



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de abril de 2021  
C-048-21

Doctor  
**Enrique Lau Cortés**  
Director General  
Caja de Seguro Social (C.S.S.)  
Ciudad.

**Ref.: Sentido y alcance del artículo 214 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.**

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su nota SDG-N-012-2021 de 2 de marzo de 2021, a través de la cual consulta a esta Procuraduría "...si la cifra que la Administración de la Caja de Seguro Social puede demandar sea repuesta por el FONDO, de acuerdo a lo normado en la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, es la resultante del DÉFICIT CORRIENTE del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte?" (Sic)

Sobre lo consultado, esta Procuraduría debe señalar inicialmente que, por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República es la autoridad competente para "*fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley*", por lo que consideramos que corresponde a dicha entidad indicar lo procedente, en cuanto al objeto de su consulta, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por dicha institución del Estado.

No obstante, con base en nuestras atribuciones constitucionales y legales de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes y servir de consejeros jurídicos de los funcionarios administrativos, podemos indicar que el informe que elabore la Junta Técnica Actuarial dependerá de lo que establezca el informe anual que a su vez elabore la Caja de Seguro Social, debiendo sustentarse la necesidad de un desembolso para cubrir el déficit en el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte y someterse a la revisión y aprobación de la Contraloría General de la República.

Nuestra opinión tiene como fundamento las siguientes consideraciones:

**I. Sobre las atribuciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República**

El numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de "*fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.*"

Adicionalmente, el numeral 8 del artículo 280 citado, señala que corresponde a la Contraloría General de la República establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

En desarrollo de estas normas constitucionales, los numerales 2 y 9 del artículo 11 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó tras las modificaciones introducidas por la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998 y la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, disponen que, como parte de sus atribuciones, la Contraloría *“fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas”* y que los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y las Juntas Comunales, *“se elaborarán procurando que los registros contables sirvan para generar la información financiera y presupuestaria necesaria para el análisis de la situación respectiva, a fin de realizar una adecuada evaluación de la administración de los patrimonios públicos y constituyen un auxiliar eficaz para la labor de fiscalización y control que realiza la Contraloría.”*

## **II. Disposiciones legales aplicables al asunto planteado**

El Título III de 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”<sup>1</sup>, denominado “FONDO FIDUCARIO A FAVOR DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL”, contiene las siguientes normas relativas a la materia de su consulta:

**“Artículo 212. Creación del fideicomiso.** A la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado creará un fideicomiso a favor del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte gestionado por la Caja de Seguro Social, en adelante denominado el Fondo, cuyo fiduciario será el Banco Nacional de Panamá.”

**“Artículo 213. Ingresos del fideicomiso.** El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, depositará anualmente en el Fondo, su aporte a la sostenibilidad del Régimen en lo que respecta a los beneficios definidos, el cual se establece en:

<u>Años</u>	<u>Suma en millones</u>
2007, 2008 y 2009	B/. 75,000,000.00 cada año
2010, 2011 y 2012	B/.100,000,000.00 cada año
2013 al 2060	B/.140,000,000.00 cada año

**Parágrafo. La Contraloría General de la República fiscalizará y exigirá que para cada periodo fiscal el Estado Panameño cumpla con los aportes económicos correspondientes.** (Subraya y resalta el Despacho)

**“Artículo 214. Desembolsos a la Caja de Seguro Social.** La Caja de Seguro Social solicitará al fiduciario el monto necesario para cubrir la diferencia negativa entre los ingresos y los gastos corrientes del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, al cierre del año fiscal en que tal situación se produzca.

<sup>1</sup> La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social ha sido modificada por la Ley N° 2 de 8 de enero de 2007; la Ley N° 70 de 6 de septiembre de 2011 y la Ley N° 45 de 16 de junio de 2017.

**El acceso a estos fondos requiere de la presentación del informe anual de la Junta Técnica Actuarial, de que trata el artículo 219 de la presente Ley, que sustente la necesidad de dicho acceso.**” (Subraya y resalta el Despacho)

“**Artículo 219. Resultado de los informes.** Sobre la base de estos estudios, la Junta Técnica Actuarial presentará un informe anual a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y al Órgano Ejecutivo sobre la situación actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, donde deberán determinar, con base a su valuación actuarial y financiera, si en alguno de los diez años subsiguientes a la presentación de dicho informe, las reservas contables resulten menores de dos punto veinticinco (2.25) veces el gasto anual.

De estimarse esta situación, en alguno de esos diez años, la Junta Técnica Actuarial propondrá a la Junta Directiva las recomendaciones necesarias para equilibrar el costo de las obligaciones y el financiamiento del régimen.

La Junta Directiva deberá, en un plazo no mayor de noventa días calendario, contado a partir de la presentación del informe de la Junta Técnica Actuarial, ejecutar las medidas correctivas requeridas, proponer los cambios legales pertinentes o ambos.”

“**Artículo 220. Reglamentación.** Las operaciones del fondo, así como la operación de la Junta Técnica Actuarial, serán objeto de reglamentación por parte del Órgano Ejecutivo.”

Tal como se manifestó mediante nota C-129-19 de 12 de diciembre de 2019, a “*la Junta Técnica Actuarial le corresponde realizar sus funciones, de acuerdo a lo que dispone la Ley y los Reglamentos, por lo que para poder emitir su informe anual, es necesario que la Caja de Seguro Social realice previamente el suyo, de conformidad a lo que dispone el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 126 de 16 de abril de 2008, como quedó modificado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 326 de 26 de junio de 2009.*” (Subraya y resalta el Despacho)

El artículo 6 del mencionado Decreto Ejecutivo N° 126 de 2008, desarrolló las funciones de la Junta Técnica Actuarial, de la siguiente manera:

"Artículo 6. La Junta Técnica Actuarial tendrá entre sus responsabilidades:

1. Investigar, evaluar y analizar del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social considerando los aspectos previstos en el artículo 218 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, **teniendo como base los resultados del estudio actuarial anual, elaborado por esa institución** y las actuaciones que surjan periódicamente, que a su criterio tenga efecto sobre el desarrollo del Régimen, bajo su responsabilidad.

2. Presentar anualmente a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y al Órgano Ejecutivo a más tardar el 30 de noviembre de cada año **y con base a los resultados del estudio actuarial, elaborado por la Institución** un informe sobre la situación actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, conforme a los parámetros previstos en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, y considerando los factores económicos, demográficos, sociales y biométricos que condicionan el desarrollo del régimen, entre los cuales, además de otras variables, que se consideren convenientes, prestara principal atención a:

...” (Resalta el Despacho)

Como se puede apreciar, las actuaciones de la Junta Técnica Actuarial han sido reglamentadas por el Órgano Ejecutivo, quedando establecido que el informe a desarrollar por ese ente colegiado, debe fundamentarse a su vez en un estudio actuarial anual que la Caja de Seguro Social debe elaborar para estos fines, así como en las actuaciones que surjan periódicamente, que a criterio de la Junta Técnica Actuarial, tengan efecto sobre el desarrollo del Régimen denominado IVM.

Es decir, que el informe que elabore la Junta Técnica Actuarial dependerá de lo que se establezca en el informe elaborado por la Caja de Seguro Social.

Por otro lado, los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo N° 117 de 18 de diciembre de 2008 <sup>2</sup> “*Por el cual se reglamentan las operaciones e inversiones del fondo constituido por la Ley No. 51 de 2005 en beneficio del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte gestionado por la Caja de Seguro Social*” establecen que el acceso a los fondos del fideicomiso, se encuentra condicionado a que el informe de la Junta Técnica Actuarial correspondiente sustente la necesidad de un desembolso y que la solicitud de desembolso se encuentre refrendada por la Contraloría General de la República. Veamos:

**“Artículo 7: (SOLICITUD DE DESEMBOLSO)** El Director General de la Caja de Seguro Social, previa autorización de su Junta Directiva, solicitará por escrito al Fiduciario, el monto necesario para cubrir la diferencia negativa entre los ingresos y gastos corrientes del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte en lo que a los beneficios definidos se refiere, al cierre del año fiscal en que tal situación se produzca. Esta solicitud de desembolso deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días calendarios, siguientes a dicha autorización.

El acceso a estos fondos, está condicionado a la presentación del informe anual de la Junta Técnica Actuarial, que sustente la necesidad de dicho acceso, con base a lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005” (Subraya el Despacho)

**“Artículo 8: (DESEMBOLSO)** Una vez recibida la solicitud de desembolso por parte de la Caja de Seguro Social con el refrendo de la Contraloría General de la República, El Fiduciario transferirá los recursos requeridos por la Caja de Seguro Social, a más tardar tres (3) días hábiles contados a partir del recibo de la instrucción de desembolso, mediante crédito a la cuenta que para tales efectos le indique, la Caja de Seguro Social, en su condición de administrador del Beneficiario del Fondo, es decir, del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.” (Subraya y resalta el Despacho)

En otras palabras, además de que el informe de la Junta Técnica Actuarial debe establecer la necesidad de un desembolso, tal desembolso también debe pasar por la revisión y aprobación de la Contraloría General de la República.

De modo tal que, siendo que se encuentran claramente establecidos en las disposiciones aplicables a la materia de su consulta los roles de la Junta Técnica Actuarial y la Contraloría General de la República, somos del criterio que corresponde a esta última determinar si la cifra que la Administración de la Caja de Seguro Social puede requerir al Fiduciario es la resultante

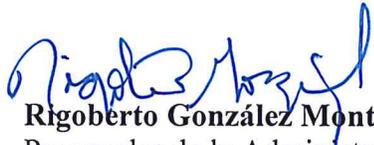
---

<sup>2</sup> Modificado por el Decreto Ejecutivo N° 129 de 6 de junio de 2017 y el Decreto Ejecutivo N° 369 de 6 de diciembre de 2017.

del déficit corriente del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, con fundamento en su función constitucional de *“fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.”*

En cualquier caso, el informe que elabore la Junta Técnica Actuarial dependerá de lo que se establezca en el informe anual que a su vez elabore la Caja de Seguro Social, debiendo sustentar la necesidad de un desembolso para cubrir el déficit en el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte y someterse a la revisión y refrendo por parte de la Contraloría General de la República.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/jfm

