

Panamá, 19 de Enero de 2001.

Licenciado

ERYX TEJADA HIM, M.A.

Secretario Ejecutivo del Sistema
de Ahorro y Capitalización de Pensiones
de los Servidores Públicos.

E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota SIACAP-N-N°364-2000 de 1 de diciembre de 2000, a través de la cual tuvo a bien consultarnos respecto a algunas situaciones relacionadas con el proceso de pago del beneficio adicional a que hace referencia la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997, que crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP).

Concretamente hace referencia a los casos de solicitudes presentadas por los familiares de afiliados fallecidos que acreditan su condición de pensionados como sobrevivientes, de conformidad con las normas de la Caja de Seguro Social.

Planteamiento Legal

Al respecto, además de los requisitos que contempla el artículo 4 de la referida Ley que deben cumplir los afiliados para disponer de los fondos acreditados en su cuenta individual en el SIACAP, el artículo 6 dispone lo siguiente:

“**Artículo 6.** En caso de muerte de un afiliado, su beneficiario o beneficiarios designados recibirán el saldo de su cuenta individual. De no existir beneficiarios designados, el saldo de dicha cuenta será distribuido entre los familiares del afiliado que obtengan una pensión de la Caja de Seguro Social como sobrevivientes”.

A su vez, la norma precitada es desarrollada por el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°27 de 27 de junio de 1997, que reglamenta la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997, que a la letra lee así:

“**Artículo 21.** El afiliado deberá declarar ante la entidad Registradora Pagadora, en formulario especial diseñado para estos efectos, las personas que serán beneficiarias en caso de su fallecimiento. En este último caso, el afiliado deberá establecer los porcentajes de la cuenta individual que le corresponderán a cada uno de ellos. Si no existen beneficiarios designados, todo el saldo de la cuenta de distribuirá entre los familiares del causante que tengan derecho a pensiones de sobrevivencia de acuerdo a la ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en proporción a los porcentajes que en dicha Ley se establecen para cada uno de ellos. **De no existir beneficiarios designados ni tampoco beneficiarios con derecho según las normas de la Caja de Seguro Social, el saldo de la cuenta individual del causante le corresponderá a las personas que sean designadas judicialmente sus herederos**”. (Subrayado del SIACAP)

Examen de los Hechos

Las situaciones que se han presentado en repetidas ocasiones son de familiares que presentan su Solicitud de Devolución acreditando su condición de Pensionados como Sobrevivientes y en el transcurso del trámite para expedir la Resolución de Reconocimiento por parte de la Secretaría Ejecutiva del SIACAP, o incluso entre la notificación de la Resolución y el pago por

parte de la Registradora Pagadora, los solicitantes cumplen la mayoría de edad (en ocasiones a los pocos días de haber presentado la solicitud) y la Caja del Seguro Social le suspende la Pensión, otros ya no son tutores de los menores pensionados, en otros casos, por efecto de algún Fallo judicial se ordena la suspensión de la pensión, en fin, de alguna u otra forma varía la condición de la persona que presentó la solicitud, y en la cual se fundamentó la misma. De todas estas la Secretaría Ejecutiva se ha percatado al momento de efectuar la notificación de la Resolución a las personas.

De lo antes expuesto desean conocer la opinión de este Despacho, sobre el efecto que se produce en el trámite que se lleva a cabo en el **SIACAP**, ya que no es hasta el momento en que se origina el pago del beneficio adicional, cuando culmina el mismo. Además, la Ley N°. 8 de 1997 contempla que el Consejo de Administración puede modificar las prestaciones, de oficio o a petición de parte, cuando se advierte un error en la expedición, y, a su entender, el cambio de status de una persona no es precisamente un error cometido por la primera instancia, por lo que se debe determinar una sola posición debidamente apegada a las normas que regulan la materia en lo concerniente a procedimiento administrativo.

