. Por tal motivo se ha ocupado la Ley de que sobre dicha cantidad, puede disponerse pero con limitaciones, o hasta determinados porcentajes como bien se ha establecido en la legislación tanto de seguridad social como otras normas de carácter social.

En todo estado de derecho, al garantizarse derechos correlativamente se imponen deberes a quienes conforman la sociedad; sin duda, el manejo adecuado de esos derechos permitirá conocer sus alcances y limitaciones, para el consecuente cumplimiento de los deberes que de ellos se derivan. De este modo, el Estado en ejercicio de su poder es quien elabora el derecho, pero a la vez se subordina a él, con la finalidad de custodiar y conservar el bien colectivo. En nuestro sistema, vemos que en lo que respecta a la seguridad social la Carta Magna establece que todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de

subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido de lo cual encarga a entidades autónomas autorizadas por la ley. En desarrollo de este postulado constitucional, el Decreto-Ley 14 de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social, en su artículo 50 define el concepto de pensión de vejez, estableciendo las edades y los porcentajes que cubre la misma, como fórmula de asistencia prestacional social al llegar a la edad de retiro laboral.

En este sentido, el Estado en ejercicio de sus poderes refleja su intención legislativa desarrollando diversas políticas de protección, de estímulos o beneficios estableciendo limitaciones en cuanto a los descuentos que puedan autorizar los pensionados y jubilados en las sumas líquidas recibidas en concepto de jubilación, a fin de resguardar su estabilidad económica y previendo desequilibrios o desigualdades sociales palpables en la clase obrera retirada.

Sobre el particular, hemos visto que la Ley 37 tiene por finalidad asegurar una subsistencia decorosa al pensionado o jubilado protegiendo su cantidad líquida cobrable de la imposición de diversas erogaciones que pudiesen afectar su condición de vida como son los gravámenes, embargos, descuentos imprevistos u otros similares. Ello justifica el que por disposición legal no se les descuenta hasta un máximo de determinados porcentajes 40% y 75% según sea el caso, con el exclusivo propósito de proteger su status o condición de vida dentro de la sociedad en que se desenvuelven. De allí que las autoridades públicas correspondientes tienen el deber de aplicar la Ley en su sentido natural y obvio, puesto que si otra hubiese sido la intención así lo hubiera dispuesto el legislador.

Es oportuno, indicar que no puede desatenderse que en nuestro sistema rige el principio de legalidad, piedra angular del actuar administrativo, según el cual la administración está sometida al derecho y todo servidor público sólo puede hacer aquello que le autoriza la Ley. (Cfr. Artículo 18 de la Constitución; 34 y 36 de la Ley 38 de 2000). El llamado principio de legalidad, consiste en que el Estado, y por consiguiente la administración, también están obligados, como los particulares, a respetar las normas que rigen la organización y actividad de la comunidad, es decir, a respetar el ordenamiento jurídico.² Esto quiere decir, que en efecto, la Caja de Seguro Social no sólo debe atender el tenor de la Ley sino también ser garante de que se cumpla su filosofía proteccional, de amparar, resguardar y velar por el uso prudente que debe dar el pensionado o jubilado a sus dineros logrados con años de esfuerzos. Esto implica que la administración debe

² RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. Novena Edición. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá-Colombia. 1996. pág. 14.

ceñir sus actuaciones al marco indefectible de la Ley, pues, como bien señala la normativa de procedimiento administrativo, no se pueden establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en la ley, de manera que la Caja o cualquier otro organismo público al expedir reglamentaciones deben hacerlo en atención estrictamente a lo permitido o autorizado por la Ley. (Cfr. Artículo 47 de la Ley 38 de 2000)

En tal virtud, consideramos que los pensionados y jubilados deben dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 37 de 2001, en el sentido de no autorizar órdenes de descuentos que excedan los porcentajes señalados por la ley, dado que las mismas serán rechazadas, por las instituciones correspondientes en apego a la normativa vigente conforme lo señala esta Ley en su artículo 5. Lo cual obviamente, supone que el pensionado o jubilado no puede disponer de una suma líquida no percibida efectivamente y por lo tanto incierta, toda vez que la ley le impone limitaciones que no puede ignorar.

Con la esperanza de haber dado respuesta a la consulta elevada, me suscribo, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AmdeF/16/cch.