

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRESENTADA POR LOS LICENCIADOS CARLOS ERNESTO GUEVARA VILLAR Y HUMBERTO MENDOZA CASTILLO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL LITERAL D, DEL ARTÍCULO 304 DEL REGLAMENTO DE LA CARRERA DEL SERVIDOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO PANAMÁ, SEIS (6) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Pleno

**Ponente:** Olmedo Arrocha Osorio

**Fecha:** 06 de diciembre de 2019

**Materia:** Inconstitucionalidad

Acción de inconstitucionalidad

**Expediente:** 376-17

VISTOS:

Los licenciados CARLOS ERNESTO GUEVARA VILLAR y HUMBERTO MENDOZA CASTILLO, actuando en su propio nombre y representación, han interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad Parcial contra el artículo 304, literal "d" del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en Gaceta Oficial N° 28012-A, B el 18 de abril de 2016.

Acogida la Demanda y surtidos todos los trámites establecidos por Ley para este tipo de Procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver el fondo de la controversia constitucional.

· **DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

La Acción procesal que nos ocupa, plantea ante este Tribunal en Pleno, la Inconstitucionalidad Parcial del artículo 304, literal "d" del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en Gaceta Oficial N° 28012-A, B el 18 de abril de 2016, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 304. Son causales de terminación de la relación de trabajo las siguientes:

· Renuncia;

- Destitución;
- Pensión por Invalidez de carácter definitivo;
- Jubilación o Pensión por Vejez;
- Expiración del tiempo pactado en el contrato;
- Fallecimiento del servidor público administrativo.

## TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Las normas constitucionales cuya violación aducen los Postulantes, son los artículos 4, 19 y 64 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, cuyos textos transcribimos a continuación:

"Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional."

"Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

"Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia decorosa".

Consideran los Accionantes constitucionales que el literal "d" del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16 celebrada el 23 de febrero de 2016, es contrario al orden constitucional, porque instituye o establece como causales de terminación de la relación de trabajo, prestaciones económicas como la jubilación y la pensión por vejez, que son derechos adquiridos a favor de los servidores que cumplen los requisitos de Ley, para acogerse al beneficio, como lo es la edad y la densidad de cuotas.

Agrega que la redacción de dicho artículo atenta contra la estabilidad laboral y el derecho de los funcionarios que cumplen con los requisitos para acogerse a su derecho a la jubilación o pensión por vejez, al desconocer que ambas situaciones se tratan de prestaciones de carácter económicas fijas y vitalicias, y que no deben tomarse en cuenta como causal para dar por terminada de manera unilateral la relación de trabajo obrero-patronal.

En cuanto a las normas impugnadas, los artículos 4, 19 y 64 de la Constitución Nacional, argumentan los Recurrentes lo siguiente: Con respecto, a la primera de las disposiciones (artículo 4), sostiene que ha sido infringida de manera directa por omisión, por considerar que la disposición constitucional plasma y reconoce el Derecho Internacional como rector de la convivencia nacional. Además, que se infringe el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá-Colombia en 1948, reconocida por la República de Panamá y también quebranta el artículo 23, numeral 1 de la Declaración de Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General, en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948,

reconocida y acatada por la República de Panamá, toda vez que, al disponer a través de una norma reglamentaria la terminación de la relación de trabajo por jubilación o pensión por vejez, se están vulnerando los principios supranacionales reconocidos por la República de Panamá, en lo concerniente a garantizar por parte del Estado, a todo individuo su derecho al trabajo y la protección contra el desempleo.

La siguiente norma impugnada, lo es el artículo 19 de la Carta Magna, considerando los Accionantes que ha sido violada de manera directa por omisión, por cuanto que, el hecho de que si el servidor público administrativo se acoja o no a su jubilación o pensión por vejez, esta situación no debe crear una situación de discriminación, rompiendo así el sistema de fueros y privilegios, que les permite seguir laborando hasta los 75 años de edad, sin que se les aplique lo contenido en el literal demandado de inconstitucional.

Y por último, el artículo 64 de la Constitucional Nacional, manifestando que es infringida de manera directa por omisión, debido a que las prestaciones por una relación de trabajo son de carácter fijas y vitalicias que constituyen un derecho adquirido, aduce que esta violación transgrede la estabilidad laboral y el derecho al trabajo, principios reconocidos constitucionalmente para el trabajador.

Continua aclarando que el artículo 304, literal "d" del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, pugna con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, por la cual se derogan las Leyes 61 de 1998 y 70 de 2007, sobre retiro por antigüedad de algunos servidores públicos y dicta otras disposiciones, el cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, argumentando que el derecho de trabajo en una perspectiva humana, es una aspiración social e individual del trabajador, con la finalidad de que el mismo pueda alcanzar un nivel de vida adecuada para los integrantes de su familia, y como consecuencia, el Estado debe tomar políticas de protección y promoción, que como mínimo, aseguren el pleno empleo, la estabilidad laboral, el salario justo en condiciones adecuadas para el trabajador.

