

Panamá, 18 de julio de 2023 Nota C-107-23

Su Excelencia

Maruja Gorday de Villalobos

Ministra de Educación

Ciudad.

Ref.: Devolución de cuotas del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) a educadores que se han acogido a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social y se mantienen activos.

Señora Ministra:

Por este medio, damos respuesta a la nota DM-245-2023-ULE-42, recibida en este Despacho el 21 de junio del corriente, a través de la cual eleva consulta en relación con el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial y la correspondiente devolución de las cuotas de aquellos a los que se acogieron a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social y que se mantienen activos. Concretamente consulta lo siguiente:

"¿Es legal realizar el descuento de cuotas del PRAA a los educadores (as) que se acogen a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social y que se mantienen activos en el Ministerio de Educación? De ser positiva la respuesta ¿Existe alguna norma legal que autorice el descuento? En caso de ser negativa la respuesta, favor indicarnos ¿por qué razón se les debe continuar descontando las cuotas del PRAA?"

Este Despacho observa que su consulta se fundamenta en la interpretación y consecuente aplicación (actuaciones administrativas) por parte del Ministerio de Educación y la Caja de Seguro Social, de disposiciones contenidas en la Ley N° 54 de 27 de diciembre de 2000 "Que crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial y dicta otras disposiciones" y 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"².

Al respecto debemos indicarle que, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial, sobre la validez de tales actuaciones administrativas, las cuales gozan de presunción de legalidad, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema

¹ Modificada por la Ley N° 75 de 13 de febrero de 2019 (G.O. 287714-A).

² Modificada por la Ley N° 2 de 8 de enero de 2007 (G.O. 25707); la Ley N° 70 de 6 de septiembre de 2011 (G.O. 26865-A); y la Ley N° 45 de 16 de junio de 2017 (G.O. 28302-B).

Pág. 2

de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial, por lo que las consideraciones que fundamentan nuestra opinión se centrarán únicamente en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia objeto de la consulta y no sobre las actuaciones administrativas referidas.

Nuestra opinión se fundamenta en los siguientes hechos y consideraciones:

I. Consideraciones previas

Inicialmente debemos señalar que esta Procuraduría ha tenido la oportunidad de analizar aspectos relacionados con el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, ante consultas de funcionarios y particulares, cuyas respuestas se pueden examinar en nuestra página de internet, ingresando a la sección "Servicios/Vistas y Consultas/Consultas".³

En este sentido, tal como lo indica en su consulta, el cobro de las cuotas del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) fue objeto de análisis recientemente, al respecto de una consulta formulada por el Dr. Silvio Guerra Morales en representación de un grupo de educadores, ofreciéndose respuesta mediante nota C-015-23 de 30 de enero de 2023, de la cual se adjunta copia, en la que se realizó un análisis jurídico sobre las disposiciones de la Ley Nº 54 de 27 de diciembre de 2000 "Que crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial y dicta otras disposiciones".

Dicha respuesta generó un cuestionario por parte de la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), que a su vez fue respondido mediante nota SCAJ-175-23 de 27 de marzo de 2023, de la que también adjuntamos copia.

Adicionalmente, el día 30 de marzo de 2023, personal de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de esta Procuraduría sostuvo una reunión con el pleno de la mencionada Comisión, en la que los miembros de la misma tuvieron oportunidad de expresar su opinión e interrogantes sobre el tema.

Una de las conclusiones a las que se llegó, en el marco de dicha reunión, es que el denominado PRAA fue creado frente a determinadas circunstancias que han variado con el paso del tiempo, lo que estaría afectando el desarrollo del programa en la actualidad. En este sentido, resulta recomendable una revisión de la Ley N° 54 de 2000 y, de encontrarlo necesario, proponer las modificaciones correspondientes ante la Asamblea Nacional.

II. <u>Ley N° 54 de 27 de diciembre de 2000 – Que crea el PRAA</u>

Inicialmente, debemos tomar en cuenta que la Ley N° 8 de 6 de febrero de 1997 "Por la cual se crea el Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas" dispuso que, para mantener los beneficios contemplados en los regímenes especiales de jubilación que se encontraban vigentes en ese momento, en lugar de hacer aportes al

³ Cfr. Notas C-066-08 de 20 de agosto de 2008; Notas C-003-11 de 28 de enero de 2011; C-079-17 de 17 de agosto de 2017; C-017-18 de 6 de marzo de 2018; y C-VE-004-22 de 6 de octubre de 2022, entre otras.

