

Panamá, 23 de diciembre de 2002.

Honorable Legislador  
Dr. Carlos Alvarado  
Presidente de la Asamblea Legislativa  
E.S.D.

Señor Presidente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.AL/PRES/N-517 de 19 de noviembre de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada a continuación:

*“En nuestra institución existe un servidor público que desea acogerse a los beneficios que brinda la Ley 61 de 20 de agosto de 1998<sup>1</sup>, pero antes de prestar sus servicios en el Órgano Legislativo, **retiró voluntariamente sus cuotas que había pagado en la Caja del Seguro Social y lo sustituye por el pago de una indemnización por lo cotizado hasta el momento del retiro de sus cuotas a razón de un mes por cada seis meses cotizados, tal como se establece en el literal ‘a’ del artículo 55 del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954<sup>2</sup>.***

*Este servidor público, al momento de solicitar su pensión por vejez ante la Caja del Seguro Social, le fue negada mediante Resolución...expedida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja del Seguro Social, basándose en el presupuesto de que no cumplía con las cuotas mínimas que exige el artículo 50 de la Ley Orgánica de la institución.*

---

<sup>1</sup> Por la cual se establece el retiro por edad de algunos servidores públicos, G.O. 23,619 de 31 de agosto de 1998.

<sup>2</sup> Por el cual se modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social, modificada por la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, G.O. 21, 943 de 31 de diciembre de 1991.

*El servidor público en mención cuenta con cinco (5) años de cotización que corresponde a 60 cuotas ante la Caja del Seguro Social y tiene más de 75 años de edad.*

*El tema objeto de la consulta es el siguiente:*

- 1. ¿Le es permisible a este servidor público acogerse a los derechos de poder ser pensionado por vejez, basándose en lo establecido en la Ley 61 de 1998 o debe ser excluido por la simple acción de haber retirado sus cuotas de forma voluntaria y por este acto voluntario no cumple con el mínimo de cuotas que exige la Caja del Seguro Social para solicitar su pensión de vejez?*
- 2. ¿Se aplica en este caso el principio de que la Ley 61 de 1998 es de posterior promulgación y de especial pronunciamiento al Decreto Ley 14 de 1954, que es aquella donde se establecen las normas para que un asegurado solicite ante la Caja del Seguro Social su pensión de vejez?*
- 3. ¿Cuál debe ser el procedimiento que se debe seguir cuando el servidor público solicita que se le aplique el derecho que se establece en la Ley 61 de 1998 y él no cumple con las cuotas que exige la Caja del Seguro Social para que se le dé la pensión de vejez, pero estableciendo el presupuesto de que la Ley prevé que si no se cumple con lo anterior, esta pensión de vejez la brinda el Estado con cargo al Tesoro Nacional?*
- 4. ¿Qué institución estatal es la competente para que el servidor público realice la solicitud: debe solicitarla ante la Caja del Seguro Social y ésta la remita al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección de Tesorería General y continúa con el trámite junto con la Contraloría General de la República y estos destinan los fondos necesarios para que se acrediten en la Caja del Seguro Social, para que esta entidad proceda con el pago de la pensión de vejez?*

***Según el criterio emitido por la Dirección Nacional de Asesoría Legal Parlamentaria*** de este Órgano del Estado, el servidor público en mención sí tiene derecho a acogerse a la pensión de vejez que establece la Ley 61 de 1998, debido a que el servidor público en mención cumple con los requisitos legales que exige la ley para la aplicación porque consta con la edad estipulada, ya que es mayor de 75 años y cuenta con los cinco años de trabajo continuo en el Órgano Legislativo, por lo que cumple con el requisito de que el servicio prestado debe ser ininterrumpido.

*Además, nuestro criterio es fundamentado por lo dispuesto en el artículo 14 de nuestro Código Civil, que establece las reglas de interpretación de las normas cuando existen disposiciones incompatibles entre sí.*

*Por medio del análisis jurídico realizado de ambas leyes (Ley 61 de 1998 y Decreto Ley 14 de 1954) somos de la opinión que esta pensión de vejez...se refiere a una materia especial y no general, ya que la Ley 61 de 1998 tiene un ámbito de aplicación para algunos servidores públicos y no para todos, que para obtener los beneficios que brinda esta Ley, tienen que cumplir con requisitos especialísimos debido a que la función de esta norma es de carácter social.*

*Lo que buscaba esta Ley era que los servidores públicos que tuvieran una edad avanzada y no cumplieran con las cuotas mínimas que exige la Caja del Seguro Social, pudiesen retirarse del servicio público, sin perjudicarlos a que perciban una remuneración económica para cubrir su bienestar social y velando por la obligación del Estado de proveer los servicios sociales.*

*Respecto al segundo tema objeto de la consulta, somos de la tesis de que el servidor público debe realizar el trámite ante la Caja del Seguro Social, para que esta institución estatal, garante del bienestar social de sus asegurados y que cumple con la función de llevar los registros de los aportes que realizan los servidores públicos y privados, certifique la cantidad de cuotas que tiene acumuladas el servidor público en mención.*

