

Panamá, 14 de febrero de 2003.

Licenciado

ERYX TEJADA HIM

Secretario Ejecutivo

Sistema de Ahorro y Capitalización

de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)

E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

Con fundamento en nuestras funciones constitucionales y legales expresamos a través del presente oficio, nuestra opinión jurídica a la consulta elevada por usted a este despacho, según nota SIACAP-N-No.104-2003, calendada el 30 de enero de 2003.

Me solicita criterio jurídico sobre la Ley No.10 de 22 de enero de 1998, **“Por la cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión”**, la interrogante se basa en la aplicabilidad de esta Ley, al Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), concretamente, a los montos de cuentas individuales de los afiliados al SIACAP, que fallezcan y estos sean menor a mil quinientos balboas (B/.1,500.00). Por lo que esta norma eximiría de realizar el proceso de sucesión a sus hijos menores, por conducto de quien o quienes los representen y en su defecto al cónyuge o la pareja que conviviera con el servidor público al momento de su muerte. Esta preocupación surge por existir una cantidad de familiares de servidores públicos fallecidos afiliados al sistema que están en esta situación.

Después de un análisis de las normas jurídicas que sustentan la referida consulta este despacho observa lo siguiente:

Al aprobar la Ley No.10 de 22 de enero de 1998, el legislador quiso equiparar derechos y beneficios, que gozan los trabajadores del sector privado, a los servidores públicos, y para tal fin trasladó normas de la legislación laboral, al sector público, así observamos que el contenido de esta norma es idéntico a los artículos 155, 156 y 157 del Título IV, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS

TRABAJADORES Y EMPLEADORES, Capítulo III Salario y normas protectoras, Sección Segunda Normas Protectoras del Salario del Código de Trabajo. Para una mejor ilustración reproducimos el texto completo de la ley comentada:

“Artículo 1. En caso de muerte de un servidor público, los salarios que este hubiere devengado, las vacaciones completas o proporcionales que hubiere acumulado y las demás prestaciones derivadas del contrato a que tuviere derecho, serán remitidos por la entidad del Estado en que laboraba el servidor público, al juez de circuito respectivo, y si no lo hubiere en la circunscripción, al juez municipal respectivo competente, y le podrán ser exigidos por el interesado, para que el juez haga entrega de la suma de dinero correspondiente si su importe fuere menor de mil quinientos balboas (B/.1,500.00), sin necesidad de juicio de sucesión a los hijos menores, por conducto de quien o quines lo representen y, en su defecto, al cónyuge o al conviviente, que al momento del fallecimiento del servidor público convivía permanentemente con él. En defecto de éstos, el importe de los salarios y vacaciones serán entregados a la madre o al padre del servidor público.

Cualquier incidente o controversia que surja en la aplicación de esta norma, lo resolverá el juez competente sumariamente, conforme a la equidad, sin fórmula de juicio, con fundamento en las pruebas aportadas y según su criterio.

Si el importe de lo devengado por el servidor público fallecido en concepto de salarios, vacaciones completas o proporcionales u otras prestaciones laborales, fuere superior a mil quinientos balboas (B/.1,500.00), el juez entregará la suma correspondiente del modo señalado en el párrafo anterior, previa comprobación de que las pruebas fueren suficientes y la publicación de un edicto donde se ordene la comparecencia a estar en derecho dentro del proceso a todos los interesados dentro del término de cinco días, a partir de la publicación del último edicto, en un diario de circulación nacional aplicando, en cuanto fuere compatible, el trámite de incidente. En este

último caso, el juez suplirá los vacíos de acuerdo con su prudente arbitrio.

Dentro de los procedimientos señalados en los párrafos precedentes, el juez competente podrá ordenar pagos provisionales a los peticionarios, cuando las pruebas aportadas fueren suficientes a su juicio y si las circunstancias lo justificaren. Contra las resoluciones que pongan término a estos procedimientos en primera instancia, sólo se admitirá el recurso de apelación en efecto suspensivo.

A falta de las personas señaladas en los párrafos anteriores, el juez de circuito hará entrega de la suma de dinero a las personas que tengan derecho según el Código Civil en materia sucesoria, pero sin someterlo al proceso de sucesión.

Artículo 2. Los beneficios del servidor público fallecidos descritos en el artículo anterior, podrán ejercitar acciones y continuar los procesos pendientes derivados de la relación de derecho administrativo de su causante, sin necesidad de proceso de sucesión.

Artículo 3. Es nula la cesión total o parcial del salario a favor de terceras personas, ya sea que se haga por medio de recibos para su cobro o mediante cualquier otra forma, salvo las expresamente autorizadas por la ley.

Artículo 4. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación” .

