

Soble
Salario
E-173

5 de julio de 1996.

Licenciado
Héctor B. Alemán E.
Director General del
Instituto para la Formación y
Aprovechamiento de Recursos Humanos.
E. S. D.

Estimado Señor Director:

Mediante la presente, damos contestación a su atenta Nota no. D.G.110-96-317, fechada 10 de junio de 1996, a través de la cual se sirvió consultarnos aspectos relacionados al pago de sueldos a una funcionaria, que simultáneamente se encuentra beneficiada por una pensión de invalidez.

Señala usted que dicha funcionaria solicita ser reintegrada a la institución a su cargo, durante el período de readaptación en que disfrute del beneficio de pensión de invalidez; y que le preocupa el que "por mandato constitucional y legal, los servidores públicos no pueden percibir simultáneamente dos o más sueldos pagados por el Estado, a excepción de los casos especiales que determine la Ley".

En virtud de sus interrogantes, consideramos de utilidad, definir bajo qué premisas se enmarca la prohibición constitucional de ~~devengar dos sueldos del Estado.~~

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 18 de junio de 1965, señaló en relación al artículo 246 de la Constitución de 1946 (artículo 298 de la Constitución Política de 1972):

"Al resolver la demanda la Corte consideró que para que el artículo 246 de la Constitución resulte infringido es necesario que el empleado o funcionario público perciba dos o más sueldos pagados por el Estado, esto es, del Tesoro Nacional, por ejemplo, el caso de un médico con funciones asignadas en el Hospital Santo Tomás, a quien al mismo tiempo se le designara para que prestara servicios profesionales en el Hospital Psiquiátrico, por ser ambas instituciones de propiedad del

Estado y tener este que pagar ambos sueldos".

Excluye la Corte a la Caja de Seguro Social entre las entidades autónomas formadas con aportes del Estado, porque según el artículo 1º del Decreto Ley Nº9 de 1º de agosto de 1962, "es un entidad de Derecho público,(sic) autónoma en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personería jurídica y patrimonio propio y fondos separados e independientes de los de la Administración Pública". Fondos que tienen ese carácter -agrega nuestro más Alto Tribunal- porque se forman en su mayor parte con el aporte de todos los asegurados de la Caja. A lo cual hay que agregar que el Estado tiene la obligación de cumplir ante la Caja de Seguro Social con las cuotas que como patrono le tiene asignada la Ley".(negritas nuestras)(Jurisprudencia Constitucional.Tomo I. Univ.de Panamá. Sección de Investigación Jurídica. Panamá,1967. pags.505-506).

La Corte Suprema de Justicia ha definido parámetros claros para determinar cuándo se devengan dos sueldos del Estado, señalando que es necesario los fondos provengan del Tesoro Nacional, y por tanto, que el funcionario se encuentre laborando en dos instituciones del Estado. De igual forma señala la Corte, que la Caja de Seguro Social está excluida de las entidades autónomas financiadas por el Estado, debido a que la misma es económicamente autónoma, con patrimonio propio y fondos separados e independientes de la Administración Pública, formados por los aportes de los asegurados a la Caja. En consecuencia, las prestaciones emanadas de la Caja de Seguro Social no constituyen erogaciones al Tesoro Nacional.

A continuación, debemos señalar las diferencias esenciales que distinguen las figuras jurídicas del salario y de pensión por invalidez.

Al respecto, podemos conceptuar la pensión de invalidez como señala el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual:

"SEGURO DE INVALIDEZ. El seguro por invalidez, encuadrado en los sociales, es el que le permite al trabajador obtener una pensión en el caso de tener que dejar el trabajo antes de la edad y condiciones para obtener el retiro o la jubilación, por causa de salud o incapacidad física sobrevenida.

Junto con los de vejez y el de muerte, el seguro de invalidez se denomina de pensión, por traducirse en la percepción de una suma de dinero. (CABANELLAS, G. Dic. Enciclopédico de Derecho Usual. t.VII. Heliasta. Bs.As. Arg., 1989.p342).

La figura en análisis, comprende en si la percepción de un ingreso pecuniario o suma de dinero, por esta razón se denomina pensión, y como define la Doctrina, su finalidad es que el trabajador obtenga los ingresos de que se verá privado en virtud de su situación de incapacidad psicofísica de laborar.