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La señora Procuradora General de la Nación, Kenia Porcell, le correspondió emitir concepto en relación a las imputaciones de los Accionantes, comparece al Proceso mediante Vista Fiscal No. 16 de 23 de mayo de 2017, visible a folios 87 a 97 del expediente, y sostiene que se debe declarar no viable la pretensión de los Demandantes.

Estima la Agente del Ministerio Público, que la vía por medio de la cual los Accionantes pretenden atacar, no es la idónea por cuanto que es una norma de carácter reglamentaria emitida por el Consejo Universitario de la Universidad de Panamá, violando con ello el principio de especialidad, debido que la norma atacada no posee rango constitucional.

Con relación a los argumentos de los Activadores constitucionales, en cuanto a la exigencia del retiro obligatorio de los funcionarios que laboren en el sector público una vez cumplan la edad de 75 años, la Agente del Ministerio Público sostiene y sin entrar a consideraciones de fondo, que el tema ha sido analizado jurisprudencialmente por parte del Pleno de la Corte, en el fallo emitido por el Magistrado Rogelio Fábrega el 16 de julio de 1999 y el fallo posterior del 22 de diciembre de 2009, que en su momento analizaron la trasgresión constitucional, al establecerse por Ley, la obligación de abandonar el servicio o la función pública al momento en que la persona que se desempeñaba como funcionaria estatal, cumplía los 75 años de edad, o al establecerse la obligación de abandonar el servicio a la función pública por alcanzar la jubilación o pensión por vejez.

Expone que la Ley 18 de febrero de 2008, es como una prueba o evidencia del avance legislativo con el tema relacionado con la edad de las personas para mantenerse activas en la función pública, pues a nivel legal no existe un límite etario para forzar el abandono o retiro obligatorio del cargo que se desempeña en una entidad estatal.

Sostiene, que lo que pretenden los Activadores, es atacar normas contenidas en un Reglamento que contiene parámetros para la Carrera del Servidor Público Administrativo en una Universidad Estatal, siendo esto, un tema ventilado en otra jurisdicción distinta, agregando que la Corte Suprema de Justicia a través de jurisprudencia reiterada ha sostenido sistemáticamente que cuando se atacan actos puramente administrativos, será competente la jurisdicción contencioso administrativa y no el mecanismo utilizado por los Accionantes.

#### IV. ALEGATOS DE LOS RECURRENTES

Cumpliendo con los procedimientos procesales inherentes a este tipo de acciones de naturaleza constitucional, se fijó en lista el negocio para que cualquiera persona interesada hiciera uso del derecho de argumentar, motivo por el cual el Licenciado CARLOS ERNESTO GUEVARA VILLAR presentó sus alegatos, señalando entre otras cosas, que la norma reglamentaria; es decir, el artículo 304, literal "d", cuya inconstitucionalidad se reclama, infringe el derecho que posee el servidor público de acogerse a su pensión por vejez o de seguir laborando hasta los 75 años, sin que se le aplique o someta el criterio dispuesto en la norma reglamentaria que está siendo atacada. Invoca, además, el artículo XIV de la Declaración Americana y Deberes del Hombre, el numeral 1 del artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 y 64 de la Constitución Política y en resumen sostiene que el derecho de trabajo es una aspiración social, necesaria para alcanzar un nivel de vida adecuado siendo el Estado el encargado de garantizar la protección y promoción de acciones que aseguren la estabilidad laboral de todo trabajador.

Por otro lado, los señores EGRISelda CORTÉZ QUINTERO, GREta EDITH SALAZAR SANCHEZ, DAVID FERNÁNDEZ VERNAZA, SONIA STAPF GÓMEZ, VILMA D. SOLANILLA DE ARIAS, MARITZA R. DE OBANDO, GLOENIA BÓSQUEZ, ROSA MAGALLÓN M., ANGÉLICA POLANCO V., ROSENDO AGUILAR, HECTOR G. MUÑOZ BAZAN, EMÉRITA MORA y ADOLFO REID, presentaron alegatos, indicando que el artículo 304, literal "d" del Reglamento de Carrera de Servidor Administrativo de la Universidad de Panamá, vulnera de forma flagrante las disposiciones constitucionales, legales y las Convenciones Internacionales adoptadas por la República de Panamá, que dicha norma reglamentaria está siendo utilizada e invocada por las Autoridades Administrativas de la Universidad de Panamá, para desactivar y dejar cesantes a funcionarios, bajo el pretexto de haberse acogido a la jubilación o a una pensión por vejez, derecho este, adquirido por Ley; es decir, que las Autoridades Administrativas pretenden desconocer el derecho al trabajo de los funcionarios que prestan el servicio, lo que vulnera las garantías consagradas a nivel nacional e internacional.

#### · CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA CORTE

Una vez examinada la presente controversia y cumplidos los trámites constitucionales y legales, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia procederá a efectuar las consideraciones que sean de lugar, teniendo como base la iniciativa del Activador constitucional, los alegatos presentados y la opinión de la Procuraduría General de la Nación.