Opinión Legal de Siacap

De conformidad con las disposiciones legales contenidas en la Ley N°. 8 de 6 de febrero de 1997, y el Decreto Ejecutivo N°.27 de 27 de junio de 1997, que la reglamenta, si los familiares del afiliado que ha fallecido, al momento de presentar la solicitud ante la entidad Registradora Pagadora del **SIACAP** cumplen con una de las condiciones que contempla la Ley y en el transcurso del trámite que se efectúa para que realice el pago correspondiente el afiliado pierde esa condición, en el caso de los pensionados como sobrevivientes, no se les debe pagar el fondo del **SIACAP**, pues la intención de la Ley N° 8 de 6 de febrero de 1997 al incluir a estas personas tenía el objeto de que en alguna forma los familiares del causante que dependían económicamente de éste recibiera el dinero como un beneficio adicional a la Pensión de Sobreviviente que le otorga la Caja del Seguro Social, por lo que al perder ese status, se debe proceder de conformidad con lo que dispone la Ley, esto es que lo interesados promuevan un juicio de sucesión para que se determine quiénes son los herederos judiciales del afiliado fallecido.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Para efectos de un análisis exhaustivo del artículo 6 de la Ley N°. 8 de 6 de febrero de 1997 y el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°. 27 de 27 de junio de 1997, me permitiré reproducirlos en el siguiente orden literal:

“Artículo 6. En caso de muerte de un afiliado, su beneficiario o beneficiarios designados recibirán el saldo de su cuenta individual. De no existir beneficiarios designados, el saldo de dicha cuenta será distribuido entre los familiares del afiliado *que obtengan* una pensión de la Caja del Seguro Social como sobrevivientes.”

“**Artículo 21.** El afiliado deberá declarar ante la entidad Registradora Pagadora, en formulario especial diseñado para estos efectos, las personas que serán beneficiarias en caso de su fallecimiento. Podrá existir uno o varios beneficiarios. En este último caso, el afiliado deberá establecer los porcentajes de la cuenta individual que le corresponderán a cada uno de ellos. Si no existen beneficiarios designados, todo el saldo de la cuenta se distribuirá entre los familiares del causante *que tengan derecho a pensiones de sobrevivencia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social, en proporción a los porcentajes que en dicha Ley se establecen por cada uno de ellos.* De no existir beneficiarios designados ni tampoco beneficiarios con derecho según las normas de la Caja de Seguro Social, el saldo de la cuenta individual del causante le corresponderá a las personas que sean designadas judicialmente sus herederos.”

De las ordenanzas reproducidas se plantean tres (3) supuestos jurídicos a saber:

- a) En caso de muerte de un afiliado, su beneficiario o beneficiarios designados recibirán el saldo de su cuenta individual.
- b) Si no existen beneficiarios designados, el saldo de la cuenta individual será distribuido entre los familiares del causante que tengan derecho a pensiones de sobrevivencia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en proporción a los porcentajes que en dicha Ley se establecen para cada uno de ellos.
- c) De no existir beneficiarios designados ni tampoco beneficiarios con derecho de acuerdo a las normas de la Caja de Seguro Social, el saldo de la cuenta individual del causante le corresponderá a las personas que sean designadas judicialmente sus herederos.

En el primer presupuesto legal, no existe problema de interpretación ya que el afiliado previamente ha declarado ante la entidad Registradora Pagadora mediante formulario especial, las personas que serán beneficiarios suyos en caso de su fallecimiento. En este último caso, el afiliado señalará los porcentajes de su cuenta individual que les corresponderán a cada uno de sus beneficiarios designados.

En cuanto al segundo presupuesto jurídico, se establece que de no existir beneficiarios designados, el saldo de la cuenta individual se distribuirá entre los familiares del causante que obtenga una Pensión de Sobreviviente por parte de la Caja de Seguro Social.

Vista la normativa legal, consideramos que el SIACAP no debe tener ningún inconveniente con la interpretación, de este segundo presupuesto ya que es prístino al indicar que los familiares del causante que se crean con derecho al saldo de la cuenta individual, de éste último, deberán obtener una Pensión de Sobreviviente de la Caja de Seguro Social.

Ahora bien, la Caja de Seguro Social, tiene normas de riguroso cumplimiento para conceder la Pensión de Sobreviviente, y existe un orden de prelación para el otorgamiento de ese derecho. Veamos lo que dispone la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social, sobre el particular.

“Artículo 56-A: Tendrá derecho a pensión de viudez, la viuda del asegurado o pensionado fallecido. A falta de viuda corresponderá el derecho a la mujer que

convivía con el causante en unión libre, a condición de que no hubiere existido impedimento legal para contraer matrimonio y de que la vida en común hubiere iniciado por lo menos (5) años antes del fallecimiento del asegurado, o antes del otorgamiento de la pensión si se trata de un pensionado. Se aceptaría como prueba de la vida en común, únicamente la declaración que hubiere hecho el asegurado de acuerdo con las normas reglamentarias que dicte al efecto la Caja. Si la compañera quedare en estado de gravidez al fallecimiento del asegurado o pensionado o si tuvieren hijos en común, se prescindirá del requisito de declaración previa del asegurado.