*En caso de que estas no sean las mínimas exigidas por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social para solicitar su pensión de vejez, la solicitud deberá ser remitida a la Dirección de Tesorería General del Ministerio de Economía y Finanzas, ya que esta debe ser la institución que tiene que contemplar este egreso dentro de su presupuesto por mandato de la Ley 61 de 1998 .*

*Además, deberá mandar una copia a la Contraloría General de la República, para que ambas instituciones de manera coordinada, evalúen que el servidor público cumpla con los requisitos Ley 61 de 1998; y si cumple con éstos, que la Contraloría General de la República emita la resolución respectiva, enviándola a la Dirección de Tesorería General del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a destinar los fondos necesarios para el pago de la pensión de vejez; a su vez, que la Dirección de Tesorería General remita estos fondos a una cuenta de la Caja de Seguro Social en la cual deban operar únicamente los fondos de pensión de vejez de estos servidores públicos que se acogen a esta Ley especial.*

*De igual forma, que se remita copia de la resolución a la Dirección de Recursos Humanos de la institución a la que pertenezca el servidor público, a fin de que esta proceda con la solicitud ante la Caja de Seguro*

*Social para que se otorgue la pensión de vejez al servidor público, en cumplimiento de la Ley 61 de 1998 y estableciendo que los fondos destinados para el pago de la pensión de vejez proceden del Tesoro Nacional para darle cumplimiento a lo establecido en la Ley.”*

Ante todo, es menester citar el contenido del **artículo 55 del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954**, primer precepto invocado en la presente consulta e indispensable para iniciar el análisis de las interrogantes planteadas. Veamos:

*“Capítulo V. Riesgo de muerte. Pensión de sobreviviente por muerte del asegurado de origen no profesional.*

*Artículo 55: Cuando la muerte del asegurado sea de origen no profesional, habrá derecho a **pensiones de sobrevivientes** en los siguientes casos:*

- a) Cuando a la fecha del fallecimiento el asegurado hubiere reunido las condiciones de tiempo y densidad de cotizaciones que se exigen según el artículo 46 para el derecho a pensión de invalidez;*
- b) Cuando a la fecha del fallecimiento el asegurado hubiere tenido derecho a pensión de vejez en el supuesto de que hubiere cumplido a esa fecha la edad mínima señalada para el mencionado derecho a pensión de vejez.<sup>3</sup>”*

Estudiando el articulado citado, nos percatamos que el mismo guarda relación con la **pensión de sobreviviente por muerte del asegurado de origen no profesional**, condición que no fue señalada en la primera parte de la consulta elevada al indicar que el servidor público objeto de las interrogantes planteadas, retiró voluntariamente sus cuotas que había pagado en la Caja del Seguro Social y lo sustituye por el pago de una indemnización por lo cotizado hasta el momento del retiro de sus cuotas a razón de un mes por cada seis meses cotizados.

De aquí que es preciso citar el **artículo 37 de la Ley 30 de 1991** que modifica la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, referente a la **indemnización por vejez o para causar derecho en el riesgo de muerte**.

En lo que respecta al caso entre manos, consideramos que dicha norma puede ser aplicable en cuanto **el servidor público mencionado puede haber retirado voluntariamente sus cuotas de la Caja de Seguro Social** con el propósito de hacer uso y goce de la pensión por vejez **sin tener acreditado el número suficiente de meses de cotización requerido para este derecho**. Veamos:

---

<sup>3</sup> Artículo 55 conforme fue subrogado por el artículo 70 del Decreto Ley 9 de 1962.

*“Artículo 37. El artículo 52 del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954 quedará así-*

*Artículo 52: Si el asegurado, después de cumplir la edad requerida para la pensión normal de vejez, se retira definitivamente de un empleo o trabajo remunerado y no tuviere acreditado el número suficiente de meses de cotización requerido para el derecho de vejez o para causar derecho en el riesgo de muerte, según el literal a) del artículo 55 del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, podrá solicitar se le conceda en sustitución de la pensión de vejez una suma de dinero equivalente, por cada seis (6) meses de cotizaciones acreditadas, a una mensualidad de la pensión de vejez que le habría correspondido en el caso de que hubiere tenido derecho a una pensión por vejez en la fecha en que formule la solicitud.*

*Parágrafo: El asegurado que reciba la suma de dinero mencionada en este artículo no tendrá derecho, si vuelve a cotizar, a percibir nuevamente suma alguna de dinero por este concepto.*

*Las nuevas cuotas aportadas causarán derecho a las demás prestaciones que otorga la Ley. “*

De acuerdo a lo relatado, un servidor público perteneciente al Órgano Legislativo cuenta en la actualidad con cinco (5) años de cotización y al tener más de 75 años de edad, desea acogerse a los beneficios que brinda la Ley 61 de 20 de agosto de 1998.

