

11 de septiembre de 1996,

Su Excelencia
Raúl Arango Gasteazoro
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a su Nota NQ.708-96 DM del 8 de agosto del año en curso, remitida a este Despacho el día 19 de agosto del presente, pasamos a dar respuesta a la Consulta que nos formulara respecto a la adecuada interpretación y aplicación del artículo 1 de la Ley 82 de 5 de octubre de 1978, "Por la cual se reconocen derechos a los Honorables Representantes de Corregimientos de la Asamblea Nacional Constituyente quienes firmaron la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y tendrán también los mismos derechos el Secretario General y al Subsecretario General de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos", la cual estipula, el citado artículo, lo siguiente:

"ARTÍCULO 12 Los Honorables Representantes de Corregimientos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1972, quienes firmaron la Constitución Política de la República de Panamá, el Secretario General y el Subsecretario General de la Asamblea Nacional de 1972-1978, recibirán en forma vitalicia y gratuita los siguientes derechos:

a) Asistencia médica, intervención quirúrgica, medicamentos, atención hospitalaria, subsidio por vejez, invalidez y muerte, funerales por cuenta del Estado, en las mismas condiciones en que las presta la Caja de Seguro Social a sus asegurados y en países con los cuales Panamá, tiene Convenios de esta naturaleza.

b) Pasaporte diplomático y las demás exenciones y derechos que las leyes y derechos otorguen o lleguen a otorgar a los Honorables Representantes de Corregimientos.

c) Cada uno de los 505 constituyentes de 1972 portarán un carnet de identificación firmado por el Presidente de la República, que llevará impreso el Art. 4 de esta Ley". (El subrayado es nuestro)

Cabe aclarar en primer lugar, que los acápites b) y c), transcritos y el artículo 2 de la Ley 82 fueron derogados por la Ley 10 del 24 de julio de 1990, la cual también derogó artículos del Decreto ejecutivo 11 de 24 de febrero de 1986.

Sin dar paso a conjeturas, CABANELLAS señala que la derogación "es la abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra procedente de autoridad legítima". (CABANELLAS, Guillermo., Diccionario Jurídico Elemental, Buenos Aires, Edit. Heliasta, 3a. edic, 1980, p.98).

De la Ley 82 de 1978, quedan vigentes entonces, el artículo 1 acápite a), objeto de esta Consulta, y los artículos 4 y 5, que disponen lo siguiente:

"ARTICULO 4Q: Las autoridades nacionales y los servidores públicos cualesquiera sea su jerarquía, brindarán la debida consideración, respeto y protección a los Honorables Constituyentes de la República de Panamá de 1972.

ARTICULO 5Q: Esta Ley, entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria".

El artículo del Decreto Ejecutivo NQ.11 de 1986 reglamentario de la Ley 82 de 1978, que permaneció vigente después de la derogación referida se contiene en los artículos 1 al 5 que a la postre señalan los requisitos exigidos a los Honorables Constituyentes para ejercer los derechos consagrados en el artículo 1 de la Ley 82 de 1978. Para los efectos, reproduciremos el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 11 de 1986:

"Artículo 1: Todos los Honorables Constituyentes de 1972 podrán solicitar al Ministerio de Gobierno y Justicia subsidio por vejez o invalidez vitalicia al cumplir los 60 años si son varones y 55 si son mujeres.

PARAGRAFO: El monto de estos subsidios será de TRESCIENTOS BALBOAS (B/.300.00) mensuales y podrá ser aumentado en base al costo de la

vida".

Puesto que la frase resaltada en la transcripción del artículo 1 de la Ley 82 de 1978, "en las mismas condiciones en que las presta la Caja del Seguro Social a sus asegurados", motiva un conflicto de interpretación y aplicación de la norma, tal cual nos apunta en el criterio jurídico adjuntado; nos permitimos citar un extracto del artículo 1 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991 "por la cual se modifican el Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social", con el fin de comprender mejor la verdadera intención del legislador:

"Artículo : El artículo 1 del Decreto Ley 14 del 27 de agosto de 1954 quedará así:

...
 La Caja de Seguro Social tendrá a su cargo la administración y dirección del Régimen de Seguridad Social de conformidad con la Constitución Nacional, las Leyes y Reglamentos pertinentes y cubrirá los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". (Lo resaltado es nuestro)

..."
 Por su parte, nuestra Carta Magna, en su artículo 109, ampara el derecho de toda persona "a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar y obtener trabajo retribuido". Estos servicios denominados "de seguridad social", deberán ser facilitados "o administrados por entidades autónomas". Los beneficios se otorgarán, continúa expresando el artículo 109, en los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidente de trabajo, enfermedad profesional y "las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad social". Es importante recalcar la siguiente salvedad hecha por el artículo 109, "la Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan", puesto que la misma se concretizó con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y sus modificaciones posteriores.

