



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de junio de 2014
C-22-14

Licenciada
Liz Delgado Linares
Secretaria Ejecutiva
Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones
de los Servidores Públicos
E. S. D.

Señora Secretaria Ejecutiva:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota SIACAP-SE-109-2014, mediante la cual solicita a esta Procuraduría su interpretación del artículo 8-A de la Ley 8 de 1997, que crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, a efectos de determinar si la expresión “transacción”, a la cual alude dicha excerpta legal, comprende las funciones que de acuerdo con dicha Ley les corresponde ejercer a la Entidad Registradora-Pagadora y a las entidades Administradoras de Inversiones, o si solamente es aplicable a las actividades de las últimas.

Para dar respuesta a la interrogante planteada estimo preciso reproducir el texto del artículo 8-A de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, como quedó modificado por la Ley 60 de 11 de octubre de 2010, cuya interpretación se solicita, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 8-A. Se faculta al Consejo de Administración del SIACAP para imponer multas a quienes cometan actos u omisiones que conlleven la violación de las disposiciones de esta Ley y su reglamentación, hasta por la suma de cien mil balboas (B/.100, 000.00) por una sola violación, o hasta por la suma de trescientos mil balboas (B/.300,000.00) por violaciones múltiples en una misma transacción o serie de transacciones relacionadas entre sí, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que les correspondan.

Estas sanciones deberán incluir la obligación de cubrir todos los gastos o pérdidas ocasionados por la violación de las normas, especialmente cuando se haya causado daño a los fondos del SIACAP.

También se faculta al Consejo para dictar un procedimiento para la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley.” (subrayado y resaltado nuestro)

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

De acuerdo con el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales del autor Manuel Osorio, más allá de su concepto procesal, el término “transacción” alude a todo “negocio u operación de comercio”. Por su parte, el término “serie” es definido por el Diccionario de la Real Academia Española, como el “conjunto de cosas que se suceden unas a otras y que están relacionadas entre sí”.

A juicio de este Despacho, para efectos del artículo 8-A de la Ley 8 de 1997, el término “transacción” debe ser interpretado en sentido amplio, es decir, como todo “negocio u operación de comercio”; no en sentido restringido como “operación de compra o venta”, pues ello conduciría a interpretar, erróneamente, que las sanciones que establece dicha norma solamente son aplicables a las entidades Administradoras de Inversiones, cuya función principal es invertir los recursos del SIACAP mediante operaciones de adquisición y enajenación de activos; no así a la Entidad Registradora-Pagadora, cuyo giro comercial consiste en la prestación de servicios que no comprenden operaciones de “compra y venta”.

Cabe destacar que, en lo concerniente a la viabilidad jurídica de aplicar el artículo 8-A de la Ley 8 de 1997 a una Entidad Registradora Pagadora, en sentencia de 12 de diciembre de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia manifestó lo siguiente:

“En lo que se refiere al planteamiento que el Consejo de Administración del SIACAP no tenía competencia para multar a la ENTIDAD REGISTRADORA PAGADORA por el incumplimiento de la Resolución No. 11 de 8 de agosto de 2002, se aprecia que la actuación de dicha autoridad descansa en lo regulado en el artículo 8-A de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, adicionado por el artículo 33 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, que dice así:

...
En atención a la norma transcrita y las consideraciones que anteceden, se concluye que el Consejo de Administración del SIACAP **actuó en ejercicio de sus facultades y dentro del ámbito de aplicación designado en la ley**, por lo que no son válidos los cargos de ilegalidad aducidos en la demanda.” (resaltado nuestro)

También debo anotar que aun cuando el citado pronunciamiento judicial es de fecha anterior a la más reciente modificación introducida al artículo 8-A de la Ley 8 de 1997, por la Ley 60 de 2010, la última excerpta se limitó a introducir un párrafo, por el cual se faculta al Consejo de Administración para reglamentar un procedimiento sancionatorio, sin alterar el resto de la norma, como había sido adicionada por la Ley 54 de 2000, y que era el texto vigente al dictarse el aludido fallo. Por tanto, el cambio así introducido en nada afecta la posibilidad de aplicar la citada jurisprudencia, para efectos de determinar el ámbito de aplicación de dicha norma legal.

Tanto es así, que en la exposición de motivos de la citada Ley 60 de 2010, se justifica esta reforma en la necesidad de contar con un procedimiento para sancionar “... a las entidades que tienen a su cargo, **el registro, el pago y la administración de las inversiones de los recursos del SIACAP**”, lo que a juicio de este Despacho, evidencia que el artículo 8-A de la Ley 8 de 1997 fue creado con la intención de facultar al Consejo de Administración para

sancionar tanto a la entidad registradora pagadora, como a las administradoras de inversiones, por los actos u omisiones que conlleven la violación de las disposiciones de dicha Ley y su reglamento.

En consecuencia, este Despacho concluye, en respuesta a la interrogante planteada, que para efectos del artículo 8-A de la Ley 8 de 1997, la expresión "transacción" debe entenderse como todo negocio u operación de comercio; y por "serie de transacciones relacionadas entre sí", el conjunto de tales actos realizados de manera sucesiva y relacionada, ya sea por la Entidad Registradora-Pagadora o por las entidades Administradoras de Inversiones.

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

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/cch

