

Panamá, 8 de enero de 2004.

Su Excelencia
ARNULFO ESCALONA ÁVILA
Ministro de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señor Ministro:

De acuerdo a nuestras funciones como asesores de la administración pública, contemplada en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 6, numeral 1, nos permitimos ofrecer contestación a la nota N°1973-D.L.2003, calendada 12 de noviembre de 2003, recibida el 4 de diciembre de 2003, mediante la cual consulta nuestro criterio jurídico, respecto algunos aspectos del artículo 1 de la Ley 6 de 16 de junio de 1987, relacionado con el beneficio del descuento del valor del pasaporte a jubilados, pensionados y personas de tercera y cuarta edad.

Concretamente pregunta a esta Procuraduría lo siguiente:

"Si los panameños que se encuentran en el extranjero y solicitan un pasaporte ordinario, tienen el derecho al descuento del cincuenta por ciento (50%) en el valor del pasaporte o si la Ley N°6 de 16 de junio de 1987, se refiere únicamente a los panameños residentes en el territorio nacional."

Opinión del Ministerio de Gobierno y Justicia

El Ministerio es del criterio que todos los panameños, tanto el que resida en el extranjero como en territorio nacional, que tengan cincuenta y cinco (55) años o más si son mujeres y sesenta (60) o más si son hombres, tienen derecho a recibir el beneficio del descuento del 50% del valor del pasaporte.

Asimismo se sostiene, que dicho beneficio también es aplicable a todos los extranjeros que residan en territorio panameño.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Para dar respuesta a lo consultado por usted, es preciso citar textualmente el contenido del artículo 1° de la Ley 6 de 1987, modificado por las Leyes 18 de 1989, 15 de 1992 y 37 de 2001, que en lo pertinente a esta consulta, expresa:

“Artículo 1: **Todos los panameños** o extranjeros residentes en el territorio nacional, que tengan cincuenta y siete (57) años o más si son mujeres y sesenta y dos (62) años si son varones y todos los jubilados y pensionados gozarán de los siguientes beneficios:

...

18. Descuento de 50% del valor de los pasaportes.

...” (el resaltado es nuestro)

Antes de proceder a emitir nuestro criterio jurídico de la norma citada, objeto de esta consulta estimamos conveniente examinar el concepto **residente** para una mayor comprensión del análisis.

Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas Sociales se refiere al concepto residencia así: "Domicilio, morada, habitación. Permanencia o estancia en un lugar o país. Presencia y vivienda de determinados funcionarios, donde desempeñan sus cargos o funciones exigidas como obligación ajena a su oficio"

Por otro lado, el Diccionario de Uso María Moliner, se refiere a residencia en los siguientes términos:

"Residencia: Acción y efecto de residir. Domicilio, casa o edificio donde se vive o en que una entidad está instalada".

Luego entonces, el término residencia, constituye la estancia de vivir en determinado lugar, lo cual puede ser por distintas circunstancias (trabajo, estudio u otro), y por tanto, puede estar sujeto a cambio en cualquier momento. Es decir, la residencia, no es un estado permanente, y en muchas ocasiones es exigida por una obligación laboral.

Es importante recordar cuando interpretamos normas jurídicas que debemos tener presente las reglas de la hermenéutica legal y en nuestro ordenamiento jurídico las mismas están consignadas en el Código Civil. Así pues en el caso que nos ocupa, su artículo 9 dispone, que cuando el sentido de la ley es claro, no se desentenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu.

Se desprende con meridiana claridad del artículo 1, de la Ley 6 de 1987, con sus respectivas modificaciones, que existen dos categorías de jubilados o pensionados: quienes tengan cincuenta y siete (57) años o más, si son mujeres y sesenta y dos (62) años o más si son hombres, son los

beneficiarios del derecho a los descuentos respectivos, a saber; a) todos los panameños, y b) los extranjeros residentes en territorio nacional.

A nuestro juicio, los panameños residentes en el extranjero, por su condición de panameños, gozan de los beneficios concedidos a las personas de tercera y cuarta edad, jubilados y pensionados, que otorga la Ley 6 de 1987, pues la norma de forma precisa y clara refiere a la condición de todos los panameños, sin hacer distinción alguna.

La exigencia de la residencia es para los extranjeros y no para los panameños, que por su sola condición de nacionales del país tienen garantizados sus derechos.

Sobre este tópico, cabe referirnos a una sentencia de 10 diciembre de 1993, publicada en el Registro Judicial de diciembre de 1993, página 77, que sostiene, "que la igualdad ante la Ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario.

Es oportuno mencionar, que la residencia se puede establecer en otro lugar o país por distintas circunstancias, que en muchas ocasiones son ajenas a la voluntad, lo cual, también nos conlleva a entender que los beneficios se extienden a todos panameños sean o no residentes en el país.

De interpretarse de otra forma, podría entenderse que los funcionarios diplomáticos, o el ciudadano panameño que labora o estudia en el extranjero, y por ello mantiene su domicilio en el exterior, no se le deben otorgar los beneficios de la Ley 6 de 1987.

En síntesis, consideramos que de conformidad con el artículo 1, de la Ley 6 de 1987, con sus

modificaciones, el descuento del 50% en el valor de los pasaportes, otorgados a los jubilados, pensionados y las mujeres de cincuenta y siete (57) años o más y sesenta y dos años (62) años o más si son hombres, deberá beneficiar a:

1. Todos los panameños, cualesquiera sea su residencia.
2. Los extranjeros residentes en Panamá.

Por tanto, no debe interpretarse que los panameños que residan en el extranjero, que cumplan la condición de jubilado y pensionado, de tercera o cuarta edad, se les excluya del derecho a los descuentos que contempla la Ley 6 de 1987.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.