

C-No.177

Panamá, 26 de julio de 2001.

Licenciado

**ERYX TEJADA HIM, M.A.**

Secretario Ejecutivo de Sistema  
de Ahorro y Capitalización de Pensiones  
de los Servidores Públicos.

E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Asesor (a) Jurídico (a) de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota SIACAP-N-N° 368-2001 de 13 de julio de 2001, por medio de la cual nos consulta sobre lo que disponen los artículos 21 y 22 de la Ley N°.8 de 6 de febrero de 1997, que crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP).

Concretamente nos pregunta, respecto a la viabilidad de atender las solicitudes o no de los miembros de la Fuerza Pública y el Cuerpo de Bomberos de Panamá, toda vez que las jubilaciones especiales de éstos, al ser especiales puede que se fundamenten en un sistema solidario pagado por el Estado y el mismo no resultaría viable de hacerse tales devoluciones por parte del SIACAP.

### **Opinión Legal del SIACAP**

“Si las leyes especiales que rigen las jubilaciones de estos servidores públicos se fundamentan en un sistema solidario como el anterior que regulaba el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales del cual se pagaban las jubilaciones especiales, no es procedente atender esas devoluciones y, por el contrario, ese recurso (2%) debe ser manejado por la entidad que dé trámite a las jubilaciones especiales de los funcionarios

de estas dos instituciones, para lo cual son necesarios los aportes de los que laboren o hayan laborado para las mismas”.

**Concepto de la Procuraduría de la Administración**

Inicio el presente examen jurídico, transcribiendo los artículos 21 y 22 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, con el propósito de dar consistencia a nuestro planteamiento legal.

“ Artículo 21. El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, **con exclusión de los miembros de la Fuerza Pública, quienes se regirán por lo que, al respecto, disponga su Ley Orgánica, y los casos contemplados en el artículo 22 de esta Ley. Igualmente, se excluye a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.** (Resaltado nuestro.)

“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...”

La anterior norma debe interpretarse de conformidad con las reglas de hermeneútica legal, en este caso, acudimos al artículo 9, del Código Civil, el cual dispone que: “Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para explicar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella o en la historia fidedigna de su establecimiento. De manera, que la primera regla de interpretación es literal.

El artículo 21 y 22 la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 es a nuestra consideración, claro y concreto en su contexto y por tanto, debe ser interpretado literalmente, tal como lo ordena el artículo ut-supra del Código Civil, y por ello, si se apelase a una interpretación diferente, se violaría dicha norma legal, que crea una regla obligante.

En razón de ese principio, es que podemos reafirmar que el SIACAP, siendo un Sistema de Ahorro y Capitalización de Inversiones de los Servidores Públicos tiene como fin óptimo otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez, que se conceden a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

El régimen legal del SIACAP, esta conformado por todas las personas que al momento de la entrada en vigencia de la Ley 8 de 1997 ostenten la calidad de servidor público y las que a partir de esa fecha sean nombradas, en forma temporal o permanente, para desempeñar cargos en cualquiera de los Órganos máximos del Estado y en los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general en todas las instituciones públicas, salvo las excepciones contenidas en la Ley.

En efecto, el párrafo subrayado en líneas anteriores es a nuestro modo enfático, ya que la excepción que plantea la norma a la regla general, es que quedan excluidos del programa único de ahorro y capitalización de pensiones, los miembros de la Fuerza Pública, y miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá quienes se regirán por lo que, al respecto, disponga su Ley orgánica.

Dicho de otro modo, el régimen propuesto por el SIACAP, tiene como objetivo incorporar al sistema de ahorro y capitalización a todos aquellos servidores públicos, que por razones diversas no pueden acceder a una jubilación especial de la Caja de Seguro Social. No obstante, es importante aclarar que esta fórmula no es estricta en su contexto, ya que el SIACAP, le daba la opción al Funcionario Público de seguir aportando estos recursos, a su cuenta individual o suspender ese aporte y solicitar la devolución del 2%, ya que estos dineros son contribuciones voluntarias que hacen los servidores públicos sobre la base de su salario, para que al momento de llegar a la edad, cuente con una jubilación digna. Por tal razón, el SIACAP, en 1998, instruyó a la Secretaria Ejecutiva para que diera inicio a la distribución del "Formulario para Reactivar la Cotización o Suspenderla y para afiliarse o no al SIACAP, reiterando la voluntariedad establecida en la Ley. De allí, que muchos funcionarios solicitaron la

4  
suspensión del 2%, de su salario, precisamente por ser contribuciones con mira a contar con esa jubilación.

Ahora bien, no ocurre igual con los miembros de la Fuerza Pública y los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos ya que estos cuentan con jubilaciones especiales y quedan excluidos de este régimen por contar con sus aportes al llegar a la edad para jubilarse, es decir manteniéndose en los términos reconocidos en las leyes. (Ley 15 y 16 de 1975 y los regímenes especiales de jubilación)

Cabe destacar, que estas jubilaciones deberán ser sufragadas por el Estado de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 8 de 1997. El cual deberá crear el mecanismo de pago de las futuras jubilaciones de estos funcionarios que se rigen por leyes especiales.

Aplicando el criterio de interpretación al caso que nos ocupa, este Despacho, es de opinión que las leyes especiales que regulan las jubilaciones de estos servidores públicos, es decir, Fuerza Pública y Cuerpo de Bomberos se fundamentan en un sistema solidario de Prestaciones Sociales del cual se pagan las jubilaciones, tal como lo señala la Asesoría Legal del SIACAP en su criterio, por lo tanto, cualquier reclamo deberá hacerse ante las entidades que dan el trámite a las jubilaciones especiales de éstos funcionarios públicos con base a que estos quedan excluidos del SIACAP, de acuerdo al artículo 21 de la Ley 8 de 1997.

Espero de esta manera, haber aclarado su inquietud, me suscribo de Usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.