Cabe destacar el contenido del artículo 206 de la Constitución Política, al igual que lo dispuesto en el artículo 2554 del Código Judicial, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia, tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

· La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes,

decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

· ..."

"Artículo 2554. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponderá privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:

1...

2...

3... De la inconstitucionalidad de todas las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad impugnados por razones de fondo o de forma.

Así pues, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de Inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional y legal en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este Máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos provenientes de una Autoridad que se considere inconstitucional y solicitar por tanto, la correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Es claro, que solo la Corte Suprema puede desaplicar una norma jurídica, debido a que el control de la constitucionalidad de las leyes está centralizado en esta esfera judicial.

La impugnación constitucional que nos ocupa, recae sobre el literal (d) del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016, el cual es del tenor siguiente.

"Artículo 304. Son causales de terminación de la relación laboral de trabajo las siguientes:a)...b)...c)...d). Jubilación o Pensión por Vejez; e)..."

Para una mejor comprensión de la normativa antes citada, debemos remitirnos a la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, para conocer la competencia del Consejo General Universitario y tener un panorama más claro de cómo nace a la vida jurídica el Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá y la norma demandada que conforma dicho Reglamento.

En ese sentido, tenemos que, la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, Ley N° 24 de 14 de julio de 2005, en el Capítulo II, Sección 1ª, establece los Órganos de Gobierno y Autoridades Universitarias, específicamente en los siguientes artículos:

"Artículo 10. La Universidad de Panamá tendrá los órganos de gobierno que determina esta Ley y los que establezca el Estatuto Universitario.

Serán órganos colegiados de co-gobierno aquellos que tengan representación de todos los estamentos universitarios, en la forma que determine la presente Ley o el Estatuto Universitario.

Los principales órganos colegiados de co-gobierno de la Universidad de Panamá, en su orden jerárquico, son los siguientes:

1. El Consejo General Universitario.
2. El Consejo Académico.
3. El Consejo Administrativo.

4. El Consejo de Investigación.
5. Los Consejos de Facultades y el Consejo de Centros Regionales.
6. Las Juntas de Facultad y Juntas de Centro Regional.
7. Las Juntas de Escuela.
8. Otros que el Estatuto determine.

Parágrafo. También son órganos de gobierno, sin perjuicio de lo que establezca el Estatuto, las

Juntas de Departamento.

Artículo 11. Cada órgano de gobierno adoptará su reglamento interno.

Artículo 12. El Consejo General Universitario es el máximo órgano colegiado de gobierno de la Universidad de Panamá y estará integrado de la siguiente forma:

1. El Rector, quien lo presidirá.
2. El Vicerrector Académico, quien lo presidirá en ausencia del Rector.
3. Los Vicerrectores.
4. El Secretario General de la Universidad de Panamá, quien actuará como secretario de este

Consejo.

5. Los Decanos.
6. El Director General de Centros Regionales Universitarios y Extensiones Docentes Universitarias.

7. Los Directores de los Centros Regionales Universitarios.

8. El Director de Planificación Universitaria, con derecho a voz.

9. Los Coordinadores de Extensiones Universitarias, con derecho a voz.

10. Un profesor por cada Facultad, uno por cada Centro Regional Universitario y uno por cada

Extensión Universitaria.

11. Un estudiante por cada facultad, uno por cada Centro Regional Universitario y uno por cada

Extensión Universitaria.

12. Una representación del personal administrativo, cuyo número equivaldrá al diez por ciento (10%) de los miembros del Consejo General Universitario, elegida cada dos años por los funcionarios administrativos de la Universidad de Panamá.

Cada representante de los profesores, de los estudiantes y del personal administrativo tendrá un suplente, elegido en la misma forma, que actuará en ausencia del principal. Los representantes y sus suplentes serán elegidos cada dos años.

Artículo 13. El Consejo General Universitario tendrá como funciones principales las siguientes:

1. Aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de la Universidad de Panamá.

2. Aprobar el plan de desarrollo de la Universidad de Panamá.

3...

6. Establecer las directrices generales para el funcionamiento de la Universidad, y garantizar el funcionamiento de la docencia, la investigación, la extensión, la administración, la producción y los servicios existentes en ella o que se establezcan en el futuro.

7..."

Conforme a lo descrito anteriormente, tenemos que, dentro de las funciones principales del Consejo General Universitario se encuentra el aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los Reglamentos Generales de la Universidad de Panamá, por lo que el Consejo General Universitario en uso de sus facultades aprobó el Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, el cual contiene en uno de sus artículos el literal que hoy se demanda en la presente Acción de Constitucionalidad.

Lo medular de la impugnación constitucional que nos ocupa trata del derecho que tiene toda persona al trabajo, que, a juicio del Activador constitucional, ha sido vulnerado al limitarlo por alcanzar la condición de jubilado o pensionado por vejez.