La pensión por invalidez, es por naturaleza una institución de seguridad social, esto es, una prestación por un riesgo cubierto por la Caja de Seguro Social. Tal concepto lo expone el artículo 45 del Decreto Ley 14 de 1954 (Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social):

"Artículo 45. Se considerará inválido para efectos de este seguro, el asegurado que, a causa de enfermedad o alteración física o mental, queda incapacitado para procurarse, por medio de un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración que percibía habitualmente antes de sobrevenirle la invalidez o de la que habitualmente percibe en la misma región un trabajador sano del mismo sexo, y de capacidad y formación semejantes."

En virtud de la norma citada, entendemos que la pensión de invalidez, es una prestación social a favor del asegurado que a causa de alteraciones psicofísicas, se encuentra imposibilitado para obtener un trabajo, que le remunere al menos, por un tercio de los ingresos que percibía habitualmente antes de producirse la invalidez.

Dicha prestación, también se caracteriza porque es financiada con fondos separados e independientes a los del Tesoro Nacional, tal y como lo señala el artículo 26 de la Ley Nº30 de 26 de diciembre de 1991:

"Artículo 26. El artículo 34 del Decreto Ley Nº14 de 27 de agosto de 1954 quedará así:

Artículo 34. Para efectos del financiamiento del riesgo de invalidez, vejez y muerte, la

Caja de Seguro Social constituirá y mantendrá una Reserva Técnica Federal y a ésta ingresarán los recursos señalados en los literales a),b),c),e),i),y m), del artículo 24, de esta Ley, una vez deducidas las cantidades señaladas en el artículo 25 de esta Ley, para el riesgo de enfermedad y maternidad, así como los pagos que se efectúen en el año por concepto de otras prestaciones de riesgo de invalidez, vejez y muerte, que no sean pensiones. Ingresarán igualmente a la Reserva Técnica General, las utilidades anuales que se obtengan de las inversiones de tales reservas."

Podemos concluir que la misma constituye una prestación financiada por los fondos de la Caja de Seguro Social, y en consecuencia, es producto de las cuotas que pagan tanto los empleadores (particulares o el Estado), como los propios asegurados, a fin de ser protegidos ante la contingencia de hechos que les impidan trabajar normalmente.

En oposición a la pensión de invalidez, el sueldo es un "conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral. Integra el salario una contraprestación jurídica, y es una obligación de carácter patrimonial a cargo del empleador ; el cual se encuentra obligado a satisfacerla en tanto que el trabajador ponga su actividad profesional a disposición de aquél". (CABANELLAS, G. idem.p.275).

Ahora bien, la reincorporación del funcionario a la Institución, produce una serie de efectos jurídicos, entre los cuales se encuentra el pago del sueldo correspondiente, toda vez que el mismo constituye la contraprestación que el trabajador recibe por sus servicios, por lo que puede entenderse en sentido amplio, que el mismo es "toda renta, provecho o beneficio cobrado por el hombre a cambio de su trabajo"(idem,p.274).

En consecuencia debemos distinguir, que dicho sueldo no es similar al ingreso por pensión de invalidez, que puede percibir el funcionario, ya que dichas prestaciones responden a causas distintas y no son asimilables entre sí. Una constituye la prestación laboral (sueldo o salario) y la otra es una prestación producto de un riesgo. La primera la paga el empleador, la segunda la entidad de Seguridad Social.

En caso relacionado con la prohibición legal de trabajar a los jubilados, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 21 de febrero de 1984, declaró inconstitucionales los artículo 28 de la Ley No.15 de 31 de marzo de 1975 y 27 de la Ley No.16 de 31 de marzo de 1975, y declaró:

"Los artículos 28 y 27 de la leyes mencionadas en la demanda, al prohibir a las personas comprendidas que se acojan al régimen de seguridad social como pensionados por vejez o que reciban las prestaciones concebidas por el Fondo Complementario de prestaciones Sociales Obligatorio, que no podrán "realizar ningún trabajo por cuenta de terceros", inclusive, si lo hacen, faculta a la Caja para disminuir el monto de la pensión en suma igual a la que reciba o haya recibido por concepto de salario por cuenta tercero", (sic) crean condiciones o limitaciones en abierta y clara contradicción con los principios consagrados por los artículos 60 y 75 del Estatuto Fundamental."