“El viudo inválido tendrá los mismos derechos que en este capítulo se asignan a la viuda, a condición de que dependiere económicamente de la asegurada o pensionada fallecida¹.”

Del texto copiado, se extrae que en primer lugar, se encuentra la viuda (esposa o compañera con derecho), en el caso, de la compañera, la condición es que no debe existir impedimento legal, para contraer matrimonio y que la vida en común la hubieran iniciado cinco (5) años antes del fallecimiento del asegurado o antes del otorgamiento de la pensión si se trata de un pensionado. La prueba que se exige en este caso, es la declaración previa que hubiera hecho en vida el asegurado. Se prescindirá de ese requisito, si la compañera quedare en estado de embarazo al fallecimiento del asegurado o pensionado o si tuvieren hijos en común.

En ese orden de prelación, le corresponde a los hijos (Huérfanos) el derecho a pensión de sobreviviente. Veamos:

“Artículo 56-C Cada uno de los hijos del asegurado o pensionado fallecido tendrá derecho a una pensión de orfandad hasta cumplir la edad de catorce (14) años o mientras perdure la invalidez, si se trata de hijos inválidos. En caso de que los hijos sean estudiantes en

¹ El párrafo subrayado y entre comillas ha sido declarado inconstitucional mediante Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha de 5 de junio de 1997

colegios oficiales o reconocidos por el Estado, la pensión se extenderá hasta los dieciocho (18) años.

A falta de viuda o compañera e hijos con derecho, le corresponderá a la madre del asegurado o pensionado fallecido, que haya vivido a su cargo y a falta de ésta al padre incapacitado para trabajar o sexagenario que hubiera vivido a cargo del causante. Veamos lo que dispone el artículo 56-E de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

“Artículo 56-E. A falta de viuda y huérfano con derecho, corresponderá la pensión a la madre del asegurado o pensionado fallecido, que hubiere vivido a su cargo, y, a falta de ésta, al padre incapacitado para trabajar o sexagenario que, asimismo, hubiere vivido a cargo del cargo del causante.

A falta de viuda, huérfanos y padres con derecho, corresponderá la pensión a los hermanos del asegurado o pensionado fallecido, siempre que fueren menores de catorce (14) años y hubieren vivido a su cargo. La pensión para la madre o el padre incapacitado será igual al treinta por ciento (30%) y para los hermanos el veinte (20%) de la pensión de que gozaba o habría tenido derecho el causante.

Se presumirá que los padres y hermanos vivían a expensas del asegurado o pensionado fallecido si habitaban en la misma morada de éste y carecen, en todo o en parte, de recursos propios para su manutención.

En otro orden de ideas, en el párrafo segundo del artículo 56-E, se dispone que a falta de la viuda, hijos y padres con derecho le corresponderá a los hermanos del asegurado o pensionado fallecido, siempre que fueren menores de catorce (14) años y hubieran vivido a su cargo. De acuerdo a esa misma ordenanza legal se presumirá que los padres y hermanos vivían a expensas del asegurado o pensionado fallecido si habitaban en la misma morada de éste y carecen de recursos propios para su manutención, además de los porcentajes.

¿Cuáles son los porcentajes reconocidos a los sobrevivientes con derecho?

La pensión de viudez será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la pensión de vejez o invalidez que gozaba el causante o de la que le habría correspondido a la fecha del fallecimiento, excluidas las asignaciones familiares. Se pagará por el período de cinco (5) años que debe contarse desde la fecha del fallecimiento del causante; pero si a la expiración de este plazo la viuda estuviere inválida, de acuerdo con las normas reglamentarias que dictará la Caja de Seguro Social, o hubiere cumplido la edad normal de retiro, o tuviere a su cargo hijos del causante con derecho a pensión de orfandad, la pensión de viudez se seguirá pagando en forma vitalicia en los dos (2) primeros casos y hasta que el último de los hijos cese en el goce de la pensión de orfandad, en el último caso. (Cf. Artículo 56-B Ley 30/91)

“La pensión de viudez dejará de pagarse si la viuda contrae matrimonio o viviese en amancebamiento comprobado. En el primero de los casos, la Caja de Seguro Social pagará a la viuda, una suma equivalente hasta un (1) año de su pensión o por el tiempo que falte para el goce de su pensión si este es menor de doce (12) meses, con lo cual quedarán extinguidos todos sus derechos”. (Este párrafo subrayado y entre comillas ha sido declarado inconstitucional mediante Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5 de junio de 1997.)

