

Panamá, 22 de febrero de 1999.

Su Excelencia
OLMEDO DAVID MIRANDA, Jr.
Ministro de la Presidencia
Ciudad

Señor Ministro:

Con especial agrado, procedo a dar contestación a la consulta hecha a este Despacho, mediante Nota No. 058-99-DM, de 21 de enero último, relativa a la interpretación y aplicación del artículo 1° de la Ley 8 de 1997, que crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, en adelante SIACAP.

Adjunto, está el criterio jurídico evacuado por la Asesoría Legal del Ministerio a su cargo, que atañe al punto objeto de consulta, dándose así cumplimiento al precepto del artículo 346, numeral 6, del Código Judicial. Dicho criterio jurídico y la documentación anexa ha merecido de la suscrita una detenida lectura y análisis de los argumentos allí planteados; tales alegatos se resumen en respaldar, de alguna forma, el pago de pensiones complementarias y jubilaciones especiales de acuerdo a la Ley 8 de 1997, citada.

Luego de copiado el artículo 1° de la Ley 8, de 6 de febrero de 1997 (G.O. 23,222, de 7 de febrero de 1997), se presentan cuatro interrogantes íntimamente vinculadas, o mejor dicho, expresadas sobre un mismo tema pero de diferentes formas, las que responderemos, según nuestro leal saber y entender, sin dejar de lado lo que establecen las leyes y principios constitucionales aplicables, con el propósito de verter de la mejor manera la opinión y comentarios que a este Despacho le produce la materia consultada. Veamos:

PRIMERA INTERROGANTE:

¿Tienen o no derecho a disfrutar de sus ¿pensiones complementarias¿ o de sus jubilaciones especiales, en las condiciones establecidas por el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, conforme al artículo 1° de la Ley 8 de 1997, las personas a quienes le fueron reconocidas tales pensiones o prestaciones complementarias o jubilaciones especiales de acuerdo a las referidas Leyes de 1975?¿ (sic).

Para dar respuesta a esta primera interrogante y las siguientes, conviene partir del texto del artículo 1° de la Ley 8 de 1997, puesto que esta norma es precisamente el objeto de la consulta y, por ello, es indispensable su análisis:

¿Artículo 1°. Los efectos de la presente Ley no afectan a las personas que se encuentren gozando de las pensiones ya otorgadas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, y sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones

complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación correspondientes.

Esta Ley tampoco afectará a aquellos servidores públicos que, hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para obtener una pensión complementaria o jubilación, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 16 de 1975 o los regímenes especiales de jubilación. Estos servidores públicos podrán acogerse a la pensión complementaria o jubilación que les correspondan, de acuerdo con dichas disposiciones.

Durante este plazo se aplicará el artículo 31 de la Ley 16 de 1975, en lo relacionado con el trámite de las correspondientes solicitudes de pensión y jubilación.

El pago de las prestaciones a las que se refieren los párrafos anteriores, se hará con cargo al Tesoro Nacional. (El subrayado es mío).

De acuerdo al artículo 9 del Código Civil, cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la Ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella o en la historia fidedigna de su establecimiento. De manera que la primera regla de interpretación es la literal.

A nuestro juicio, el texto del artículo 1° de la Ley 8 de 1997 es claro, por lo que debe ser interpretado literalmente, dado que así lo ordena el citado artículo del Código Civil y, por ello, si se apelase a una interpretación diferente, se violaría dicha norma legal, que crea una regla interpretativa obligante.

El artículo 1° de la Ley 8 de 1997 dispone que las personas que se encuentren gozando de pensiones ya otorgadas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975 y agrega sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación. Es evidente que se trata de una norma legal, de carácter sustantivo, que regula de manera autónoma el derecho a pensiones complementarias y a jubilaciones especiales de determinadas categorías de personas.

No se trata de una norma legal que solamente hace referencia a normas legales derogadas, puesto que el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975 (a los que se remite) no estaban derogados al emitirse dicha Ley 8 de 1997. Por el contrario, el artículo 1° de esta última ley crea un régimen jurídico transitorio para determinadas categorías de personas, que constituye la excepción al régimen general que dicha ley instituye a partir de su vigencia.

El texto de la norma reproducida es claro, puesto que solamente admite una interpretación (la literal) y del cual se pueden extraer conclusiones que surgen con claridad, a saber:

A. Que las personas que, al momento de entrar a regir dicha ley, se encontraban gozando de pensiones complementarias o jubilaciones especiales de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, continuarían disfrutando ese derecho.

B. Que el derecho a las pensiones complementarias y a las jubilaciones especiales, lo seguirían ejerciendo los titulares de los mismos, ¿en los términos reconocidos por dichas leyes (Leyes 15 y 16 de 1975) y los regímenes especiales de jubilación¿.