Esta norma intenta cumplir el mismo propósito que los artículos ya mencionados de la legislación laboral en el sector privado cual es, conservar o proteger el salario del trabajador público que fallezca, casos en que, esos derechos se extienden y benefician a sus hijos o al cónyuge sobreviviente, quienes podrán exigir al Juez de Circuito respectivo que haga entrega de la suma de dinero correspondiente a los salarios que éste tuviera derecho, las vacaciones completas o proporcionales, y otras prestaciones que se deriven del contrato, remitida a esta instancia judicial, por la institución del Estado donde laboraba el funcionario público.

Para dar respuesta a su interrogante es necesario tener claro algunos conceptos expresados en las leyes comentadas, así tenemos que la Ley No.10 de 22 de enero de 1998, está fundamentada en la protección del salario, vacaciones y otros derechos y prestaciones que se deriven del acto de nombramiento o contrato. Veamos la definición de cada uno de estos términos jurídicos:

- **SALARIO:** Remuneración, sea cual fuere su denominación o método de cálculo que pueda evaluarse en efectivo, debida por un empleador a un trabajador en virtud de los servicios u obras que éste haya efectuado o debe efectuar. ¹
- **SALARIO:** Salario es la retribución que el empleador debe pagar al trabajador con motivo de la relación de trabajo, y comprende no sólo lo pagado en dinero y especie, sino también las gratificaciones, percepciones, bonificaciones, primas, comisiones, participación en las utilidades y todo ingreso o beneficio que el trabajador reciba por razón del trabajo o como consecuencia de éste. ²

En concordancia con la definición anterior del Código de Trabajo patrio, y tratándose el tema que nos ocupa de servidores públicos, es importante transcribir parte del artículo 73 de la Ley 9 de 20 junio de 1994 “**Por la cual se regula y establece la Carrera Administrativa**”, que dice:

“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por retribución del puesto de trabajo el sueldo, gasto de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones reciban los servidores públicos, siempre y cuando les corresponda por sus servicios. La retribución debe adecuarse al tiempo laborado por el servidor público;...” . (el subrayado es nuestro).

- **VACACIONES:** Licencias otorgadas al trabajador, durante los cuales no se prestan servicios al empleador pero igualmente se tiene derecho a cobrar una remuneración por tiempo de su vigencia. ³
- **VACACIONES:** Todo trabajador tiene derecho a un descanso anual remunerado. ⁴

VALLETA, MARIA LAURA.

Diccionario Jurídico, Valleta Ediciones, Buenos Aires Argentina, 1999.

² Panamá, República de Panamá.

Código de Trabajo, artículo 140, 16ª. Edición, Panamá, 1998.

³ VALLETA, MARÍA LAURA.

Diccionario Jurídico, Valletta Ediciones, Buenos Aires Argentina, 1999.

⁴ PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ. Código de Trabajo, artículo 52, 16ª edición, Panamá, 1998.

Sobre este mismo tema y para mayor ilustración reproducimos parte del artículo 94 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, donde define las vacaciones en el sector público y que dice:

“Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. El descanso se calculará a razón de treinta (30) días por cada once (11) meses continuos de trabajo, o razón de un (1) día por cada once (11) días de trabajo efectivamente servido. ...” (el subrayado es nuestro).

Dentro de este mismo orden de ideas, es importante agregar los siguientes términos, como parte del tema abordado ya que en el artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998 están contenidos.

- **PRESTACIÓN** Derecho cosa o servicio que alguien recibe o debe recibir de otra persona en virtud de un contrato o de una obligación legal.⁵
- **CONTRATO (DE TRABAJO)**: Habrá contrato de trabajo, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios a favor de la otra y bajo la dependencia de ésta durante un período determinado o indeterminado y mediante el pago de una remuneración. Sus cláusulas, en cuanto a la forma y condiciones de la prestación, quedan sometidas a las disposiciones de orden público, los estatutos, las convenciones colectivas o los laudos con fuerza de tales y los usos y costumbres.⁶
- **CONTRATO (DE TRABAJO)**: Se entiende por contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su denominación, el convenio verbal o escrito mediante el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o ejecutar una obra a favor de otra, bajo la denominación o dependencia de ésta...⁷

Seguidamente debemos analizar lo que nos dice la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, “ Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas” que dice lo siguiente:

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.

Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa Calpe, 22ª. Edición, España, 2001.

⁶ VALLETA, MARIA LAURA,

Diccionario Jurídico, Valleta Ediciones, Buenos Aires Argentina, 1999

⁷ Panamá, Rep. Panamá.

Código de Trabajo, 16 a. edición, Panamá, 1998.

Artículo 2: “Se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, en adelante denominado SIACAP, destinado a otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanentes, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y vejez, que se concedan a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Los recursos del SIACAP ingresarán en cuentas individuales que se abrirán a nombre de cada contribuyente y estarán constituidas por:

1. Una contribución especial voluntaria por el monto del dos por ciento (2%) que de su salario mensual, aportara cada servidor público mensualmente, conforme a esta Ley.