CONCLUSIONES

El principio de seguridad social, su alcance y aplicación, se encuentra regulado en el artículo 109 de nuestra Constitución Política. Según indicaciones de la norma supracitada, se creó la Caja de Seguro Social, entidad autónoma encargada de administrar y dirigir el Régimen de Seguridad Social. Entre los riesgos a cubrir por la Caja de Seguro Social, se encuentra el de vejez, condición prioritaria a ser amparada por la Seguridad Social una vez cumplida la edad estipulada en la Ley para gozar de este beneficio.

Gracias a una disposición especial creada en 1978, los Honorables Constituyentes de 1972 se hicieron acreedores, en forma vitalicia y gratuita, a la concesión antes comentada, "en las mismas condiciones en que las presta la Caja de Seguro social a sus asegurados" (Artículo 1, Ley 82). La Ley 82 de 5 de octubre de 1978, "Por la cual se reconocen derechos a los Honorables Representantes de Corregimientos de la Asamblea Nacional Constituyente, quienes firmaron la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y tendrán también los mismos derechos el Secretario General de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos", reglamentada por el Decreto Ejecutivo 11 de 24 de febrero de 1986, eventualmente fue modificada por la Ley 10 de 24 de julio de 1990 "Por la cual se derogan artículos de la Ley 82 de 5 de octubre de 1978, del Decreto Ejecutivo 11 del 24 de febrero de 1986 y Decreto Ley 3 de 9 de octubre de 1989".

El Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, también sufrió transformaciones con el tiempo, ocurrida la última y más impactante, con la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, el párrafo del artículo 36 de la supracitada Ley reformante, aumenta la edad requerida con anterioridad para acceder a la pensión por vejez o jubilación:

"Artículo 36: El artículo 50 del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954 quedará así:

Artículo 50: La pensión de vejez tiene como finalidad reemplazar, dentro de ciertos límites los sueldos o salarios que deja de percibir el asegurado al retirarse de la ocupación que desempeña. Para tener derecho a la pensión de vejez se requiere:

- a) Haber cumplido 55 años de edad las mujeres y 60 los hombres; y

b) Haber acreditado por lo menos 180 meses de cotizaciones.

Parágrafo: A partir del 1 de enero de 1995, la edad requerida para tener derecho a la pensión de vejez será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres".

El alcance y aplicación de la Ley 30 de 1991, se expresa claramente en su artículo 51:

"Artículo 51: La presente Ley comenzará a regir a partir de su promulgación y dejará sin efectos aquellas disposiciones que le sean contrarias, salvo las excepciones que la misma establece".

Tomando en cuenta la jerarquía de las leyes, podemos visualizar una pirámide en la cual las leyes de menor importancia deben adecuarse a la categoría superior, pues la lógica nos indica que una autoridad y organismo inferior no puede dejar sin efecto las normas establecidas por un poder prominente. Podemos afirmar que en nuestro país existe la siguiente jerarquía: 1) La Constitución Nacional 2) Las leyes dictadas en consecuencia de la Constitución 3) Los Decretos Ley 4) Los Decretos Ejecutivos 5) Las Resoluciones Ministeriales, resoluciones de los distintos organismos administrativos, etc..

Siguiendo este orden de ideas, recordemos los tres supuestos contenidos en el artículo 36 del Código Civil que aluden a la derogación de leyes: declaración expresa del legislador, incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores y existencia de una ley nueva que regula íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería.

En base a todo lo expuesto, este Despacho es del criterio siguiente: las leyes dictadas por mandato de la Constitución Política, en este caso la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (Decreto Ley 14 de 1954), modificada por la Ley 30 de 1991, priman sobre los Decretos Ejecutivos, a saber: el Decreto Ejecutivo 11 de 1986 que reglamenta la Ley 82 de 1978, ambas disposiciones modificadas por la Ley 10 de 1990. Además, por ser la Ley 30 de 1991 posterior a la norma antes citada y por declaración expresa del legislador, tal cual señala su artículo 51 al apuntar que "comenzará a regir a partir de su promulgación y dejará sin efecto todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, salvo las excepciones que la misma establezca", tiene repercusiones extensivas a la Ley 82 de 1978.

Si los Honorables Constitucionales han recibido asistencia médica, intervención quirúrgica, medicamentos y atención hospitalaria, "en las mismas condiciones en que las presta la C.S.S., a sus asegurados, también deberán recibir el subsidio por vejez, invalidez, y funerales por cuenta del Estado siguiendo el mismo mecanismo, tal cual lo estipula el artículo 1 de la Ley 82 de 1978. Por ende, si la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social elevó la edad requerida como condición para acceder a la pensión por vejez, de 60 a 62 años para los varones, y de 55 a 57 para las damas, todas las personas agraciadas por la Ley 82 de 1978 deben atenerse a lo regulado por la Ley 30 de 1991, ulterior y suprema.

Esperando que la información suministrada haya sido de su entera satisfacción, me suscribo de usted con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/hf.