



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de octubre de 2021
C-168-21

Señora
Ana Reyes de Serrano
Presidenta de la Asociación
Nacional de Enfermeras de Panamá
Ciudad.-

Ref.: Es considerado un doble beneficio el subsidio en concepto de enfermedad o riesgo profesional otorgado por la CSS a aquellas personas o funcionarios que gozan de una pensión por vejez, pero siguen laborando.

Señora Reyes de Serrano:

Por este medio me refiero a su escrito ANEP. NOTA N°.3804-21 de 14 de septiembre de 2021, recibido el día 16 del mismo mes, mediante el cual consulta lo siguiente:

“¿Es considerado un doble beneficio, el **subsidio** otorgado por la Caja del Seguro Social en concepto de enfermedad o riesgo profesional, a aquellas personas o funcionarios que gozan de una **pensión por vejez**, pero que siguen laborando y por ende cotizando, conforme la Ley 51 de 2005, y de no ser asumido por la Caja del Seguro Social, dicho periodo por enfermedad, a quien le corresponde asumirlo?”

Al respecto este Despacho sí considera como un doble beneficio, el subsidio que pudiese ser otorgado por la Caja de Seguro Social en concepto de enfermedad o riesgo profesional, a aquellas personas o funcionarios que a pesar de continuar laborando, gozan de una pensión por vejez; no obstante, si este beneficio llegara a otorgarse, el mismo estará condicionado y/o supeditado a los lineamientos establecidos en el artículo 188 de la Ley N°.51 de 7 de diciembre de 2005, por lo que corresponderá a la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social valorar cada caso en particular, con el objetivo de determinar si procede o no, el pago simultáneo de ambas prestaciones laborales. Es decir, que dicha Comisión de Prestaciones Económicas, deberá analizar y recomendar al pleno de la Junta Directiva sobre asuntos relacionados con las obligaciones económicas y conflictos que en esta materia requieran la intervención de la Junta Directiva, como instancia encargada¹ (Cfr. Numeral 2 del Artículo 31 de la Ley N°.51 de 2015).

¹ Entiéndase la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social.

En este orden de ideas, debemos indicar que los principios fundamentales de Derecho² recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permita.

Con referencia a lo anterior, podemos de igual forma señalar que, el *Principio de Legalidad*³ entraña que los poderes públicos solo pueden actuar de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la *vinculación positiva de los poderes públicos*, de acuerdo a la cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

Así, la Ley N°.51 de 27 de diciembre de 2005, “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, define en su artículo 1, numeral 27 el término “Subsidio” de la siguiente manera: “*Prestación económica de carácter transitorio, que se concede cuando existe incapacidad para trabajar y que sustituye en parte el salario que deja de percibir, durante ese período, el trabajador incapacitado o la asegurada en concepto de su licencia por maternidad.*”

Del mismo modo, resulta oportuno señalar que la administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña, cubiertas de conformidad con la citada Ley N°.51 de 2005, estarán a cargo de la Caja de Seguro Social; por lo tanto ésta, tiene como objetivo garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, frente a la afectación de éstos, **en los casos de retiro por vejez, enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales**, entre otros.⁴

Por su parte, el artículo 136 *ibídem* precisa lo siguiente:

“**Artículo 136. Prestaciones.** Para el Riesgo de Enfermedad y Maternidad, la Caja de Seguro Social concederá a sus asegurados y dependientes las siguientes prestaciones y servicios:

1. ...
2. **Prestaciones económicas.** Consisten en el **pago de un subsidio a los empleados y trabajadores que sufran una enfermedad o lesión que les produzca incapacidad temporal para el trabajo**, que no sea producto de una enfermedad o accidente laboral...” (Lo resaltado es nuestro)

² Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000.

³ FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

⁴ De conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución y la ley, y con las posibilidades financieras de la Institución. (Artículo 2 de la Ley N°.51 de 27 de diciembre de 2005)

Se desprende del artículo transcrito, que la Caja de Seguro Social concederá el pago de un subsidio a los empleados y trabajadores que sufran una enfermedad o lesión que les produzca incapacidad temporal para el trabajo, en cambio la misma no puede ser ocasionada producto de una enfermedad o accidente laboral.