De la lectura de la norma censurada por esta vía constitucional, el Pleno considera conveniente establecer su alcance y objetivo; es decir, si de ella se deriva una verdadera causa de terminación imperativa respecto a una relación laboral para el trabajador o simplemente es una causa opcional o discrecional. En este sentido, resulta evidente que la literalidad de la norma señala "*...son causales de terminación de la relación laboral de trabajo...*". Sin embargo, solo de dicha redacción no es de donde se puede extraer una definición del alcance de la norma en los términos que se han expuesto.

De allí que, se hace necesario encontrar la respuesta haciendo un análisis más amplio, en relación con otras normas del mismo Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá.

Así tenemos que, el artículo 303 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá señala:

"Artículo 303. La terminación de la relación de trabajo es el cese definitivo del vínculo laboral entre la institución y el servidor público administrativo."

Por su parte, el artículo 305 indica:

"Artículo 305. Las personas que se haya finalizado la relación de trabajo con la Universidad de Panamá, podrán ingresar nuevamente dependiendo del motivo por el cual se retiraron de la siguiente manera:

Renuncia sólo podrán ser contratados después de cinco (5) años y con las siguientes condiciones:a.1. No haber mantenido caso disciplinario al momento de su cese laboral;a.2. De haber participado en Programa de Rehabilitación por Adicción, deberá presentar evidencia de recuperación debidamente certificada.

- Renuncia o Dejar sin efecto por Jubilación: sólo será contratando en caso de necesidad siempre que goce de buena salud física y mental, sea idóneo para el cargo, cumpla con el proceso de evaluación correspondiente y exista la disponibilidad financiera para su nombramiento;
- Destitución no podrán ingresar a ocupar cargo administrativo."

De lo anterior, le queda claro al Pleno que el ordinal "d" del artículo 304 de este Reglamento, sí contiene una imperativa terminación de la relación de trabajo para un Servidor Público Administrativo de esta Universidad pública.

Esta conclusión nos permite referirnos a otras decisiones de esta Corporación de Justicia mediante la cual, como veremos más adelante de forma transcrita, se pronunció declarando que era inconstitucional condicionar como requisito para acceder o adquirir la jubilación o pensión por vejez, la presentación de la renuncia al cargo que ocupe.

La situación que ocupa nuestra atención, ahora, a pesar de parecer diferentes, en realidad encuentra una similitud que subyace. Ello es así, en cuanto a que ahora no se condiciona la jubilación a una renuncia, lo cual implicaba una terminación de la relación laboral forzada solapadamente, sino que ahora directamente se incluye como causa inmediata de terminación laboral el que alguien se haya acogido a la jubilación o pensión por vejez.

El diccionario jurídico Consultor Magno, define el término jubilación como la remuneración a la que tiene derecho el trabajador por cuenta propia o en relación de dependencia cuando ha alcanzado determinado periodo de su vida y ha efectuado ciertos aportes, y la palabra pensión como la paga periódica de una suma de dinero a personas que se han hecho acreedoras a ella de acuerdo con el régimen pensional vigente.

En Panamá la jubilación es el reconocimiento de la condición, en este caso de la edad, para que proceda el otorgamiento de la pensión, es decir, la remuneración económica, siempre y cuando el solicitante cumpla con el número de cuotas.

Dentro de dicho contexto, esta Superioridad, procede a analizar los argumentos expuestos por el Activador constitucional, y en virtud del principio de universalidad constitucional, no sólo se limitará a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional, sino que serán confrontados con todos los preceptos de la Constitución, situación prevista en el artículo 2566 del Código Judicial.

Con base a lo anterior, tenemos que el Activador constitucional aduce la infracción al artículo 4 de la Constitución Política, en virtud que Panamá acata las normas de derecho internacional, para lo cual, nuestro país reconoce la Declaración Americana de Los Derechos y Deberes del Hombre, y la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establecen y reconocen el derecho al trabajo, lo cual, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política, produce que el literal "d" del artículo 304 del Reglamento, violente el orden jurídico constitucional y las normas internacionales reconocidas por la República de Panamá.

Nuestra Constitución en el Título III, sobre Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 3º, específicamente en el artículo 64 y siguientes, señala que el *"trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por 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"*.

Ahora bien, existen dos principios fundamentales en materia de Derechos Humanos, que son pilares para estudiar el Derecho al Trabajo, estos son: el principio de universalidad y el principio de interpretación conforme.

El principio de universalidad es definido como *"el reconocimiento de la dignidad que tienen todos los miembros de la raza humana sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra, por lo que los derechos humanos se consideran prerrogativas que le corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo"*; mientras que el principio de interpretación *se refiere a que "cuando se interpreten las normas constitucionales se puedan utilizar las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales, con el propósito de ofrecer una mayor protección a las personas"*. Traemos a colación lo anterior, porque el derecho al trabajo es un derecho consagrado a nivel internacional, por ser un derecho humano; es decir, rompe fronteras, y en base a estos dos principios, vamos a analizar los artículos relacionados a este derecho reconocido universalmente.