El porcentaje que le corresponderá a los huérfanos (hijos) será igual al veinte por ciento (20%) de la pensión de invalidez o vejez, excluidas las asignaciones familiares, de que gozaba el causante o de la que habría correspondido a la fecha del fallecimiento. En caso de que los beneficiarios sean huérfanos de padre y madre se aumentarán las pensiones a un cincuenta por ciento (50%) de la pensión del causante, que sirvió de base para el cómputo de las pensiones de sobrevivientes. (Ref. Artículo 56-D Ley 30 de 26 de diciembre de 1991.)

La pensión para la madre o el padre incapacitado será igual al treinta por ciento (30%) y para los hermanos menores de catorce 14 años, será del veinte por ciento (20%) de la pensión de que gozaba o habría tenido derecho el causante. (V. Art. 56-E)

La suma de las pensiones de sobrevivientes atribuidas a los deudos de un mismo causante no podrá exceder de la pensión de invalidez o de vejez que

sirvió de base para su cómputo, y si la sobrepasare, se reducirá proporcionalmente cada pensión pero en caso de que el grupo beneficiario se redujere posteriormente por muerte o extinción del derecho de cualquiera de sus integrantes, el monto de la pensión disponible por este motivo acrecerá proporcionalmente las pensiones de los beneficiarios restantes, sin que tales pensiones reajustadas puedan sobrepasar los porcentajes fijados en los artículos 56-B, 56-D y 56-E.

En investigación que se realizó en el Departamento de Asesoría Legal, de la Caja de Seguro Social, referente a los mismos casos que se han presentado en el SIACAP, dicha entidad lo ha resuelto a través de los mecanismos judiciales en su mayoría, por ejemplo si dos viudas casadas, solicitan la pensión de sobreviviente y ambas alegan ser las esposas del causante, a las dos (2) se les envía a las autoridades competentes para que resuelvan, cual es el matrimonio legal o anulen el que no es legal, en ese sentido, hasta que no se presente el dictamen de la autoridad respectiva no se resuelve la pensión de sobreviviente. Lo mismo sucede con la compañera que ha mantenido una vida en común y haya sido declarada previamente por el causante. Para los efectos de aquellas que no cumplan los requisitos del artículo 56-A de la Ley 30 de 1991, esta deberá irse ante un Juez, y pedir la declaración judicial de Matrimonio de Hecho (post-mortem) contenida en el artículo 796 del Código de la Familia y hasta que no resuelva el Juez, no se concederá el derecho de pensión de sobreviviente. De igual manera, ocurre con los tutores, que deberán acudir a la jurisdicción de menores, según sea la situación.

En el caso del viudo inválido, el Pleno mediante Sentencia de 5 de junio de 1997, declaró inconstitucional el párrafo segundo del artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y lo reprodujo de la siguiente manera:

“El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara inconstitucional el párrafo 56-A del Decreto Ley 14 de 1954 tal cual fue adicionado por el artículo 20 de la Ley 19 de 1958, y subrogado por el artículo 72 del Decreto Ley 9 de 1962 que dice así: “ El viudo inválido tendrá los mismos derechos que en este capítulo se asignan a la viuda, a condición de que dependiera económicamente de la asegurada o pensionada

fallecida.” Por lo tanto, el artículo 56-A del Decreto ley 14 de 1954 tal cual fue adicionado por el artículo 20 de la Ley 19 de 1958, y subrogado por el artículo 72 del Decreto ley 9 de 1962 quedará así: la viuda del asegurado o pensionado “tendrá derecho a pensión de viudez, la viuda del asegurado o pensionado fallecido. A falta de viuda corresponderá el derecho a la mujer que convivía con el causante en unión libre, a condición de que no hubiere existido impedimento legal para contraer matrimonio y de que la vida en común se hubiere iniciado por lo menos cinco (5) años antes del fallecimiento del asegurado, o antes del otorgamiento de la pensión si se trata de un pensionado. Se aceptaría como prueba de la vida en común, únicamente la declaración que hubiere hecho el asegurado de acuerdo con las normas reglamentarias que dicte al efecto la Caja. Si la compañera quedare en estado de gravidez al fallecimiento del asegurado o pensionado o su tuvieren hijos en común, se prescindirá del requisito de declaración previa del asegurado”.

Del texto de la Sentencia se desprende que la única con derecho a la pensión de sobreviviente es la viuda o compañera, no obstante, en la Asamblea Legislativa se presentó un Anteproyecto para modificar el artículo 56-A y B de la Ley Orgánica de la Caja, sin embargo, esto aún está en discusión.