La Corte señala con claridad, que la percepción de la jubilación (e igualmente cualquier otra prestación de la Caja de Seguro Social) no es óbice para que los beneficiarios puedan a su vez trabajar. En este sentido, esta Procuraduría ha señalado en Consulta No.020/96 de 17 de enero de 1996 al Consejo Municipal de San Miguelito:

"La persona no está recibiendo dos emolumentos por parte del Estado, sino uno. El otro que recibe es a través de la Caja de Seguro Social, que es la entidad que por Ley administra la Seguridad Social de la República de Panamá y los programas relacionados con ella. Así tenemos, que uno de los programas que ella lleva a cabo es el Programa de Pensionados y Jubilados, del cual se destina un porcentaje de las cuotas que se le deducen a todo trabajador activo que se encuentre en territorio panameño, para que al retirarse, luego de cumplir con los demás requisitos que exige la norma jurídica, pueda disfrutar de la jubilación."

En consecuencia, el sueldo producto del trabajo en el Estado, al no provenir de los mismos fondos que los de la pensión de invalidez, no es equiparable a ésta. Dicha pensión se financia de los fondos indicados en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social

(ver literales a), b), c), e), i), y m) del artículo 31, y el artículo 34 -v.g.:segunda partida del décimo tercer mes, pagada por los empleadores particulares y el Estado-); en consecuencia, procede de fondos distintos a los del Tesoro Nacional, y por tanto, ambos son completamente independientes .

Aclarados los conceptos pertinentes de sueldo y pensión de invalidez, nos encontramos en capacidad de proceder al estudio del artículo 49-C de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social:

"Artículo 49-C. Los asegurados en goce de pensión de invalidez podrán trabajar cuando se encuentren en período de rehabilitación por Autorización de la Comisión de Prestaciones."

La pensión de invalidez exime del trabajo, ya que implica la incapacidad de realizar el mismo y por tanto, busca cubrir el ingreso económico que percibía el pensionado. En este sentido, a fin de no ser objeto de fraude, la Caja de Seguro Social condiciona el pago de la pensión por invalidez al beneficiario, al cumplimiento de la indicaciones y órdenes que le sean impartidas (exámenes médicos, tratamientos de rehabilitación, etc.), bajo sanción de suspensión del pago respectivo. (ver artículo 49-B. Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social).

No obstante lo expresado, el artículo 49-C, permite el trabajar a los pensionados que se encuentren en rehabilitación por autorización de la Comisión de Prestaciones. Se explica dicha excepción, en virtud del proceso de rehabilitación, que en circunstancias implica el reinicio de labores para el pensionado, a fin de obtener un restablecimiento absoluto.

En virtud de las razones señaladas, podemos afirmar que todo funcionario que reciba pensión de invalidez y a su vez, se encuentre en período de rehabilitación, puede trabajar siempre que este autorizado por la Comisión de Prestaciones, al tenor de lo que establece el artículo 49-C precitado.

Si se encuentra en capacidad de trabajar, y la Institución efectivamente lo emplea, el ingreso del funcionario a la Institución como trabajador, le da derecho a percibir el sueldo correspondiente, ya que el mismo no es más que la debida contraprestación a sus servicios.

Esta Procuraduría es del criterio de que la percepción simultánea de la pensión de invalidez y el sueldo, no son contradictorias entre sí, ya que responden a dos razones distintas: el proceso de rehabilitación y el trabajo en el IFARHU.

Igualmente consideramos, que dicha situación jurídica no es violatoria del artículo 298 de la Constitución Política, ni tampoco susceptible de ser declarada ilegal, debido a que tales prestaciones no son dos sueldos pagados por el Estado: se percibe un sueldo proveniente del Tesoro Nacional, a través del IFARHU, y una pensión por invalidez a través de la Caja de Seguro Social.

Esperando mediante la presente, aclarar sus dudas en relación a la cuestión planteada con nuestros sinceros deseos de éxito en sus funciones,

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/22/rbr.