Una vez que los fondos a que se refiere este artículo ingresen a las cuentas individuales, se constituirán en fondos privados que serán remitidos, directamente, a la entidad administradora de inversiones escogida por el servidor público o ex servidor público correspondiente, denominado en adelante el afiliado...”. (subrayado es nuestro)

Haciendo un examen del artículo 2 de la norma que crea el SIACAP podemos observar de forma diáfana, que estamos ante la presencia de un ordenamiento legal que le da carácter y regula beneficios adicionales a las diversas pensiones que concede la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social a los servidores públicos, éstos pasan a ser fondos privados que ingresan y se registran en cuentas individuales, que voluntariamente contribuye a los servidores públicos afiliados al sistema. Este nuevo régimen de pensiones pasó de ser obligatorio y solidario como lo era el **Fondo complementario de Prestaciones Sociales Obligatorio (Ley No.16 de 31 de marzo de 1975)**, a uno voluntario e individual, como lo dispuso la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, pero a partir de enero del año dos mil (2002) pasó a ser de carácter obligatorio para los funcionarios que ingresen al sector público según lo dispuso la Ley 29 de 3 de julio de 2001.

Atendiendo a la reflexión jurídica que hacemos en el párrafo anterior, debemos señalar que estamos en presencia, efectivamente, de beneficios adicionales a las pensiones otorgadas por la entidad de seguridad social panameña, que las mismas tienen carácter privado y voluntario, por lo que es evidente que no se trata entonces de salarios, vacaciones o demás prestaciones derivadas de un contrato de trabajo, por lo que no se debe aplicar la Ley No.10 de 22 de enero de 1998, ya

que la misma hace alusión a estos términos y no a pensiones o beneficios adicionales como sí lo hace la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997.

En este mismo orden de ideas, la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997 es una ley especial que creó el SIACAP, por lo que su aplicación es en todo su contexto, incluyendo como el afiliado dispondrá de sus fondos depositados en el sistema, es así que el artículo 4 de la misma ley establece una serie de condiciones, que el servidor público debe cumplir para poder acceder a ese beneficio adicional.

Si el servidor público afiliado al SIACAP, fallece antes de que pueda hacer uso de su fondo de beneficio adicional depositado en el sistema, la ley no deja margen a dudas y es precisa en el mecanismo legal que se debe utilizar para que los beneficiarios del servidor públicos reclamen el saldo de la cuenta individual, en efecto, el artículo 6 de la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, señala:

“En caso de muerte de un afiliado, sus beneficiarios designados recibirán el saldo de su cuenta individual. De no existir un beneficiario designado, el saldo de dicha cuenta será distribuido entre los familiares del afiliado que obtenga una pensión de la Caja de Seguro Social como sobrevivientes

Por su parte el Decreto Ejecutivo No.27 de 27 junio de 1997 desarrolla el artículo anterior y en su artículo 21 dispone:

“El afiliado deberá declarar ante la entidad registradora pagadora, en formulario especial diseñado para estos efectos, las personas serán beneficiarias en caso de su fallecimiento. Podrá existir uno o varios beneficiarios. En este último caso, el afiliado deberá establecer los porcentajes de la cuenta individual que le corresponderán a cada uno de ellos. Si no existe beneficiarios designados, todo el saldo de la cuenta se distribuirá entre los familiares del causante que tenga derecho a pensiones de sobrevivencia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en proporción a los porcentajes que en dicha ley se establecen para cada uno de ellos. De no existir beneficiarios designados ni tampoco beneficiarios con derecho según las normas de la Caja de Seguro Social, el saldo de la cuenta individual del causante le corresponderá a las personas que sean designadas judicialmente sus herederos”

De la norma reproducida en el párrafo anterior se desprende un procedimiento que debe aplicarse para entregar de forma legal los fondos con sus respectivos réditos depositados en el sistema por el servidor público. Para reforzar este dispositivo el artículo 21 del Decreto No.27 de 27 de junio de 1997 nos remite a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, por lo que hay que atender lo establecido en los artículos 56-A, 56-B, 56-C, 56-D y 56-E dicha ley.

Finalmente fortaleciendo nuestra opinión jurídica es importante destacar que no observamos vacíos ni lagunas legales en la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997 y su reglamentación a través del Decreto Ejecutivo No.27 de 27 de junio de 1997, por lo que sugerimos aplicar estas normas a la luz de lo que establece el **Capítulo III del Código Civil Interpretación y aplicación de la Ley, artículo 9 y siguientes.**

Este despacho comparte la opinión jurídica del departamento de Asesoría Legal del SIACAP en el sentido que debe aplicarse en estos casos la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997 y el Decreto Ejecutivo No.27 de 27 de junio de 1997.

Esperamos haber contestado a satisfacción sus interrogantes, sin otro particular quedo de usted expresándole nuestra más alta estima y consideración,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/jmia/hf.