Vale recalcar, que todo familiar interesado, en obtener el saldo de la cuenta individual del causante que reposa en el SIACAP, debe primeramente cumplir con las normas de la Caja del Seguro Social y sobre todo el orden de prelación contenido en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, eso por un lado, y por otra parte, el SIACAP debe coordinar con la Caja de Seguro Social, para efectos de que se le certifique, si existen o no familiares con derecho a la pensión de sobreviviente o si existe algún trámite judicial sobre el particular, o si no existe alguno con derecho, de esta manera al SIACAP se le facilitará el trabajo para determinar dicho derecho.

De esta forma, al presentarse algún familiar con derecho al saldo de la cuenta individual del causante; el SIACAP, debe solicitar a la Caja, se le

certifique si existe algún familiar con derecho a pensión de sobreviviente o si no existe nadie con derecho, o algún proceso en trámite, esta coordinación permite que el SIACAP, pueda adoptar los mecanismos correspondientes, ya que las normas de la Caja del Seguro Social regulan cada caso en particular.

En la tercera opción que plantea el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°27 de 27 de junio de 1997, se da cuando no existan beneficiarios designados ni tampoco beneficiarios con derecho según las normas de la Caja de Seguro Social, de no existir, el saldo de la cuenta individual del causante le corresponderá a las personas que sean designadas judicialmente sus herederos.

La herencia tiene un significado objetivo como es el complejo de las relaciones jurídicas de un difunto, en cuanto viene representado por la persona que lo sucede; y un significado subjetivo que radica en el derecho de una persona a representar al difunto en el conjunto de su patrimonio. El Código Civil Panameño acoge el sistema romano de la herencia, según se infiere de los artículos 425, 628, 700 y 783 del Código Civil.

La posesión de los bienes hereditarios se entiende transmitida al heredero sin interrupción y desde el momento de la muerte del causante, en el caso en que llegue a adquirirse la herencia. El que válidamente repudia, una herencia, se entiende que no la ha poseído en ningún momento.

El artículo 628 del Código Civil, dispone que la sucesión es la transmisión de los derechos activos y pasivos que componen la herencia de una persona muerta, a la persona que le sobrevive, a la cual la ley o el testador llama para recibirla. Llámese heredero al que sucede a título universal, y legatario al que sucede a título singular. Es importante señalar que la sucesión se llama intestada, cuando sólo es deferida por la ley, y testamentaria cuando lo es por voluntad del hombre, manifestada en testamento válido. Puede también deferirse la herencia de una misma persona, por voluntad del hombre, en una parte, y en otro por disposición de Ley. (Art. 629)

En cuanto al orden de prelación o a recibir la herencia, el Código Civil dispone desde los artículos 628 hasta 691 las personas que pueden suceder al causante, esto van desde los hijos, esposa, padres, hermanos, entre otros etc. No obstante, por lo extenso del tema, no lo abordaremos, sin embargo, es importante destacar que no importa quién solicite la apertura de la herencia, el Juez, deberá hacer el llamado a todos aquellos familiares que se crean con derecho y luego otorgará el derecho al que le corresponda por ley.

En suma, este Despacho es del criterio que el SIACAP, debe corroborar por medio de la Caja del Seguro Social, las personas que tienen derecho a la pensión de sobreviviente para efectos de poder otorgar el beneficio adicional que contempla Ley 8 de 1997; de igual manera, esta Procuraduría comparte el criterio emitido por SIACAP, en cuanto a que si los familiares del afiliado fallecido, al momento de presentar la solicitud ante la entidad Registradora Pagadora del SIACAP cumplen las condiciones que contempla la Ley y en el transcurso del trámite que se efectúa para que realice el pago correspondiente el mismo pierde esa condición, en el caso de los pensionados como sobrevivientes, no se puede proceder al pago dado que no cumple con dicha condición dispuesta en la ley.

La intención de la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997, al incluir a estas personas tiene como fin de que en alguna forma los familiares del causante que dependían económicamente de éste recibieran el dinero como un beneficio adicional a la Pensión de Sobreviviente que les otorga la Caja de Seguro Social, por lo que al perder ese status, se debe proceder de conformidad con lo dispuesto en la Ley, esto es que los interesados promuevan un juicio de sucesión para que determine quiénes son los herederos judiciales del afiliado fallecido.

En espera de que esta respuesta satisfaga su interrogante, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Original }
Firmado } **Licda. Alma Montenegro de Fletcher**
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.