Pág. 3

SIACAP, los servidores públicos podrían participar en un sistema especial de jubilación autofinanciado.⁴

Cabe señalar que, como veremos más adelante, los insumos a los que se refiere la Ley del PRAA son fundamentalmente los mismos que establece la Ley del SIACAP y que inicialmente se encontraban en ese programa. Es decir, que para hacer viable el PRAA, le fueron trasladaron recursos del SIACAP, manteniéndose los parámetros originales en cuanto a los recursos que debían aportarse, incluyendo el aporte estatal.

Igualmente, hay que recordar que el SIACAP surge como consecuencia de la eliminación del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, el cual contemplaba como parte de los recursos para su implementación, el aporte del Estado correspondiente a tres décimas porcentuales (0.3%) de los salarios de los servidores públicos.⁵

En cuanto al objetivo principal o finalidad del PRAA, el artículo 1 de la Ley N° 54 de 2000 establece:

"Artículo 1. Se crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, en adelante PRAA, bajo el sistema financiero de capitales de cobertura, el cual tiene la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario de ésta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social." (Resalta el Despacho)

De forma tal que, el motivo fundamental para la creación del programa fue que los educadores que ya no podrían acogerse a una jubilación especial, pudiesen gozar de una pensión de carácter transitorio, hasta alcanzar la edad para obtener la pensión de vejez regular de la Caja de Seguro Social.

El artículo 2 de la Ley que crea el PRAA, contiene algunas definiciones que consideramos de interés para efectos de su consulta, por lo que pasamos a transcribirlas de esta manera:

"Artículo 2. Para efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

. . .

7. Etapa de jubilación. Periodo estipulado para recibir el beneficio de la pensión de retiro anticipado temporal.

• • •

13. Pensión de retiro anticipado temporal o pensión puente. Aquélla que se otorga por un determinado número de años antes de que se cumpla con la edad de retiro de la Caja de

⁴ Cfr. Artículo 22 de la Ley N° 8 de 6 de febrero de 1997, modificado por la Ley N° 54 de 27 de diciembre de 2000. ⁵ El "Fondo Complementario" se creó mediante el artículo 31 de la Ley N° 15 de 1975 (G.O. 17830), siendo desarrollado mediante la Ley N° 16 de 1975 (G.O. 17852). El literal B del artículo 2° de esta última, establecía que parte de los recursos para el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales era "Un aporte del Estado, de los Municipios, de las entidades autónomas y de las organizaciones públicas descentralizadas igual al tres décimos por ciento (0.3%) de los sueldos de los servidores públicos." Las normas referidas fueron derogadas por la Ley del SIACAP, en la que se mantuvo el aporte por parte del Estado. Ver numeral 3 del artículo 2 de la Ley N° 8 de 1997 (G.O. 23,222).

Pág. 4

Seguro Social, y se establece como el ochenta y cinco por ciento (85%) del salario promedio de los siete mejores años laborados.

- 14. Pensión de Vejez de la Caja de Seguro Social. Monto que se recibe de la Caja de Seguro Social cuando se cumple con la edad de cincuenta y siete años las mujeres y sesenta y dos años los hombres, y con otros requisitos estipulados en su Ley Orgánica.
- 15. Periodo de retiro anticipado. Aquél durante el cual el educador y la educadora obtienen del PRAA el monto del retiro anticipado temporal, que no puede ser mayor que cuatro años y medio para las beneficiarias y que seis años para los beneficiarios.
- 16. Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA). Sistema que le permite al educador o a la educadora obtener un beneficio antes de la edad de retiro de la Caja de Seguro Social.

. . .

- 18. Reserva para Pensiones en Curso de Pago. Es la cuenta contable que deberá incluir el fiduciario, además de cualquier otra que considere necesaria, cuyo saldo debe reflejar el valor financiero necesario para cumplir el compromiso de todos los pagos de las pensiones de retiro anticipado temporal vigentes, hasta el monto en que se extinga el beneficio.
- 19. Reserva Técnica General. Registro contable que deberá incluir el fiduciario, donde se registran todos los ingresos del PRAA, se disminuyen los montos necesarios para alimentar la Reserva para Pensiones en Curso de Pago y los gastos de administración.

. . .

- 24. Servicio activo. Tiempo en que el educador o la educadora permanecen a disposición laboral del empleador, excluyendo las licencias sin sueldo o las distintas formas de retiro del servicio.
- 25. Sistema financiero. Régimen o sistema que se adopta para equilibrar ingresos y egresos de un plan de retiro, a lo largo del tiempo, distribuyendo la carga financiera entre diferentes grupos de generaciones.
- 26. Sistema Financiero de Capitales de Cobertura. Aquel donde los ingresos por los aportes de los educadores y educadoras en su vida laboral y de jubilación, deben cubrir los importes de los compromisos con los pensionados en el periodo de retiro anticipado, desde el momento que cumplen con los requisitos, hasta la edad de retiro de la Caja de Seguro Social. Este sistema requiere de la constitución de una Reserva Técnica General y una Reserva para Pensiones en Curso de Pago. Para el caso de esta Ley, ha sido concebido bajo un esquema solidario en donde la generación que trabaja le paga a la generación que está pensionada un beneficio; sus cuotas son obligatorias, los beneficios son definidos y sus cotizaciones son indefinidas." (Resalta y subraya el Despacho)

Queda claro entonces que el sistema creado mediante la Ley N° 54 de 2000, es un sistema de carácter solidario, mediante el cual los educadores del Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial, al alcanzar cierta edad, sí así lo deciden, pueden obtener una "pensión puente" hasta cumplir los requisitos para acogerse a la jubilación que otorga la Caja de Seguro Social.

El artículo 3 de esta misma Ley, establece los insumos que constituyen los recursos del PRAA, así:

- "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 Habilitación 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 Habilitación Especial en el SIACAP, que participen

Pág. 5

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.

2. Los aportes de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

3. Un aporte mensual del Estado, equivalente a 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." (Resalta el Despacho)

Claramente, esta norma establece la continuidad del aporte estatal que se venía dando mediante el SIACAP, el cual fue instaurado por medio de la ley reglamentaria del Fondo Complementario.

Seguidamente, el artículo 4 de la Ley del PRAA detalla cuáles son los requisitos para poder incorporase a este plan de retiro, como sigue:

- "Artículo 4. Para acogerse al PRAA, los educadores y educadoras que laboran en el Ministerio de Educación o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, deberán cumplir los siguientes requisitos:
- 1. Haber cumplido cincuenta y dos años y seis meses de edad las mujeres y cincuenta y seis años de edad los hombres;
- 2. Tener veintiocho años de servicio o trescientos treinta y seis meses de servicio, laborados indistintamente en el Ministerio de Educación, en el Instituto Panameño de Habilitación Especial o en ambos, certificados por dichas instituciones, según corresponda. Esta certificación debe estar debidamente respaldada por la cuenta individual del asegurado o de la asegurada en la Caja de Seguro Social; y
- 3. Tener veintiocho años o trescientos treinta y seis meses de aportes al Plan.
- ..." (Resalta el Despacho)

El artículo 7 de la Ley del PRAA, dispone de forma clara cuáles serán los aportes de los educadores al fondo del programa, de la siguiente manera:

- "Artículo 7. El aporte de los educadores y de las educadoras al fondo del PRAA será el siguiente:
- 1. Siete punto noventa por ciento (7.90%) del salario devengado durante su vida laboral, dentro del sistema educativo, o del salario dejado de percibir en el periodo que goce de subsidio por maternidad e incapacidad del Programa de Enfermedad y Maternidad, y del subsidio por incapacidad temporal del Programa de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social.
- 2. Uno por ciento (1%) de la pensión recibida durante el periodo de retiro anticipado."

Por otro lado, el artículo 13, como quedó luego de la reforma introducida por la Ley N° 75 de 2019, dispone:

"Artículo 13. El Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable es obligatorio para todos los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial. No podrán participar de este Plan las educadoras y los educadores que ingresen o hayan ingresado al sistema educativo después de haber

Pág. 6

cumplido los veintisiete y treinta y dos años de edad, respectivamente. Tampoco podrán recibir los beneficios del PRAA los educadores y las educadoras que hayan recibido un beneficio del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales para los servidores públicos.

Los educadores y las educadoras que participen en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, pero que no logren reunir los requisitos o las condiciones para acceder a los beneficios o prestaciones económicas establecidos en la presente ley, tendrán derecho a la devolución de los aportes realizados al plan, mediante un solo pago, así como del saldo de la cuenta transferida por el SIACAP al PRAA.

Igual derecho a la devolución de los aportes tendrán aquellos educadores y educadoras quienes al solicitar los beneficios establecidos en la presente Ley, <u>se determine que de acuerdo con su edad no gozarán de los beneficios del PRAA, por un periodo mínimo de dos años</u>." (Resalta el Despacho)

A su vez, el artículo 14 de la Ley del PRAA, establece lo siguiente:

"Artículo 14. El monto de la pensión de retiro anticipado temporal o pensión puente será el equivalente al ochenta y cinco por ciento (85%) del salario promedio de los siete mejores años laborados en el Ministerio de Educación o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, acreditados en la cuenta individual de la Caja de Seguro Social, a la fecha en que se cumple con los requisitos del artículo 4 de esta Ley, para tener derecho a la pensión de retiro anticipado temporal.

En el caso de que los educadores o las educadoras devenguen dos salarios indistintamente del Ministerio de Educación o del Instituto Panameño de Habilitación Especial, pagarán cuota a este Plan por ambos salarios, los cuales les serán sumados para efectos del cálculo de la pensión de retiro anticipado temporal.

El periodo máximo del beneficio del PRAA será de cuatro años y seis meses para las mujeres y de seis años para los hombres." (Resalta el Despacho)

Adicionalmente, el artículo 15 se refiere a los porcentajes a recibir por parte de los educadores que, en lugar de acogerse a la pensión de retiro anticipado, opten por seguir laborando. Veamos:

"Artículo 15. Los educadores y las educadoras que no se acojan a la pensión de retiro anticipado temporal o pensión puente <u>y opten por seguir laborando</u> recibirán, al momento en que decidan acogerse a este retiro, un porcentaje de la suma equivalente al importe de las pensiones que hubieran recibido hasta ese momento; es decir, un porcentaje del monto total de las mensualidades de la pensión de retiro anticipado temporal desde que cumplieron los requisitos hasta el momento en que, efectivamente, se acojan al retiro o, en su defecto, lleguen a la edad para la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, calculado de la siguiente manera:

- 1. Setenta y cinco por ciento (75%) durante los primero siete años, contados a partir del 1 de enero de 2001.
- 2. Ochenta y cinco por ciento (85%) durante los siguientes siete años, contados a partir del 1 d enero de 2008.
- 3. Ciento por ciento (100%) a partir del 1 de enero de 2015.

Pág. 7

A esta suma le será aplicable al descuento equivalente al uno por ciento (1%) a que se refiere el numeral 2 del artículo 7 de esta Ley.

Los ahorros que se generen en virtud de los numerales 1 y 2 de este artículo, que consisten en la diferencia entre el ciento por ciento (100%) del importe de las pensiones que hubieran recibido hasta ese momento menos los beneficios estipulados en dichos numerales, constituirán una reserva de indemnización para el pago de los beneficios contemplados en el artículo 12 de esta Ley." (Resalta y Subraya el Despacho)

Los artículos 19 y 20 de esta Ley, también se fundamentan en la premisa de que el educador, en lugar de acogerse al beneficio de la pensión temporal pueda continuar laborando, de la siguiente manera:

"Artículo 19. En caso de invalidez o pensión permanente absoluta de Riesgos Profesionales del educador o de la educadora que, a pesar de haber adquirido el derecho al retiro anticipado, haya continuado laborando, tendrá derecho a recibir el monto de la pensión desde que adquirió el derecho al retiro anticipado hasta el momento en que se invalida, y a continuar recibiendo la pensión de retiro anticipado temporal a que se refiere al artículo 14 de esta Ley, hasta cumplir la edad para la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, con independencia de los beneficios a que tenga derecho de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en razón de su invalidez. En estos casos, a la pensión de retiro anticipado temporal le será aplicable el descuento equivalente al uno por ciento (1%) a que se refiere el numeral 2 del artículo 7 de esta Ley."

"Artículo 20. En caso de muerte de un educador o de una educadora que, a pesar de haber adquirido el derecho a gozar del retiro anticipado, haya continuado laborando, el beneficiario o los beneficiarios designados recibirán el monto de las pensiones dejadas de percibir desde el momento en que el educador o la educadora adquirió el derecho al retiro anticipado hasta que hubiera cumplido la edad para pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

En caso de muerte del educador o de la educadora en el goce de una pensión de retiro anticipado temporal, el beneficiario o los beneficiarios designados recibirán el monto de las pensiones dejadas de percibir desde el momento en que fallece hasta que hubiera cumplido la edad para pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

En ambos casos, de no existir beneficiarios designados, la suma señalada será distribuida a los beneficiarios según el orden de sobrevivientes con derecho, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social para las pensiones de sobrevivientes.

En ambos casos, de no existir beneficiarios designados por el educador fallecido o por la educadora fallecida, o con derecho según el orden de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, la suma indicada le corresponderá a las personas designadas judicialmente como sus herederos. En defecto de todo lo anterior, tales sumas pasarán al fondo del PRAA.

A esta suma le será aplicable el descuento equivalente al uno por ciento (1%) a que se refiere el numeral 2 del artículo 7 de esta Ley." (Resalta y subraya el Despacho)

Nota: C-107-23 Pág. 8

Por otro lado, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 38 de 20 de marzo de 2001⁶, que reglamenta la Ley del PRAA, dispone:

"Artículo 5. La educadora o educador una vez cumpla los requisitos establecidos en el Artículo 4 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, tendrá derecho a gozar de los beneficios del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, independientemente se acoja a la pensión de retiro anticipado u opte por seguir laborando.

La educadora o educador que opte por la pensión de retiro anticipado temporal, deberá presentar a la Caja de Seguro Social solicitud por escrito, en la que debe indicar la fecha a partir de la cual se acoge a la pensión puente." (Resalta el Despacho)

De acuerdo con lo que establecen las disposiciones a las que nos hemos referido, podemos concluir lo siguiente:

- 1. El objetivo del PRAA es otorgar una pensión de carácter temporal antes de la obtención de la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social o al alcance de la edad para obtener dicha pensión, por parte de los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial, que reúnan los requisitos para acogerse al programa;
- 2. No es posible para un educador acogerse al PRAA si no cumple los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 54 de 2000;
- 3. El educador tiene derecho a acogerse al plan de retiro anticipado o a continuar laborando, según decida. Es decir, no existe norma alguna que disponga la obligatoriedad de que el educador se retire del servicio activo para poder gozar de los beneficios del plan. Más bien resulta evidente que el legislador estableció la posibilidad de que el educador pudiese escoger cualquiera de las dos opciones, lo que fue ratificado por la reglamentación emitida por el Órgano Ejecutivo;
- 4. Los descuentos a aplicar en cuanto a los beneficios del plan se encuentran expresamente establecidos en la Ley del PRAA, luego, de acuerdo con el principio de estricta legalidad, no cabría realizar otro tipo de descuentos o descuentos adicionales, salvo que se reforme dicha ley o se regule la materia en otra norma del mismo rango.
- 5. En este sentido, no se podría exigir la devolución de sumas de dinero a los educadores que hayan cumplido con los requisitos establecidos en la Ley del PRAA para acogerse a los beneficios del mismo y que hayan optado por continuar laborando, puesto que ello no ha sido contemplado en la ley;
- 6. El educador que habiendo realizado aportes al programa no cumpla con los requisitos para acogerse al mismo, tiene derecho a que le sean devueltos dichos aportes;
- 7. Una persona que haya alcanzado la edad de jubilación; que cumple con los requisitos para acogerse al plan anticipado; o que se acoge al retiro:
 - Culminaría su participación en el programa;
 - No debería ser sujeto de descuentos en relación con el PRAA, puesto que sería imposible que cumpla nuevamente con los requisitos que establece el artículo 4 referido, antes de alcanzar la edad para recibir la pensión de vejez que otorga la Caja de Seguro Social; y,

⁶ Modificado por el Decreto Ejecutivo N° 14 de 13 de febrero de 2007 (G.O. 25,734).

Nota: C-107-23 Pág. 9

- Ya obtuvo o está en situación de obtener el beneficio del programa, por lo que carecería de sentido que siguiera aportando al mismo, salvo los cargos que la Ley del PRAA establece.⁷

Sin embargo, aun cuando en este aspecto coincidimos con el criterio jurídico esbozado en la consulta, no se observa en las disposiciones de la Ley N° 54 de 2000, cuál sería el procedimiento a seguir en caso de que un educador solicitara la entrega de los dineros aportados al PRAA, pero optara por continuar laborando (lo cuál es su derecho) como docente en el Ministerio de Educación. Tampoco se indica en la mencionada ley, qué ocurriría en caso de que al educador se le siga descontando el aporte correspondiente al PRAA, a pesar de haber culminado su participación en el mismo y este solicitara la devolución de estos dineros.

A pesar de lo indicado, el análisis realizado nos permite manifestar que consideramos que dicho educador se encontraría entre los supuestos a los que se refieren los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley del PRAA, al que nos hemos referido.

Esto es así, puesto que al entregársele los aportes realizados, culminaría su participación en el programa y, como hemos visto, el artículo 4 establece como un requisito esencial para ingresar al PRAA, tener 28 años o 336 meses de aportes al Plan. Al obtener las sumas correspondientes a los aportes realizados, el educador quedaría descartado automáticamente para poder formar parte del plan <u>nuevamente</u> por no contar con aporte alguno y porque resultaría imposible acumular 28 años de aportes antes de que alcance la edad para obtener la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

En este sentido, si el educador optara por continuar laborando y se le siguieran realizando los descuentos correspondientes al PRAA, dado que no lograría reunir los requisitos o las condiciones para acceder a los beneficios o prestaciones económicas establecidos en la Ley N° 54 de 2000, tendría derecho a la devolución de los aportes realizados al plan, mediante un solo pago, como lo indican los párrafos finales del artículo 13 de la mencionada ley, sin que se le puedan realizar más descuentos que los estipulados en la mencionada ley.

III. Lo consultado

En su consulta plantea las siguientes situaciones e interrogantes:

"¿Es legal realizar el descuento de cuotas del PRAA a los educadores (as) que se acogen a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social y que se mantienen activos en el Ministerio de Educación? De ser positiva la respuesta ¿Existe alguna norma legal que autorice el descuento? En caso de ser negativa la respuesta, favor indicarnos ¿por qué razón se les debe continuar descontando las cuotas del PRAA?" (SIC)

Como hemos indicado, el pronunciamiento sobre la legalidad de un acto administrativo, incluso de manera prejudicial, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, por lo que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos planteados en la consulta, implicaría quebrantar los límites que nos impone la Ley, de conformidad con lo

⁷ Ver artículos 7 y 15, 19 y 20 de la Ley N° 54 de 2000.

Nota: C-107-23 Pág. 10

dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Ello, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales."

En este sentido, tampoco podría este Despacho emitir pronunciamiento alguno en cuanto a los descuentos realizados a educadores en relación con el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) que se hayan acogido a los beneficios del mismo, por tratarse de actuaciones administrativas materializadas que gozan de presunción de legalidad.

Por otro lado, consideramos de importancia aclarar que el Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 9 de febrero de 2010, al que se hace referencia en la consulta, declaró que no es ilegal la nota emitida por la Administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja del Seguro Social, mediante la cual se negó la devolución de los aportes del demandante al PRAA, toda vez que el mismo no reunía los requisitos para acogerse a los beneficios del programa.

De esta manera damos respuesta a su consulta, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro Procurador de la Administración

Adj. Copia de la Nota C-015-23 y copia de la nota SCAJ-175-23.

RGM/jfm

C-095-23