



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de abril de 2009.
C-45-09.

Su Excelencia
Dilio Arcia
Ministro de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señor Ministro:

Me es grato dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No.227-DAL-09, de fecha 2 de marzo de 2009, por medio de la cual consulta la opinión de esta Procuraduría en relación con la posibilidad de reglamentar, a través de un decreto ejecutivo, el procedimiento a seguir para que los miembros de la Policía Nacional que actualmente gozan de jubilación en virtud de lo establecido en la ley 18 de 1997, orgánica de esa entidad de la fuerza pública, puedan acogerse al régimen que les resulte más beneficioso, una vez alcancen la edad que establece la ley 51 de 2005 para acogerse a una pensión de vejez.

Para los fines de absolver el tema objeto de consulta, resulta pertinente señalar que de acuerdo con lo que dispone el artículo 98 de la citada ley 18 de 1997, el personal de la Policía Nacional separado de manera definitiva del servicio activo, pasara a lo que el texto legal denomina "estado de jubilación, si ha cumplido con el tiempo de servicio reglamentario.

En concordancia con lo dispuesto por la mencionada disposición, el artículo 99 del mismo cuerpo normativo señala lo siguiente:

“ Artículo 99: Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

1. Haber cumplidos 25 años de servicio consecutivos o 30 años de servicio no continuos prestados dentro de la institución.

La jubilación conlleva el derecho a percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado.

Parágrafo: Los miembros que ingresaron a la Policía Nacional a partir del 1 de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados al cumplir 30 años de servicio dentro de la institución.

2. Cuando, en cumplimiento del deber, queden inválidos de por vida o imposibilitados para prestar servicio. En este caso, la jubilación se cubrirá conforme lo indicado en el numeral anterior.

3. Previa solicitud, por disminución de la capacidad psicofísica; por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o por sobrepasar la edad mínima correspondiente a su cargo, después de 20 años de servicio continuos en la institución. En este caso tendrá derecho a que se le pague una asignación mensual de retiro que no sobrepase el setenta por ciento (70%) de su último sueldo. El Órgano Ejecutivo provera (sic) los fondos en el presupuesto para cubrir esta prestación, y el reglamento establecerá la forma de determinar la cuantía de la asignación.”

En lo que respecta al personal no juramentado de la institución, el artículo 100 de la mencionada excerpta legal indica que éste se jubilará según lo disponga la ley orgánica de la Caja de Seguro Social.

Frente a este régimen especial de jubilaciones establecido en beneficio de los miembros de la Policía Nacional, la ley 51 de 2005, que actualmente regula el régimen de invalidez, vejez y muerte en nuestro sistema de seguridad social, señala en su artículo 170, relativo al cálculo de la pensión de retiro por vejez, que la edad de referencia para acogerse a este beneficio será de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, siendo la pensión básica equivalente al 60% del salario base mensual, monto al cual se le agregarán los incrementos que correspondan a las cuotas aportadas en exceso después de haber alcanzado el asegurado el número de cotizaciones y la edad de referencia indicadas en dicha ley.

El caso específico de las personas cuyas jubilaciones o pensiones son pagadas por el Estado, entre los que se encuentran los jubilados de la Policía Nacional, constituye materia que recoge el artículo 175 de la ley 51 de 2005, cuyo texto reproducimos a continuación para un mejor entendimiento del tema bajo examen:

“Artículo 175: Reembolsos al Tesoro Nacional.

La Caja de Seguro Social reintegrará al Tesoro Nacional el monto de las prestaciones económicas por invalidez o vejez a que tengan derecho las personas jubiladas, pensionadas o declaradas empleadas supernumerarias, pagadas por el Estado, una vez que dichas personas generen derecho a estas prestaciones conforme lo dispuesto en esta Ley, y siempre que dichos montos no sean superiores a los que reciben por parte del Estado.

En este caso, se pagará al asegurado directamente la pensión de la Caja de Seguro Social si esta es más beneficiosa.

No obstante lo anterior, el Estado deberá transferir a las personas jubiladas, pensionadas o declaradas empleadas supernumerarias, cuyas pensiones de invalidez o vejez les hayan sido reintegradas, la totalidad de las sumas a que tengan derecho, de acuerdo con lo señalado en los artículos 192 y 193 de la presente Ley.”

Lo dispuesto por la norma transcrita, a juicio de este Despacho contempla de manera concreta la situación a la que alude la consulta que ocupa nuestra atención, es decir, aquella en la que podría encontrarse un jubilado de la Policía Nacional que alcance la edad establecida por la ley 51 de 2005 para acogerse a una pensión normal de vejez. En este contexto pueden presentarse dos situaciones:

- 1) Que el monto de las prestaciones que tendría derecho a recibir de la Caja de Seguro Social al cumplir la edad requerida por la ley 51 de 2005, para acogerse a la pensión de retiro por vejez, sea inferior al que recibe en concepto de jubilación por parte del Estado.

En este caso, la Caja de Seguro Social está obligada a reintegrar al Tesoro Nacional **el monto total de las prestaciones** que tienen derecho a recibir estos jubilados al alcanzar la edad prevista por la ley 51 de 2005 para acogerse a la pensión normal de vejez, incluyendo las previstas en los artículos 192 y 193 de la referida ley 51, es decir, los diez (10) balboas que corresponden al aumento automático de la pensión de vejez, que se hará efectivo a partir del 1º de enero de 2010 y cada cinco (5) años y, el monto correspondiente a la bonificación anual uniforme.

En este caso, es obligación del Estado hacer efectivo a los jubilados el pago del aumento de la pensión y de la bonificación correspondiente.

- 2) Que el monto de las prestaciones que tendría derecho a recibir de la Caja de Seguro Social al cumplir la edad requerida por la ley 51 de 2005, para acogerse a la pensión de retiro por vejez, sea superior al que recibe por parte del Estado.

En este caso, la Caja de Seguro Social debe pagar directamente dichas prestaciones al asegurado, quien quedará sujeto, para todos los efectos, al régimen de la ley 51 de 2005.

Por otra parte, en atención a su consulta, resulta pertinente citar un extracto de la sentencia de 20 de octubre de 1995, en la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al referirse al ejercicio de la potestad reglamentaria, expresó lo siguiente:-

“...de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes

que lo requieran para su mejor cumplimiento. **Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley.** Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión de normativa del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley" (Derecho Administrativo, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, pág. 19).

Todo lo anterior nos lleva a concluir que en el presente caso no existe vacío legal que justifique la reglamentación de esta materia a través de un Decreto Ejecutivo, toda vez que las disposiciones que la regulan, desarrollan con claridad el procedimiento a seguir para que los miembros de la Policía Nacional que actualmente gozan de jubilación en virtud de lo establecido en la ley 18 de 1997, puedan optar por el régimen que les resulte más beneficioso, una vez alcancen la edad que establece la ley 51 de 2005 para acogerse a una pensión de retiro por vejez.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