Sin embargo y tal como podemos deducir de la situación descrita aplicando lo estipulado en el artículo 37 de la Ley 30 de 1991 apenas transcrito, esta persona posiblemente se retiró definitivamente de un empleo o trabajo remunerado antes de iniciar labores en el Órgano Legislativo, por haber cumplido con la edad requerida para la pensión normal de vejez sin tener acreditado el número suficiente de meses de cotización requerido para este derecho.

El artículo 36 de la Ley 30 de 1991 señala al respecto de la pensión de vejez lo siguiente:

*“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 cincuenta y cinco (55) años de edad las mujeres y sesenta (60) años los hombres;*
- b) *Haber acreditado por lo menos ciento ochenta (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 cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años los hombres.”***

Ahora bien, el parágrafo del artículo 37 de la Ley 30 de 1991 es taxativo al apuntar que el asegurado que reciba la suma de dinero mencionada en esta norma no tendrá derecho, si vuelve a cotizar, a percibir nuevamente suma alguna de dinero por este concepto.

Por tanto, en el caso específico bajo estudio, **las nuevas cuotas aportadas por el servidor público adscrito hoy día al Órgano Legislativo, sólo causarán derecho para hacer uso y goce de las demás prestaciones que otorga la Ley de la Caja de Seguro Social.**

Esta podría ser la causa real por la cual le fue negada a dicho servidor público, la solicitud de pensión por vejez presentada ante la Caja del Seguro Social al amparo de la Ley 61 de 20 de agosto de 1998 y no precisamente bajo el presupuesto de que no cumplía con las cuotas mínimas que exige el artículo 50 (artículo 37 de la Ley 30 de 1991) de la Ley Orgánica de la institución.

Aunado a esto, vale recalcar que el servidor público adscrito hoy día al Órgano Legislativo ya ha solicitado una suma de dinero equivalente a la pensión de vejez en sustitución de la misma, por cada seis (6) meses de cotizaciones acreditadas. Esta cantidad es equivalente a una mensualidad de la pensión de vejez correspondiente al derecho acumulado a la fecha en que formuló la solicitud.

Hacemos esta salvedad porque es incompatible la percepción de más de una prestación en dinero por un mismo beneficiario de la Caja de Seguro Social.

Así lo confirma la **Ley 67 de 19 de diciembre de 2001 ‘Que modifica la Ley 15 de 1975 sobre la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social’**, de la cual transcribimos el articulado pertinente:

*“Artículo 1. El artículo 22 de la Ley 15 de 1975 queda así:*

**Artículo 22: Es incompatible la percepción de más de una prestación en dinero por un mismo beneficiario, concedida de conformidad con la legislación especial que sobre esta materia rige a la Caja de Seguro Social.**

*En caso de concurrencia se pagará la más beneficiosa.*

**No obstante lo dispuesto en este artículo, se permitirá el pago simultáneo y total de prestaciones de dinero, sumando ambas prestaciones sin que la totalidad exceda la cantidad de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales, en los siguientes casos:**

- a) *El pensionado por incapacidad parcial permanente por riesgo profesional que posteriormente llegase al goce de una pensión de vejez.*

**La suma de ambas prestaciones no podrá exceder la cantidad de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales.**

- b) *El goce de un subsidio por enfermedad o por riesgo profesional y el goce de una pensión de viudez;*
- c) *El goce de la jubilación o pensión por derecho propio y el goce de la pensión de viudez serán simultáneas, sin que las sumas de ambas prestaciones excedan de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales, por el período de cinco años que debe contarse desde la fecha del fallecimiento.*
- d) *El goce de una pensión por incapacidad parcial permanente y el goce de un subsidio por maternidad.*

**Artículo 2: La presente Ley modifica el artículo 22 de la ley 15 de 31 de marzo de 1975.**

**Artículo 3: Esta ley es de orden público y de interés social, tiene efecto retroactivo, sólo para los expedientes en trámite y/o recurridos ante la Caja de Seguro Social.”**

En conclusión, la solicitud de pensión por vejez presentada ante la Caja del Seguro Social por el servidor público objeto de la presente consulta, en virtud de la Ley 61 de 20 de agosto de 1998, no procede de acuerdo a lo señalado en el parágrafo del artículo 37 de la Ley 30 de 1991 y la Ley 67 de 19 de diciembre de 2001.

Con referencia a las otras interrogantes planteadas sobre el mecanismo para hacer efectiva la pensión por vejez otorgada por la Ley 61 de 20 de agosto de 1998, somos de la opinión que el ente especialista en esta materia, este es, la Caja de Seguro Social, debe ser el indicado para corroborar el criterio externado por vuestro Asesores Legales en cuanto al procedimiento que se debe seguir al respecto.

Por tanto, le sugerimos remitir sus inquietudes a las oficinas correspondientes de la Caja de Seguro Social por carecer este despacho de la suficiente competencia para emitir un dictamen en derecho sobre los trámites indicados.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.