En este orden de ideas, debemos señalar que de conformidad con la citada Ley N°.51 de 2005, la Caja de Seguro Social, concederá como prestación económica a los empleados incorporados al régimen obligatorio y a las personas incorporadas al régimen voluntario, un subsidio diario de enfermedad, siempre que la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo. Veamos:

“Artículo 144. Subsidio por enfermedad. Para el Riesgo por Enfermedad, la Caja de Seguro Social concederá como prestación económica a los empleados incorporados al régimen obligatorio y a las personas incorporadas al régimen voluntario, **un subsidio diario de enfermedad, siempre que la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo**, en cuantía igual al setenta por ciento (70%) del salario medio diario correspondiente a los dos últimos meses de cotizaciones debidamente acreditados en su cuenta individual al momento de ocurrida la enfermedad...” (Lo resaltado es nuestro)

Sin embargo, la Caja de Seguro Social no realizaría el pago de dicho subsidio, en el caso de los asegurados cubiertos por este riesgo, mientras subsista la obligación del empleador de cubrirlos, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.⁵

Adicionalmente, debemos señalar que la Pensión de Retiro por Vejez, se encuentra normada por el artículo 168 ibídem, el cual dispone cuales son las condiciones de acceso a esta pensión:

“Artículo 168. Condiciones de acceso a la Pensión de Retiro por Vejez. A partir de la solicitud respectiva, **un asegurado, que por razón de su edad y con la finalidad de reemplazar dentro de ciertos límites los ingresos que deje de percibir de su ocupación, podrá optar por retirarse dentro de una banda de edades y cuotas que comienza desde los cincuenta y cinco años de edad para las mujeres y de sesenta años de edad para los hombres, con una cotización mínima de ciento ochenta cuotas y que se extiende hasta la edad de setenta años para ambos géneros**, edad hasta la cual se otorgarán los porcentajes adicionales a la tasa de reemplazo básica. La opción de retirarse a la edad de cincuenta y cinco y cincuenta y seis años para las mujeres y de sesenta y sesenta y un años para los hombres, regirá a partir del 1 de enero de 2008.” (Lo resaltado es nuestro)

En tal sentido, hacemos referencia que *“la pensión”* es entendida dentro de la materia de seguridad social como una prestación *“en forma de renta vitalicia o temporal, que otorga el sistema de la Seguridad Social a las personas comprendidas en su campo de aplicación y a los beneficiarios de éstas, siempre que reúna los demás requisitos exigidos en cada caso específico.”* (Diccionario Básico Jurídico. Sexta Edición, septiembre 2004, Editorial Comares, S. A., Pág. 394)

⁵ Cfr. Artículo 145, Ibídem.

Como bien se observa de los planteamientos anteriores, esta norma (*Ley N°.51 de 2005*) establece los parámetros y condiciones en los cuales una persona puede ser beneficiaria de un subsidio por enfermedad o de una pensión de retiro por vejez.

En consecuencia, consideramos ineludible y fundamental observar lo que dispone la referida Ley N°.51 en su artículo 188, respecto a la incompatibilidad de prestaciones económicas de manera simultánea. Veamos:

“Artículo 188. Incompatibilidad de prestaciones económicas en el Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido. Es incompatible la percepción de más de una prestación en dinero por un mismo beneficiario, concedida de conformidad con esta Ley. En caso de concurrencia, se pagará la más beneficiosa para el asegurado.