Conforme a lo anterior tenemos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 23 señala:

"Artículo 23: Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones justas y favorables, y a escoger libremente su empleo y percibir un salario que le permita vivir y mantener a su familia. Todos tenemos derecho a igual salario por trabajo igual.

- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
- ..."

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XIV, indica lo siguiente:

"Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia."

La Constitución Política se encuentra instituida de normas fundamentales que consagran derechos de orden público que concede a los propios trabajadores el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, hay una distinción a considerar, el derecho al trabajo de las personas de la tercera edad. Y es que aun cuando lo que se censura en esta Sede constitucional es la prohibición al trabajo por razón de la condición de jubilado o pensionado, la misma está muy relacionada con la edad de un ser humano porque uno de los presupuestos o requisitos para obtener la condición de jubilado o pensionado es alcanzar el nivel etario; el cual coincide con la tercera edad.

Lo anterior, puede ser verificado en lo establecido en el artículo 168 de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social, Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 168: Condiciones de acceso a la Pensión de Retiro por Vejez. A partir de la solicitud respectiva, un asegurado, que por razón de su edad y con la finalidad de reemplazar dentro de ciertos límites los ingresos que deje de percibir de su ocupación, podrá optar por retirarse dentro de una banda de edades y cuotas que comienza desde los cincuenta y cinco años de edad para las mujeres y de sesenta años de edad para los hombres, con una cotización mínima de ciento ochenta cuotas y que se extiende hasta la edad de setenta años para ambos géneros, edad hasta la cual se otorgarán los porcentajes adicionales a la tasa de reemplazo básica.

..." (Lo resaltado es del Pleno).

Adicionalmente, es sabido, que nuestro País está adherido a una serie de convenios y tratados internacionales que contienen normas u ordenamientos que recogen el derecho al trabajo y el derecho de las personas mayores.

Así pues, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, el 2 de mayo de 1948, ratificada por Panamá en el año 2000, consagra el derecho al trabajo y a una justa retribución, en su artículo XIV, que señala lo siguiente: "*Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo*".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconocida por la República de Panamá y proclamada el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 23 estipula que "*toda persona tiene derecho*

*al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la República de Panamá, mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1976, en su artículo 26, manifiesta que *"todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley"*.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la República de Panamá, mediante Ley 13 de 27 de octubre de 1976, regula el derecho al trabajo en los artículos 6, 7 y siguientes.

Se encuentra el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como el *Protocolo de San Salvador*, aprobado por la República de Panamá, mediante Ley 21 de 22 de octubre de 1992, que en su artículo 17 señala lo siguiente *"Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad, en tal cometido, los estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica..."*, el Protocolo de San Salvador, utiliza el término de ancianidad para referirse a las personas de 60 o más años de edad.

En la actualidad, llegar a la edad para acogerse a la jubilación o pensión por vejez es un requisito establecido en la Ley para alcanzar dicha condición, pero ello no quiere decir que las personas que la adquieren no continúen siendo productivas, pues llegar a la jubilación o pensión por vejez, no debe ser una condición para prohibir o limitar el derecho al trabajo.

Sobre la censura constitucional realizada por el Accionante en cuanto a lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política, tenemos que *"No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas"*, considerándose así la infracción de esta norma, en razón que se hace una distinción o discriminación entre el Personal Administrativo Universitario con el Personal Docente Universitario, ya que al Personal Docente sí se le permite acogerse a su derecho de pensión por vejez y seguir laborando hasta los 75 años, mientras que al Personal Administrativo de la Universidad se le realiza una distinción, sin que se considere la igualdad de condiciones, estableciéndose como causal de terminación de trabajo el acogerse a la jubilación o pensión por vejez.

De lo expuesto anteriormente, y ante dicho escenario, se configura una discriminación entre el Personal Docente y el Personal Administrativo Universitario, a quienes no se les estableció las causales de terminación de la relación laboral en igualdad de condiciones.

Por último, si bien, el Promotor constitucional no confrontó la norma censurada con lo dispuesto en el artículo 74 de nuestra Constitución Política, el Pleno es del criterio, que en atención al principio de universalidad, es necesario contraponer la norma censurada con lo establecido en el artículo 74 de la Constitución, el cual es del tenor siguiente:

**Artículo 74:** Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente."

Del artículo anterior, debemos señalar que, la terminación de la relación de trabajo establecida en el literal "d" del artículo 304 del Reglamento de Carrera para el Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, no puede considerarse como una causa justa de despido, pues se le estaría finalizando la relación de trabajo a aquellas personas, que por derecho adquirido pueden acogerse a la jubilación o pensión por vejez.

Conforme a la doctrina explanada en reiterada jurisprudencia, tanto nacional como extranjera, la jubilación constituye un derecho adquirido de carácter vitalicio para los funcionarios y empleados al servicio de los entes públicos o privados.

