

Panamá, 19 de marzo de 2004.

Licenciado

Eryx Tejada Him, M.A.

Secretario Ejecutivo

Sistema de Ahorro y

Capitalización de Pensiones de los

Servidores Públicos (SIACAP)

E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la administración pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota SIACAP-N-N°.062-2004, mediante la cual tuvo a bien elevar consulta jurídica, relacionada con la forma de realizar la transferencia de los recursos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), para los Educadores y educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, que se encuentran en el SIACAP.

Primeramente veamos lo que establecía originalmente el artículo 22 de la Ley N°.8 de 6 de febrero de 1997, por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas.

"Artículo 22. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Los servidores públicos que opten por mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los regímenes especiales de jubilación vigentes, en de hacer aportes al SIACAP, podrán participar en un sistema especial de jubilación, autofinanciado mediante los aportes de tales servidores públicos, cuyo mínimo será del cuatro por ciento (4%) durante su etapa laboral y su jubilación de acuerdo con los estudios actuariales que garantizarán su financiamiento."

Además de los aportes citados que hagan estos servidores públicos, constituirán ingresos adicionales al referido sistema de jubilación, los siguientes:

1. Los bonos indicados en el numeral 4 del artículo 2 de esta Ley, en la parte que corresponda a dichos servidores públicos.
2. El aporte que contempla el numeral 3 del artículo 2 de esta Ley.

Las edades de retiro y los años de servicio que deberá cumplir estas personas serán los siguientes: para las mujeres, 52 años de edad y veintiocho años de servicios; para los hombres, 55 años de edad y veintiocho años de servicio. No obstante lo anterior, el monto de los aportes que deberá efectuar el servidor público que opte por el sistema, la edad de retiro y el monto de la jubilación que recibirá como porcentaje de su salario estarán sujetos a revisiones periódicas basadas en estudios actuariales debidamente certificados por la Caja de Seguro Social."

Del artículo transcrito, se desprende con meridiana claridad que el mismo es solamente aplicable a aquellos servidores públicos que opten por mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los regímenes especiales de

jubilación vigentes en su momento. Ello quiere decir, que sólo se refiere a los **Sistemas Especiales de Jubilación**.

El Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (en adelante, PRAA) fue creado para beneficio de los Educadores y las Educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto de Habilitación Especial, mediante la Ley N°.54 de 27 de diciembre de 2000, con la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal, correspondiente al 85% del salario promedio de los siete mejores años laborados (incluyendo los sobresueldos), hasta que el beneficiario alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

Conforme a las disposiciones de esta Ley, los recursos del PRAA son administrados a través de un fideicomiso, por la Caja de Seguro Social, la cual en su calidad de fiduciario (Artículo 23) tiene, entre otras atribuciones, la de resolver en grado de reconsideración las solicitudes de pensiones de retiro anticipado temporal que realicen los educadores y las educadoras (Artículo 25.10).

Como se puede observar, no son lo mismo los Sistemas Especiales de Jubilación que contempla el precitado artículo 22 de la Ley 8 de 1997, que el PRAA, el primero, es aplicable única y exclusivamente a los servidores públicos que opten por mantener beneficios iguales a los regímenes especiales de jubilación vigentes; y constituye un sistema especial de "jubilación", lo que quiere decir que sus beneficios son otorgados por un período indefinido de tiempo, es decir, hasta que la persona fallezca, si tomamos en cuenta el objetivo de las extintas jubilaciones especiales; el segundo, es una opción para beneficio de los Educadores respecto de una pensión temporal, correspondiente al 85% del salario promedio de los siete mejores años laborados, hasta que el beneficiario del mismo logre la edad mínima legal exigida para tener derecho a la pensión de vejez que otorga la Caja de Seguro Social; una vez alcance la edad correspondiente, automáticamente sale de dicho Plan.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley N°.54 de 2000 por medio de la cual se crea el PRAA, establece como se constituyen los recursos del Plan. Veamos:

"Artículo 3. Constituyen recursos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las educadoras que

laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial los siguientes:

1. El saldo de las cuentas de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial en el SIACAP, que participen en el PRAA, que consiste en las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los servidores públicos, así como los aportes en efectivo realizados por estos educadores y educadoras en concepto de cuotas, el rendimiento generado por los fondos y el aporte del Estado de tres décimos (0.3%) de los salarios correspondientes y sus rendimientos.

Este monto será transferido por el SIACAP al PRAA, al entrar en vigencia esta Ley.

2. Los aportes de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.
3. Un aporte del Estado, equivalente al tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en este Plan.
4. Los rendimientos que se generen en las inversiones."

Respecto a este artículo, coincidimos con el SIACAP, al sostener que la Ley del PRAA hace referencia es, al saldo de las cuentas y, al detallarse el contenido de las mismas, se refiere en primera instancia a las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, adecuándose así a la forma como se encuentran las cuentas individuales en el SIACAP; toda vez que estos recursos (del SIACAP), están sujetos a reglas claras en cuanto a su inversión y mecanismo de valorización, lo que se expresa en cuotas de ahorro, que se valorizan diariamente con base a los precios de mercado de las inversiones que se hacen con los recursos del SIACAP

(bonos de reconocimiento, títulos de deuda externa de la República, bonos de la empresa privada con grado de inversión y otros).

Usted señala en su consulta, que luego de la última transferencia efectuada por el SIACAP, los miembros del PRAA cuestionaron la razón por la cual se les transfirió únicamente recursos en efectivo y no se les envió bonos de reconocimiento y, argumentan que con fundamento en el artículo 34 de la Ley N°.54 de 2000, el SIACAP tiene la obligación de enviar parte de la transferencia en bonos de reconocimiento, por lo que debemos atender dicha disposición.

"Artículo 34. El artículo 22 de la Ley 8 de 1997 queda así:

Artículo 22. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Los servidores públicos que opten por mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los **regímenes especiales de jubilación vigentes**, en vez de hacer aportes al SIACAP podrán participar en un sistema especial de jubilación, autofinanciado mediante los aportes de tales servidores públicos, cuyo mínimo será el cuatro (4%) **durante su etapa laboral** y su jubilación, de acuerdo con los estudios actuariales que garantizarán su financiamiento, **excepto los educadores y las educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en Instituto Panameño de Habilitación Especial**, cuyo aporte al PRAA, podrá ser **inferior al cuatro por ciento (4%), en la etapa de jubilación.**

Además de los aportes citados que hagan estos **servidores públicos**,

constituirán ingresos adicionales al referido sistema especial de jubilación, los siguientes:

1. Los bonos indicados en el numeral 4 del artículo 2 de esta Ley, en la parte que corresponda a dichos **servidores públicos**;
2. El aporte que contempla el numeral 3 del artículo 2 de esta Ley.

Las edades de retiro y los años de servicio que deberán cumplir estas personas no serán menores de 52 años de edad para las mujeres y 55 años de edad para los hombres y veintiocho de servicio. No obstante lo anterior, el monto de los aportes que deberá efectuar el servidor público que opte por este sistema, la edad de retiro y el monto de la jubilación que recibirá como porcentaje de salario, estarán sujetos a revisiones periódicas basadas en estudios actuariales certificados por la Caja de Seguro Social". (Los resaltados son nuestros).

Varios son los aspectos sobresalientes e importantes que se destacan del presente artículo:

1. El artículo 34 de la Ley N°.54 de 2000, por la cual se crea el PRAA, modifica al artículo 22 de la Ley N°.8 de 1997 por la cual se crea el SIACAP.
2. Dicho Artículo 22 hace referencia a aquellos servidores que opten por mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los regímenes especiales de jubilación.
3. Para poder acogerse a los beneficios que se establecen en este artículo, los funcionarios públicos deberán cumplir con los aportes que el mismo dispone y con los demás requisitos de edad y años de servicio.

Producto de la situación arriba planteada, este despacho considera que sobre la misma, surge un problema de hermenéutica o interpretación del Derecho:

1. A juicio de esta Procuraduría, la modificación que sufriera el ut supra citado artículo 22, se circunscribe al hecho de que los educadores y educadoras no aportarán el cuatro por ciento (4%) durante su etapa laboral; o sea, se incluye una excepción en cuanto a los aportes que pueden hacer los Educadores al PRAA exclusivamente.
2. Los bonos indicados en el numeral 2 de este artículo corresponden a los bonos negociables emitidos por el Estado cuyos valores de emisión inicial corresponden a la suma de los aportes hechos por los servidores públicos al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales.
3. Que tanto en la Ley 8 de 1997, en su reglamentación como en los contratos de servicios suscritos con las entidades que forman parte del SIACAP se dispuso que los referidos bonos entraran a cada cuenta individual en la proporción que corresponde a cada servidor público y se permitió su negociación por parte de las entidades Administradoras de Inversión, por lo que en principio no se contempló la situación de que el SIACAP en el futuro iba a tener que transferir bonos de reconocimiento, razón por la que no existe de manera expresa la obligatoriedad ni la facultad del Consejo de Administración del SIACAP para llevar a cabo esta acción en las disposiciones legales revisadas.

Ahora bien, un aspecto muy importante que observamos y, que este despacho comparte, es la intención y buena fe, en la actuación del SIACAP, cuando decidió que la primera transferencia de recursos al PRAA se hiciera en bonos de reconocimiento y efectivo, de manera tal que éstos, pudieran iniciar y obtener un capital semilla de mayor solidez, pero tal acción no está contemplada en la Ley y debemos recordar que los miembros del Consejo de Administración del SIACAP deben velar por los mejores intereses de ese sistema.

Nuestras conclusiones:

- Este despacho comparte el criterio expresado por el Departamento de Asesoría Legal del SIACAP, cuando sostiene que no existe obligatoriedad para que el Consejo de Administración del SIACAP transfiera los recursos al PRAA en bonos de reconocimiento, toda vez que el numeral 1 del artículo 3 de la Ley No. 54 de 2000 que regula el PRAA, establece que los recursos se encuentran constituidos entre otros, por el saldo de las cuentas de los educadores y las educadoras del

Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial en el SIACAP, QUE PARTICIPAN EN EL PRAA, que consiste en las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los servidores públicos, así como los aportes en efectivo realizados por estos educadores y educadoras en concepto de cuotas, el rendimiento generado por los fondos y el aporte del Estado de tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios correspondientes y sus rendimientos, por lo que dicho monto en las cuentas de estos educadores se encuentra reflejado en este Sistema en cuotas de ahorro que solamente son convertidas en efectivo al momento en que se van a realizar los pagos a los afiliados que llenan los requisitos que exige la Ley, pagos estos que se hacen en efectivo y no en bonos de reconocimiento más efectivo, por lo que en igual forma debe hacerse la transferencia al PRAA.

- Los sistemas especiales de jubilación, cuya creación contempla el artículo 22 de la Ley No. 8 de 1997, constituyen una figura distinta al PRAA.

Nuestras Recomendaciones

- Recomendamos al SIACAP, reunirse en el menor tiempo posible con los funcionarios administrativos del PRAA, y les expliquen los motivos legales por los cuales no se debe ni puede, efectuar la transferencia de los recursos del PRAA en bonos de reconocimiento, sino en efectivo.
- El SIACAP, deberá en todo momento honrar su compromiso con el PRAA y garantizarles la transferencia de sus recursos, única y exclusivamente como lo expresa y autoriza la Ley.

De este modo, esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