Sobre este aspecto, es conveniente reproducir el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, que estableció:

¿Las jubilaciones de los servidores públicos protegidos por leyes especiales que se concedan a partir de la vigencia de esta Ley, serán pagadas con cargo al Fondo Complementario. 1

Los servidores que al momento de entrar en vigor la presente Ley, estén protegidos por leyes especiales, podrán optar entre acogerse a los beneficios de jubilaciones y montos establecidos en las leyes especiales respectivas, o acogerse a los beneficios que tiene el Fondo para los servidores públicos que no están protegidos por leyes especiales, siempre que, en este último caso, reúnan las condiciones y requisitos establecidos para esto¿.

Como se aprecia en forma clara en el segundo inciso de la norma legal reproducida, los servidores públicos protegidos por leyes especiales ¿podrán optar entre acogerse a los beneficios de las jubilaciones en las condiciones y el monto establecidos en las leyes especiales respectivas, o acogerse a los beneficios que tiene el Fondo para los servidores públicos que no están protegidos por leyes especiales¿. Por tanto, de acuerdo al artículo 31 de la Ley 15 de 1975, en concordancia con las leyes especiales de jubilación, no se instituyó ningún límite o monto máximo en la prestación económica que percibía el jubilado que se acogía a una ley especial, salvo escasas excepciones.

Sobre el monto de las jubilaciones especiales, es importante destacar que el artículo 1° de la Ley 8 de 1997 no hace referencia alguna al artículo 1° del Decreto de Gabinete No. 43 de 1990, que fue el que dispuso que ¿en ningún caso las jubilaciones así concedidas podrán exceder la suma de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales¿. Ello, a nuestro modo de interpretar este conjunto de normas jurídicas, significa que el Legislador dejó sin efecto la norma legal en referencia (art. 1° del Decreto de Gabinete 43 de 1990) y, de manera especial para las personas que conforme al régimen jurídico anterior tenían derecho a una jubilación especial. Esta conclusión está confirmada por el artículo 23 de la Ley 8 de 1997, que derogó ¿toda disposición que le sea contraria¿.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que las personas a quienes les fue reconocida una prestación complementaria o una jubilación especial, de acuerdo al artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y a la Ley 16 de 1975, en concordancia con las leyes especiales de jubilación, están facultadas para seguir ejerciendo dicho derecho, tal como lo establecieron esas leyes, esto es, en las condiciones y por el monto de dinero mensual que tales leyes establecían, antes de emitirse el artículo 1° del Decreto de Gabinete 43 de 1990.

SEGUNDA INTERROGANTE:

¿Tienen o no derecho a disfrutar de sus pensiones complementarias o de sus jubilaciones especiales, en las condiciones establecidas por el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, conforme al artículo 1º de la Ley 8 de 1997, las personas que antes de entrar en vigencia el Decreto de Gabinete No. 43 de 1990, tenían el derecho a tales pensiones o prestaciones complementarias y/o a una jubilación especial y, además, habían formulado su petición para que se les reconociese tal derecho, pero luego se les reconoció el mismo solo con el límite máximo de B/.1,500.00 establecido por el citado Decreto de Gabinete?¿.

Este supuesto, a nuestro juicio requiere la misma solución jurídica que el anterior, puesto que el artículo 1º. de la Ley 8 de 1997, como vimos, estableció que las personas que se encuentren gozando de las pensiones ya otorgadas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975 sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación correspondientes¿.

Ya vimos que tales regímenes especiales de jubilación no establecieron monto máximo para la prestación económica mensual y, además, el artículo 1º. de la Ley 8 de 1997 no hace mención y no remite al artículo 1º. del Decreto de Gabinete No. 43 de 1990, lo que indica que lo derogó, conforme al artículo 36 del Código Civil. Además, el artículo 23 de la citada Ley 8 de 1997 derogó toda disposición que le sea contraria¿, lo que constituye una derogación expresa, pues al resultar el artículo 1º. del Decreto de Gabinete No. 43 de 1990 contrario al artículo 1º. de la Ley 8 de 1997, enmarca en el supuesto de derogación contemplado en el citado artículo 23 de esta última ley.

Ahora bien, si el argumento anterior no bastase para fundamentar nuestro criterio, cabe señalar ¿en adición- que el inciso segundo del artículo 1º. de la Ley 8 de 1997, dispone que esta Ley tampoco afectará a aquellos servidores públicos que, hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para obtener una pensión complementaria o jubilación, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 o los regímenes especiales de jubilación. Estos servidores podrán acogerse a la pensión complementaria o jubilación que les corresponda, de acuerdo a dichas disposiciones¿.

Es evidente, entonces, que las personas que tenían derecho a una jubilación especial o a pensiones complementarias, y habían formulado la respectiva petición antes de emitirse el Decreto de Gabinete No. 43 de 1990, derecho que luego les fue reconocido después de entrar en vigencia este último texto legal, pero con el límite de B/.1,500.00 mensuales, tienen derecho a que les sea reconocida su jubilación especial o pensión complementaria de acuerdo a las citadas Leyes 15 de 1975, 16 de 1975 y a las leyes especiales de jubilación. Ello, desde luego, sin el límite o monto máximo señalado en el citado Decreto de Gabinete, porque el artículo 1º. de la Ley 8 de 1997 remite al régimen anterior al Decreto de Gabinete 43 de 1990.

Una resolución contraria, nos llevaría a una conclusión ilógica desde el punto de vista jurídica. En efecto, si dichas personas se jubilaron antes del 31 de 1999, porque cumplían o cumplen a cabalidad, ahora, con los requisitos exigidos a ese efecto por las leyes especiales de jubilación, resultaría contradictorio concluir que no tienen derecho a ejercer dicho derecho conforme al régimen anterior, cuando los que se jubilaron antes y

los que se jubilaron o jubilarán después, pero antes del 31 de diciembre de 1999, se encuentran en idénticas condiciones jurídicas, por lo que se les reconoce tal derecho.

Las personas a las que se refiere la consulta, por tanto, tienen derecho a percibir su jubilación especial o la prestación complementaria conforme lo establecieron el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 y las leyes especiales de jubilación, antes de la reforma introducida por el artículo 1º. del Decreto de Gabinete No. 43 de 1990. Ello incluye el pago de su pensión mensual, en el caso de los jubilados especiales, sin el límite o monto máximo establecido por dicho Decreto de Gabinete.

TERCERA INTERROGANTE:

¿Tienen o no derecho a disfrutar de sus ¿pensiones complementarias¿ o de sus jubilaciones especiales, en las condiciones establecidas por el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, conforme al artículo 1º de la Ley 8 de 1997, las personas que antes, durante y después de la vigencia del Decreto de Gabinete No. 43 de 1990 y antes del 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para obtener una pensión o prestación complementaria o jubilación especial, de acuerdo a lo establecido en las citadas leyes de 1975 y normas especiales sobre jubilaciones especiales, pero que no le han sido reconocidas formalmente por la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos?¿

En nuestra opinión, la respuesta a la presente pregunta es similar a las dos anteriores dado que a las personas a las que se refiere la pregunta, el inciso segundo del artículo 1º. de la Ley 8 de 1997, les reconoce tal derecho. En efecto, esa norma dispone que ¿aquellos servidores públicos que, hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para obtener una pensión complementaria o jubilación, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 o los regímenes especiales de jubilación¿ podrán acogerse a la pensión complementaria o jubilación que les corresponda, de acuerdo con dichas disposiciones¿.

Como se aprecia en el texto de la norma legal en referencia, ella concede en forma expresa el derecho a acogerse a una pensión complementaria o a una jubilación especial, a los servidores públicos que, antes del 31 de diciembre de 1999, conforme a las citadas leyes de 1975 y a las leyes especiales de jubilación, cumplan con los requisitos para acogerse a tales derechos. Por tanto, no podrían llegarse a una solución u opinión jurídica contraria, pues el texto legal es perfectamente claro.

CUARTA INTERROGANTE:

¿En caso de ser afirmativa la respuesta a estas preguntas, a partir de qué fecha se haría el reconocimiento del derecho en referencia?¿

En nuestra opinión, el reconocimiento del derecho a una pensión complementaria, a una jubilación o la diferencia en el monto de ésta, solamente puede ser reconocido a partir del 7 de febrero de 1997, fecha en que entró en vigencia el artículo 1º. de la Ley 8 de 1997, que fue el que reconoció e instituyó tales derechos.

En todo caso, tal reconocimiento debería declararse a partir del momento en que la persona interesada formule la petición, aplicando para ello lo establecido en el artículo 15 de la Ley 16 de 1975, que dispone que las prestaciones complementarias se iniciarán a partir de la fecha en que el servidor público formule la solicitud respectiva y cumpla con las condiciones establecidas en la Ley.

Nuestro dictamen jurídico está basado en los principios de equidad y justicia, por lo que tiende a conciliar en lo posible los criterios de interpretación jurídica aplicables, con la salvedad insoslayable de que el legislador ha utilizado una deficiente técnica legislativa al crear el artículo 1 de la Ley 8 de 1997, lo que da margen a más de una interpretación.

No obstante, partiendo del principio de que ningún ser terrenal puede detentar la verdad absoluta, estoy convencida de que La Verdadera Justicia no es fría ni imparcial, la Justa Justicia es aquella que media entre la norma y el bien común, esto es lo que quiso el legislador al concebir el artículo 1 de la Ley 8 de 1997. Corresponderá a la esfera jurisdiccional, en última instancia, ventilar este tema, toda vez que de acuerdo a la Ley no somos poseedores de un criterio jurídico con carácter vinculante.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/cch.