



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de diciembre de 2019
C-129-19

Doctor
Enrique Lau Cortés
Director General
Caja de Seguro Social
E. S. D.

REF: Jerarquía de la Ley frente al Reglamento.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su nota número DG-1986-2019 de 13 de noviembre de 2019, recibida el 20 del mismo mes, por medio de la cual consulta a la Procuraduría de la Administración si los miembros de la Junta Técnica Actuarial deben realizar sus funciones para lo cual fueron nombrados, al tenor del artículo 218 de la Ley 52 de 2005, sin que sea necesario atenerse a lo que dispone el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 326 de 26 de junio de 2009, que reformó el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 126 de 16 de abril de 2008, según el cual deben tener como base los resultados del estudio actuarial anual, elaborado por la Caja de Seguro Social..

Al respecto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que 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.

La Junta Técnica Actuarial es un organismo externo e independiente de la Caja de Seguro Social, designada por el Órgano Ejecutivo de una lista de profesionales presentada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que realizará auditorías actuariales periódicas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en lo que respecta a los beneficios definidos, conformado por tres actuarios de comprobada experiencias en el ramo de vida y/o seguros sociales, cuyo nombramiento es por nueve años, según lo establece el artículo 217 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, “Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social”.

Esta Junta Técnica Actuarial tiene la función de investigar, evaluar y analizar la situación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social, considerando varios aspectos, y sobre la base de estos estudios, presentará un informe anual a la Junta Directiva y al Órgano Ejecutivo sobre la situación actuarial de dicho Régimen, a objeto de determinar, con base a su evaluación actuarial y financiera, si en algunos de los diez años subsiguientes resulten menores de dos punto veinticinco (2.25) veces al gasto anual, y de estimarse esta situación, en algunos 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, como lo apostilla los artículos 218 y 219 de la referida excerta legal.

Por su parte, el artículo 220 *ibídem* establece que las operaciones del fondo, así como la operación de la Junta Técnica Actuarial, serán objeto de reglamentación por parte del Órgano Ejecutivo.

El Órgano Ejecutivo, a través del Decreto Ejecutivo N° 126 de 16 de abril de 2008, como quedó modificado por el Decreto Ejecutivo N° 326 de 26 de junio de 2009, reglamentó las operaciones de la Junta Técnica Actuarial, quedando el artículo 6 así:

“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 actual, elaborado por esta 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 conforme a los factores de económicos, demográficos, sociales y biométricos que condicionan el desarrollo del régimen, entre los cuales, además de otras variables, que se consideren convenientes, prestará principal atención a:

a.

3. Proponer a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, las recomendaciones necesarias para equilibrar el costo de las obligaciones y el financiamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en caso de que, dentro de su informe anual determine que en algunos de los diez (10) años subsiguiente a la presentación de dicho informe, la relación entre la reserva contable y el egreso anual del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, se estimen que será menor a dos punto veinticinco (2.25).

...” (El énfasis en negrita es de la Procuraduría).

Como se puede apreciar, las operaciones de la Junta Técnica Actuarial fueron reglamentadas por el Órgano Ejecutivo, y de acuerdo a esta reglamentación, **el informe actuarial deberá tener como base los resultados del estudio actuarial actual, elaborado por la Caja de Seguro Social**, y las actuaciones que surjan periódicamente, que a su criterio tenga efecto sobre el desarrollo del Régimen, bajo su responsabilidad.

En este sentido, nos encontramos frente a un reglamento subordinado o de ejecución de una Ley, que son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. En el caso bajo examen, se advierte que el Decreto Ejecutivo en cuestión fue dictado por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Salud, y que a través del mismo se reglamentó las operaciones de la Junta Técnica Actuarial. En consecuencia, constituye un reglamento de ejecución que tiene su fundamento legal en el artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política, que dispone que el Presidente de la República con la participación del Ministro del Ramo tiene entre sus atribuciones "reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

En este sentido, si bien es cierto que el artículo 218 de la Ley N° 51 de 2005 dispone que la Junta Técnica Actuarial tendrá como objetivo, investigar, evaluar y analizar la situación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social, y que el artículo 219 establece que sobre la base de esos estudios dicha Junta Técnica Actuarial presentará un informe anual a la Junta Directiva y al Órgano Ejecutivo, también lo es que **el informe actuarial deberá tener como base los resultados del estudio actuarial actual, elaborado por la Caja de Seguro Social**, pues así lo mandata el reglamento.

Importa destacar que el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, señala que en las decisiones y demás actos que prefieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos, lo cierto es que el artículo 15 del Código Civil profesa que las órdenes y los demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicadas mientras no serán contrarias a la Constitución y a o a las leyes.

Bajo esta premisa, y en concordancia con el criterio jurisprudencial vertido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (ver sentencias de 23 de junio de 2016, 27 de abril de 2009 y 23 de marzo de 2003, entre otras), que profesan que los reglamentos tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente, la opinión de esta Procuraduría es que **la Junta Técnica Actuarial requiere del estado actuarial anual elaborado por la Caja de Seguro Social, para presentar a la Junta Directiva y al Órgano Ejecutivo, el suyo, como lo el numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 126 de 16 de abril de 2008, como quedó modificado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 326 de 25 de julio de 2009.**

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac