



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de abril de 2025
Nota C-082-25

Señor Director General:

Ref.: Criterio sobre propuesta de pago en especie de acuerdo al artículo 10 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota DENL-N-267-2025, recibida en este Despacho el 19 de marzo del año en curso, por cuyo conducto consulta respecto: “...a la propuesta de pago en especie presentada por el empleador REFRIUALCA PANAMA, S.A., con número patronal 87-370-10118, para cubrir su morosidad en concepto de cuota obrero-patronal”.

En primer lugar, nos permitimos indicar que la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, ley orgánica de la Caja de Seguro Social, recientemente modificada por la Ley No. 462 de 18 de marzo de 2025, reitera en su artículo 10 lo siguiente:

*“**Artículo 10. Facultad excepcional de conceder pagos en especie en abono a morosidad.** En el proceso de cobro de cuentas pendientes por cuotas, la Dirección General, previa aprobación de la Junta Directiva, podrá excepcionalmente aceptar pago en especie y títulos valores como abono a la morosidad.*

*En el primer caso, **solamente cuando se trate de bienes** que sea necesario adquirir por la institución y que estos no resulten más onerosos que los bienes del mismo tipo que adquiere regularmente la Caja de Seguro Social.*

En el segundo caso, solamente cuando se trate de títulos valores cuyo precio se liste normalmente en una Bolsa de Valores reconocida por la Superintendencia del Mercado de Valores y se

Actuario
DINO MON VÁSQUEZ
Director General de la
Caja de Seguro Social
Ciudad.

cuente...

cuenta con el criterio positivo de la Unidad Técnica de Inversiones de la Caja de Seguro Social.

En ambos casos, se requerirá el refrendo de la Contraloría General de la República, previa aceptación de la especie o el título valor. Esta forma de pago será reglamentada por la Junta Directiva.

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social podrá dar por terminado este mecanismo de cobro en el momento que así lo estime conveniente. De igual forma, podrá limitar el uso de este mecanismo en casos de reiterada morosidad del empleador.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Del citado artículo se infiere, que la Caja de Seguro Social (*la Dirección General*) posee una potestad excepcional, para aceptar pagos en especie, en abono a la morosidad de empleadores en sus cuotas obrero-patronales; sin embargo, el texto de la norma es claro restringiendo esa posibilidad únicamente a bienes que la institución requiera adquirir y que no sean más onerosos que los bienes del mismo tipo, que regularmente adquiere la Caja de Seguro Social, requiriéndose para ello, el visto bueno de la Contraloría General de la República para la aceptación de éstos.

Sobre el mismo aspecto, la Resolución No. 50,064-2016-J.D., de 11 de mayo de 2016, que modificó la Resolución No. 38,788-2006-J.D., de 30 de mayo de 2006, ambas de la Junta Directiva de dicha institución, estableció el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, el cual en su artículo 10, amplió las condiciones para aceptar pagos en especies, incluyendo además a los servicios como opción válida de dación en pago.

Si bien el artículo 10 de la ut supra citada Ley No. 51 de 2005, modificada por la Ley No. 462 de 18 de marzo de 2025, permite que esta forma de pago en especie será reglamentada, por la Junta Directiva de dicha institución, es con la finalidad que la misma, reglamentara la forma de pago en especie en bienes, como abono a la morosidad de empleadores, en sus cuotas, dentro del marco legal específico estipulado en dicha normativa, así como el pago en especie de títulos valores como lo determina específicamente el ya citado artículo 10, mas no así a los servicios, ya que dicha normativa no contempla esta posibilidad.

Adicionalmente, debemos recordar el principio legal de la jerarquía normativa¹ en el ordenamiento jurídico patrio, bajo el cual las leyes tienen mayor jerarquía que los reglamentos, motivo por el cual, un reglamento no puede ampliar ni contradecir, ni tampoco extenderse o abarcar más allá de lo dispuesto y permitido expresamente en la ley.

Por su parte, los artículos 9² y 10³ del Código Civil patrio son claros en cuanto a cómo debe interpretarse y aplicarse la ley, los cuales se enmarcan dentro del alcance de lo consultado.

En...

¹ Cfr. Artículo 35 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

² “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...”.

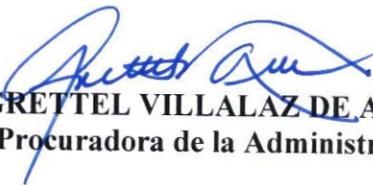
³ “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras...”.

En virtud del análisis jurídico anterior, este Despacho concluye de la siguiente manera:

- No se pueden aceptar pagos mediante servicios, en abono a la morosidad de empleadores a sus cuentas obrero-patronales.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-074-25