El derecho a la jubilación, no representa una ayuda que se le hace a las personas de tercera edad, o personas mayores o a los adultos mayores, es una remuneración al trabajador del sector público o privado por prestar sus servicios, conocimientos, experticia, por determinada cantidad de años. Es un derecho adquirido.

Por otra parte, sobre los datos consultados y de las fuentes estadísticas, se ha determinado que la expectativa de vida ha aumentado casi a 80 años, alejándose así cada vez más de la edad de jubilación y enfrentándonos a la realidad actual, en este momento, que aquellos que se acogen por derecho a su jubilación, continúan trabajando por la necesidad socioeconómica de nuestro país.

Respecto al tema, sobre la pensión por vejez o jubilación esta Corporación de Justicia, se ha pronunciado en diversas ocasiones en fallos anteriores, por lo que se hace necesario citar el contenido de los mismos los cuales son del tenor siguiente:

"En efecto, esta Corporación, por tratarse de una materia de tanta trascendencia nacional para los asociados, tiene que hacer énfasis en esos aspectos que destaca la Vista del Procurador de la Administración, no como mera referencia o repetición inútil sino, al contrario, para reafirmar el criterio sostenido por la Corte sobre el alcance y significado de los dos principios básicos que aparecen consignados en los artículos 60 y 75 del Estatuto Fundamental, en el sentido de que cualquier disposición o norma legal que limite o restrinja en su aspecto formal o material la libertad de trabajo contradice abiertamente las citadas normas constitucionales. Criterio que evidentemente aparece expresado en las sentencias dictadas por el Pleno de la Corporación y reproducidas por el Procurador de la Administración en su Vista.

La Corte, consecuente con las ideas antes expresadas, considera que los artículos 28 de la Ley 15 de 31 de marzo de 1975 y 27 de la Ley 16 de 31 de marzo de 1971, ambos acusados de inconstitucionales, establecen una prohibición que rebasa lo que expresa y terminantemente dispone la Constitución Política en los artículos 60 y 75, objeto de la confrontación constitucional.

Los artículos 28 y 27 de las leyes, mencionados en la demanda, al prohibir a las personas comprendidas o que se acojan al régimen de seguridad social como pensionados por vejez o que reciban las prestaciones concedidas por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales Obligatorio, que no podrán realizar ningún trabajo por cuenta de terceros, inclusive, si lo hacen, faculta a la Caja para 'disminuir el monto de la pensión en suma igual a la que reciba o haya recibido por concepto de salario por cuenta tercero', crean condiciones o limitaciones en abierta y clara contradicción con los principios consagrados por los artículos 60 y 75 del Estatuto Fundamental.

A esa conclusión arriba el Pleno de la Corte, toda vez que el artículo 60 de la Carta Política postula que el trabajo es un derecho y un deber del individuo, y a pesar de que se trata del mismo principio que ya existía en la Constitución Nacional de 1946, sin embargo, es evidente que, a diferencia de esta, la Carta vigente, con mayor claridad y trascendencia, también dispone que 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.

La norma constitucional que se confronta con las disposiciones legales acusadas, concebida en su contexto íntegro dentro del marco de una sociedad en constante desarrollo social, económico y político, resulta incuestionable que deja de ser un simple postulado o aspiración, para convertirse en obligante acción por parte del Estado y en efectivo derecho y garantía que por virtud también del artículo 75 de la misma Carta Fundamental, se establecen a favor de los trabajadores.

De allí que la Corte, como garantía de la Constitución Política, reitere, en este caso, el criterio, ya expuesto en fallos anteriores sobre la misma materia, en el sentido de que cualquier Ley que emane del Órgano Legislativo que en lo formal o material tienda a restringir, limitar, impedir o prohibir el pleno y cabal ejercicio del trabajo, mas allá de las limitaciones o condiciones determinadas por la propia Constitución, es violatoria de los artículos 60 y 75, porque normas constitucionales como estas son las que en realidad tienden a dar vida y acción a la Constitución como instrumento de ordenación jurídica e institucional del Estado. (Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechado 27 de marzo de 2002, Advertencia de Inconstitucionalidad, Fallo fechado 21 de febrero de 1984)."

En Fallo de 1 de abril de 2003, bajo la ponencia del Magistrado César Pereira Burgos, el Pleno de esta Corporación de Justicia indicó:

"La pensión de vejez es una prestación económica fija y vitalicia, que se le reconoce a todo asegurado una vez que haya cumplido con los requisitos exigidos en la mencionada Ley. Su finalidad consiste en reemplazar dentro de ciertos límites, los sueldos o salarios que deja de percibir el asegurado al retirarse de la ocupación que desempeña. Por lo que el asegurado deberá reunir los requisitos de a) Haber acreditado 180 meses de cuotas, y b) Contar con 57 años de edad la mujer y 62 años los hombres.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en ocasión de varias demandas y advertencias de inconstitucionalidad, relacionada a la pensión de vejez, ha señalado que la pensión de vejez constituye un derecho adquirido por el asegurado expresando que el pensionado por vejez, no puede ser privado del derecho al trabajo, así como tampoco, se le puede suspender su pensión si decide trabajar para un tercero, así como tampoco se le podía disminuir su pensión (Cfr. Sentencias del Pleno de 15 de julio de 1958, 7 de mayo de 1959, 24 de agosto de 1964, 21 de febrero de 1984, 5 de septiembre de 1984 y 27 de marzo de 2002, 1 de abril de 2003).