Se considerará que **hay concurrencia cuando un mismo asegurado, de forma simultánea o sucesiva, genera el derecho a dos o más prestaciones en dinero**, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

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

1. El del pensionado por incapacidad permanente parcial por Riesgo Profesional que posteriormente llegase al goce de una Pensión de Retiro por Vejez.
2. El goce de un subsidio por enfermedad o por Riesgo Profesional y el goce de una Pensión de Viudez.
3. El goce de la jubilación o pensión por derecho propio y el goce de la Pensión de Viudez serán simultáneos, por el periodo de cinco años que debe contarse desde la fecha del fallecimiento del causante.
4. El goce de una pensión por incapacidad permanente y el goce de un subsidio por maternidad.
5. El del pensionado de vejez que vuelva a trabajar y genere derecho a un subsidio o indemnización por Riesgo Profesional.”

Del artículo transcrito se coligen los siguientes aspectos:

1. Por regla general una misma persona no puede percibir más de una prestación económica.
2. Que en caso de concurrencia de prestaciones⁶, se pagará la más beneficiosa para el asegurado.
3. Se establece de manera específica, cinco (5) excepciones en las cuales la norma permitiría el pago simultáneo de prestaciones económicas a un mismo beneficiario, siempre y cuando la suma total de ambas, no exceda o supere la cantidad de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales.

⁶ Cuando un mismo asegurado, de forma simultánea o sucesiva, genera el derecho a dos o más prestaciones en dinero.

En este orden de ideas, el debate del pago del doble beneficio (el subsidio), ha sido objeto de análisis por nuestra Máxima Corporación de Justicia por lo que nos permitimos citar las siguientes Sentencias:

- **Sentencia de 26 de abril de 2011**⁷.

“...

La discusión central de esta controversia, radica en que el subsidio por enfermedad solicitado por la demandante, debe concederse, pues ella se encuentra en labores activas, no contemplándose el subsidio planteado, en ningún subsistema, razón por la cual, la recurrente señala que no le es aplicable la restricción establecida en el artículo 188 de la Ley N° 51 de 2005.

Dentro de este contexto, es importante observar la condición de la actora en el presente caso. **La señora JIMÉNEZ PITTI, como afiliada de la Caja de Seguro Social, fue beneficiada por esta institución de seguridad social, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, de un pensión de vejez normal...**

Sin embargo, continúa laborando y generando cotizaciones, que por ley deben ser retenidas por el empleador. En esta nueva actividad laboral, le deviene un accidente, el día 13 de febrero de 2008, acorde a la hoja de entrevista al asegurado para subsidios a corto plazo (f.5 del expediente de antecedentes), del cual narra que se encontraba de paseo en Chica, resbalando y cayendo. Del accidente en mención, la señora ORMILDA JIMÉNEZ PITTI, se le practicó una operación en el área del tobillo; y es en virtud del mismo, que se le extiende Certificado de Incapacidad a partir del día 14 de marzo de 2008 hasta el día 12 de abril del mismo año...

Como ya observamos, **la pensión de vejez normal, cuya recurrente es beneficiaria, y el subsidio por enfermedad que se paga a los trabajadores activos, solicitado por la demandante, no se trata de dos (2) prestaciones diferentes, por lo que la primera circunstancia obvia la segunda, permitiendo la aplicación de la norma invocada como infringida, la cual en forma taxativa expresa la incompatibilidad en la prestación de dinero por un mismo beneficiario en el establecido Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido.** Lo dicho, encuentra respaldo en el texto del artículo 208 de la propia Ley N° 51 de 2005, al remitir al artículo 188 del cuerpo legal en comento, la concurrencia de más de una prestación económica.

Al no existir tal concurrencia, no procedía la aplicación de esta norma por parte de la Caja de Seguro Social para concederle a la parte actora, una prestación adicional, además, que la pensión, al ya haber sido concedida, tiene carácter de definitiva y la misma norma

⁷ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licda. Zoraida Mircala Saucedo, en representación de Ormilda Jiménez Pitti, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°.339-05-2008, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, el Acto Confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

por la cual se concedió disponía que no se produciría más carga financiera. Por consiguiente, no se encuentra probado que la norma ha sido vulnerada...” (Lo resaltado es nuestro)

- **Sentencia de 28 de marzo de 2016**⁸.