...

En ese orden de ideas, la Corte comparte el criterio externado por la Procuradora de la Administración, pues la pensión de vejez tiene como finalidad garantizar al asegurado, una vez reunido los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, reemplazar el salario, claro está dentro de ciertos límites, permitiéndole un descanso merecido del ejercicio del trabajo. Tal requisito no contiene una prohibición al derecho de trabajo, es la carga de la prueba que le corresponde al asegurado, para gozar del derecho a jubilarse, pues ello supone que el trabajador gozará de la pensión de vejez, sin necesidad de trabajar; es decir, que es una compensación por el tiempo laborado, por los años de servicio en favor de la Nación. Más aún, nuestro ordenamiento jurídico contiene normas que garantizan beneficios exclusivos para los jubilados o pensionados, tales como son, descuentos en medicamentos, en comidas o servicios, prioridad en la atención, etc, todo ello como política social del Estado en beneficio de la población adulta-mayor.

...

A juicio del Pleno, el párrafo impugnado no limita el derecho del trabajo, lo que contiene es la carga de la prueba para el asegurado de garantizar que hará uso de su pensión de vejez. Ahora bien, no quiere decir con ello que no podrá ejercer el derecho al trabajo, ya que eso está en la voluntad de cada pensionado o jubilado de continuar trabajando, pero para iniciar su pensión deberá indicarle a la autoridad en qué fecha hará uso de ese derecho."

Adicionalmente, en Fallo de 28 de septiembre de 2007, bajo la Ponencia del Magistrado Winston Spadafora, se destacó lo siguiente:

...

Debe tenerse claro que cuando un asegurado o asegurada cumple con cierta cantidad de años de servicio, es decir, de estar laborando, que dentro de esa cantidad de años llena el número de cuotas que deben pagarse a la Caja de Seguro Social y finalmente, llega a la edad mínima para optar por su jubilación o pensión de vejez en atención a su género, esto es, si es hombre o mujer, tiene derecho a solicitar su pensión de vejez.

...

En ese sentido pues, la pensión o jubilación que son reconocidas por una institución o entidad oficial en virtud de una ley que las ha establecido, no constituye una mera expectativa sino, como se dijo, un derecho adquirido que no se puede desconocer por leyes posteriores.

Ahora bien, sobre el tema en particular de si los asegurados o aseguradas deben dejar de trabajar o laborar para poder solicitar su pensión de vejez que, como vimos, es un derecho adquirido, no debiera esta Corporación de Justicia entrar a realizar mayores explicaciones sobre este tema. Y es que ciertamente tal como lo aseguró la demandante, así como la Procuraduría General de la Nación, ha sido una materia tantas veces analizada y estudiada por la Corte Suprema de Justicia a través de múltiples precedentes que, casi desde la década de los 50 hasta nuestros días, ha mantenido una uniformidad de criterio en señalar que es a todas luces es inconstitucional exigirles a las personas que tengan que renunciar para poder solicitar la pensión de vejez."

En Sentencia de 11 de octubre de 1991, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, bajo la ponencia del Magistrado Juan A. Tejada Mora, se estimó lo siguiente:

"A ese punto conviene reconocer que la doctrina constitucional establecida en las Sentencias de la Corte Suprema de justicia aquí analizadas, formas uno de los elementos llamados "conjunto" o bloque de constitucionalidad" parte integrante de un grupo normativo de superior jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico, al cual el legislador deberá referirse al expedir leyes, por imperativo constitucional; y al cual deber referirse también el administrador cuando dicte normas de carácter general o particular, y eso no es solo por imperativo constitucional sino también por mandato del artículo 12 del Código Civil, el cual dispone que "cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquellas". Entendiéndose por "disposición constitucional" todos los elementos que componen ese grupo normativo de superior jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico. Es decir, que las leyes y actos de menor jerarquía deber ser interpretados y aplicados de conformidad con la Constitución".

Ahora bien, al analizar el literal demandado, de la redacción de la interpretación de esta, se aprecia que se ha querido variar y hasta despistar al guardián de la Constitución, respecto a la limitación sobre el derecho al trabajo por acogerse a la jubilación o pensión por vejez.

El contenido demandado supone un subterfugio, al pretender disfrazar como causal de terminación de la relación de trabajo el acogerse a la jubilación o pensión por vejez, y más aún que para adquirir dicha condición es necesario cumplir con el requisito de la edad, vulnerándose así no solo el derecho al trabajo, sino que se limite además por razón de su edad; dado que, como hemos explicado anteriormente, adquirir la categoría de jubilado o pensionado por vejez se encuentra íntimamente relacionado con el requisito de cumplir una edad determinada por la Ley.

A la jubilación se le está dando una característica de incompatibilidad para laborar y por tanto, una causal de la terminación de la relación laboral; generando así una limitación para seguir laborando, convirtiéndose en una suerte de discriminación para aquellos que se acogen a su derecho de jubilación o pensión por vejez.

La jubilación, no es un doble salario; es un derecho adquirido, un derecho constitucional irrenunciable, una recompensa por los servicios prestados a lo largo de los años.

El Pleno estima que no solo por un tema constitucional de derechos humanos es necesario tachar o anular este literal que riñe con la Constitución, sino que es necesario reflexionar sobre la responsabilidad social de asegurar y garantizar una vida digna y plena para aquellos seres humanos que forjaron al país, y que hoy no podemos bajo ninguna circunstancia abandonarlos a su suerte, recordando siempre el principio moral de "honrar a nuestros padres y madres".

No todos los miembros de la tercera edad son jubilados, pero todos los jubilados son de la tercera edad, y como garantes debemos contemplar la necesidad de proteger la potencialidad de la fuerza laboral de las personas de la tercera edad o adultos mayores en la última etapa del ciclo de vida.

Se debe tener presente que la norma constitucional es precaria por sí sola o vista aisladamente; ella adquiere sentido cuando se le relaciona a un contexto en particular. Por ello, es que los Tribunales constitucionales en su labor de juzgar deben actualizar dichas normas. Ello no quiere decir que se trate de una legislación o una nueva emisión de redacción de la norma, sino, más bien, de una adecuación de la misma al entorno o fenómeno social. Solo así la norma permanece justa.

Es por ello que, en el caso bajo estudio, el Pleno se apoyó en datos estadísticos objetivos, fuentes de información idóneas, y por supuesto, en la propia experiencia particular de sus miembros como parte de esta sociedad. Ello, para poder tener una comprensión y conocimiento adecuado del contexto y de la realidad socioeconómica, así como de la antropología y sociología jurídica del fenómeno analizado.

Esta dinámica nos ha permitido concluir que no se trata de un fenómeno socioeconómico coyuntural, temporal o momentáneo, sino de un progresivo deterioro de la condición de vida de la población de la tercera edad o adultos mayores o de la ancianidad. Con esta comprensión, también nos queda claro que la jubilación en nuestro país no es digna y que representa un desmejoramiento de los ingresos en un ser humano paradójicamente cuando entra en un grupo etario en condiciones de vulnerabilidad, por lo que requiere de satisfacer muchas más necesidades básicas. Es decir, si se desprende de sus ingresos salariales corrientes para solo percibir la jubilación que representa, en el mejor de los casos, el 60 % de su salario y con un tope de dos mil quinientos dólares mensuales, seguramente ello representará un desmejoramiento de su calidad de vida. Lo anterior, sin soslayar que no existe una eficiente política pública para la población de la tercera edad, ni tampoco un eficiente servicio público de salud y servicios hospitalarios y de adecuado acceso a medicamentos.

No sería justo mantener en la vida jurídica de nuestro país, una norma que no está adecuada a nuestro entorno social actual y con ello hacer responsable a quienes siguen, probablemente, trabajando por necesidad y no por vocación.

En la eventualidad que el contexto cambie para mejorar, entonces nuestro derecho sería permisible de reinsertar una norma como la que hoy se censura. Con esto queremos destacar que nuestra decisión no la tomamos solo por el contexto actual y tampoco analizando la norma en abstracto, sino en relación una con otra.

Este Pleno debe concluir, que el literal "d", del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público de la Universidad de Panamá, vulnera garantías constitucionales contempladas en nuestra Constitución, por cuanto, dispone el cese injusto de la relación laboral para aquellos trabajadores que adquieren la condición de jubilado o pensionado por vejez al llegar a la edad de jubilación, y porque crea así un trato desigual, arbitrario y discriminatorio a un determinado grupo de personas. De allí que como se ha señalado anteriormente, el literal "d" del artículo 304, viola el artículo 4 de la Constitución Política (en concordancia con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, todos ratificados por la República de Panamá), así como también los artículos 19, 64 y 74 de nuestra Constitución. Por tanto, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del literal "d" del artículo 304, y así se pronuncia.

En virtud de lo anteriormente expuesto, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el literal "d" del artículo 304 del Reglamento de Carrera del Servidor Público Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 03-16, celebrada el 23 de febrero de 2016 y publicado en Gaceta Oficial N° 28012-A, B el 18 de abril de 2016.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

OLMEDO ARROCHA OSORIO  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS -- WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ -- HERNÁN A. DE LEÓN  
BATISTA HARRY A. DÍAZ (Voto Concurrente)-- LUIS RAMÓN FÁBREGA S. -- LUIS MARIO CARRASCO M.  
ASUNCIÓN ALONSO MOJICA -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO.  
YANIXSA Y. YUEN (Secretaria General)