“... ”

Ahora bien, al contrastar el cargo formulado por la parte actora, con el acto demandado de ilegal, mediante el cual no se accede a la pensión de sobreviviente solicitada por la señora Xenia del Carmen Mendoza Martínez de Melhado, como esposa del asegurado fallecido Mariano Carlos Melhado Susto, **en vista de que el monto de la pensión de sobreviviente reclamada más la suma que recibe en concepto de pensión de vejez, excede el máximo de Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/.1,500.00) mensuales permitido, esta Superioridad concluye que la actuación de la entidad de seguridad social se encuentra plenamente fundamentada en el ordenamiento de seguridad social, y en apego al principio de estricta legalidad.**

En ese sentido, debe indicarse que el artículo 188 de la Ley N° 51 de 2005, citado en párrafos anteriores, dispone sobre las incompatibilidades de prestaciones económicas en el Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido. **Esta norma establece que en caso de concurrencia de prestaciones se pagará al asegurado la más beneficiosa y también enumera una serie de casos de excepción, en los cuales se podrá permitir el pago de prestaciones simultáneas.**

Como se observa de **la situación de la señora XENIA MENDOZA**, la misma **no queda subsumida en las excepciones contenidas en el artículo 188**, pues si bien, el numeral 3 de la disposición legal en comento permite gozar de la pensión de vejez por derecho propio conjuntamente con una pensión de viudez, el pago de dichas prestaciones no debe exceder la suma de **Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/.1,500.00) mensuales**, y en el caso de la señora MENDOZA, como ha quedado plasmado con anterioridad, la misma fue beneficiada con anterioridad con una pensión de vejez por el monto de Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/.1,500.00) mensuales, a través de la Resolución C. DE. P. 9949 de 13 de junio de 2001, proferida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social...” (Lo resaltado es nuestro)

Se destacan los siguientes aspectos de las Sentencias arriba transcritas:

- a) La pensión de vejez normal (*distinta a la anticipada*) y el subsidio por enfermedad que se paga a los trabajadores activos, no se refieren a dos prestaciones diferentes, por lo tanto la primera circunstancia obvia la segunda, permitiendo la aplicación del artículo 188 de la Ley N°.51 de 2005, la cual en forma taxativa expresa la incompatibilidad en la prestación

⁸ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Doctor Jaime Franco, en representación de Xenia Mendoza, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°.24774 de 26 de septiembre de 2012, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

de dinero por un mismo beneficiario en el establecido Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido.

- b) La pensión, al haber sido concedida, tiene carácter de definitiva y la misma norma por la cual se concedió disponía que no se produciría más carga financiera.
- c) El citado artículo 188 establece que, en caso de concurrencia de prestaciones, se pagará al asegurado la más beneficiosa de éstas, y a su vez enumera una serie de excepciones, en las cuales se podrá permitir el pago de prestaciones simultáneas, sin que la totalidad de la suma de ambas prestaciones no exceda la cantidad de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales.

Conclusiones:

1. Por todo lo anterior, esta Procuraduría **sí considera como un doble beneficio**, el subsidio que **podiese ser otorgado** por la Caja de Seguro Social en concepto de enfermedad o riesgo profesional, a aquellas personas o funcionarios que a pesar de continuar laborando, gozan de una pensión por vejez.
2. No obstante, si este beneficio llegara a otorgarse, el mismo estará condicionado y/o supeditado a los lineamientos establecidos en el artículo 188 de la Ley N°.51 de 7 de diciembre de 2005.
3. Corresponderá a la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social valorar cada caso en particular, con el objetivo de determinar si procede o no, el pago simultáneo de ambas prestaciones laborales.
4. Es decir, que dicha Comisión de Prestaciones Económicas, deberá analizar y recomendar al pleno de la Junta directiva sobre asuntos relacionados con las obligaciones económicas y conflictos que en esta materia requieran la intervención de la Junta Directiva, como instancia encargada (Cfr. Numeral 2 del Artículo 31 de la Ley N°.51 de 2015).

Esperamos de esta manera haber contestado sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, manifestándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc

