

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 644

Panamá, 2 de julio de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda.**

El licenciado Eloy Álvarez De La Cruz, en representación de **WALTER SERRANO MIRANDA**, solicita que se declare nula, por ilegal, la nota ADMÓN-PRAA-507-07 de 11 de mayo de 2007, emitida por la **administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA)**, los actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 39 y 40 del expediente administrativo).

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Undécimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Disposiciones jurídicas que se estiman infringidas y los conceptos de infracción respectivos.**

El apoderado judicial del demandante alega que los actos acusados infringen el numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

Igualmente señala como vulnerados los artículos 1 y 2 (numeral 26) de la ley 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.

También estima infringido el artículo 4 del decreto ejecutivo 38 del 20 de marzo de 2001, por el cual se reglamenta la excerta legal antes descrita.

Finalmente, aduce que se ha violado el artículo 1643-A del Código Civil.

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse en las fojas 10 a 22 del expediente judicial.

**III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Mediante notas fechadas el 10 de enero y el 7 de mayo de 2007, el educador Walter Serrano Miranda solicitó a la administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), **la devolución de los aportes que había realizado a su cuenta individual** del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) desde marzo 2001 hasta enero 2006. (Cfr. fojas 54 y 56 del expediente administrativo).

En respuesta a su solicitud, dicha administradora emitió la nota ADMÓN-PRAA-507-07 de 11 de mayo de 2007, en la que se indica que de acuerdo al

tratamiento dado al caso de otros educadores en situación similar a la del peticionario; la devolución de las aportaciones realizadas por éste al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable se efectuará cuando cumpla la edad en que, de regresar al sistema, no recibiría el beneficio por el período mínimo de dos años, tal como lo establece el decreto 38, lo que de acuerdo con lo dicho en la nota en mención, ocurriría el 19 de febrero de 2018. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Al ser notificado de la decisión anterior, el educador afectado recurrió contra ella por vía de reconsideración y de apelación; impugnaciones que fueron decididas por el subdirector general encargado de la Caja de Seguro Social y la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, mediante las resoluciones DG-126-07 y CPRAA-001-08, respectivamente, confirmando en todas sus partes la decisión primaria. (Cfr. fojas 2 a 8 del expediente judicial).

En consecuencia, Walter Serrano Miranda, a través de su apoderado judicial, interpuso la demanda que ocupa nuestra atención, señalando, entre otras cosas, que solicita se le devuelvan los dineros de su cuenta individual, así como los intereses devengados dentro del Plan; que como quiera que renunció al Ministerio de Educación y que actualmente labora en la Universidad de las Américas, no planea retornar a laborar en dicho ministerio; y, que como producto de lo anterior, ya no le son aplicables las normas de este plan de retiro, por lo que no le subsiste la obligatoriedad de aportar a ese sistema de carácter solidario. Igualmente, alega que el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable retiene ilegalmente las aportaciones que hizo entre marzo de 2001 y enero de 2006, además de los intereses generados por éstas, de tal suerte que a través de ese programa, el Estado está incurriendo en un enriquecimiento sin causa al menoscabar directamente su patrimonio, ya que tales fondos no actúan a su favor. (Cfr. fojas 10 a 22 del expediente judicial).

Debido a la estrecha relación existente entre los cargos de ilegalidad formulados en contra de los actos administrativos acusados, y en aplicación del principio de economía procesal, procedemos a contestar los mismos de manera conjunta.

Este Despacho observa que el educador Serrano Miranda solicitó en su primera nota, y lo reiteró en el recurso de reconsideración, con apelación en subsidio, presentado en la vía administrativa, así como en la demanda contencioso administrativa que nos ocupa, la devolución del monto de las aportaciones realizadas a “su cuenta individual” en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable.

En atención a tal pretensión, debemos señalar que el demandante incurre en un error al considerar que las aportaciones que ha realizado dentro de este plan son depositadas en una cuenta individual, toda vez que el sistema financiero del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable se consolidó como un esquema solidario “en donde la generación que trabaja le paga a la generación que está pensionada un beneficio”, lo que nos indica que los recursos o aportes hechos a título individual por quienes son parte del programa, tienen como finalidad financiar a través de una solidaridad intergeneracional las prestaciones del colectivo que participa en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable.

De acuerdo con ese diseño del sistema las cuotas forman parte de una Reserva Técnica General, la cual comprende todos los ingresos del plan (incluyendo los aportes y sus rendimientos), y de ella se restan los recursos para el pago de todas las pensiones de retiro anticipado, situación que resulta contraria al sistema de cuentas individuales que constituye la premisa sobre la cual descansan los planteamientos que hace el actor.

El artículo 1 y el numeral 26 del artículo 2 de la ley 54 de 2000 que se aducen vulnerados, establecen lo siguiente:

“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.

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

...

26. Sistema Financiero de Capitales de Cobertura. Aquel donde los ingresos por los aportes de los educadores y de las educadoras en su vida laboral y de jubilación, deben cubrir los importes de los compromisos con los pensionados en el período de retiro anticipado, desde el momento en que se 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 sistema 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.

...” (El subrayado es nuestro).

Por otra parte, este Despacho observa que durante el período que va del año 2001 al 2006, lapso en el cual laboró como educador en el Ministerio de Educación, el hoy demandante realizó aportaciones al plan, por lo que estos descuentos se efectuaron de acuerdo a la **participación obligatoria** que la ley prevé respecto los educadores y educadoras que prestan servicio en ese ministerio y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, según lo establece el artículo 13 del mismo cuerpo de normas legales.

En otro orden de ideas, se observa que el artículo 4 del decreto ejecutivo 38 de 2001 establece que únicamente podrán solicitar la devolución de las cuotas aportadas al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, aquellos educadores o educadoras que al momento de acogerse al mismo se determine que, por su edad cronológica, no recibirán los beneficios de la pensión por un mínimo de 2 años.

En concordancia con el contenido de dicha norma reglamentaria, la entidad demandada explicó en su informe de conducta que el asegurado “a su edad actual, todavía tiene la opción de generar un beneficio de este Plan, opción que desaparece el **19 de febrero de 2018**, cuando de no haber regresado a laborar en alguna de las dos instituciones (Ministerio de Educación o Instituto de Habilitación Especial), ya no podría optar por los beneficios del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, y es entonces cuando procede la devolución señalada en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 38 de 2001.”. (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, dicho informe indica que la ya mencionada ley 54 de 2000 no dispone que los años de servicio para acogerse al plan sean continuos, así que nada impide que el educador que renunció al Ministerio de Educación, posteriormente regrese a laborar allí o al Instituto Panameño de Habilitación Especial y complete el requisito necesario para acceder al plan. (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Dadas las circunstancias particulares del caso, puesto que Walter Serrano Miranda contaba con 35 años de edad al momento de dejar de prestar sus servicios en el Ministerio de Educación, es obvio que éste aún no tiene la condición para optar por el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable ni mucho menos para solicitar la devolución de aportes hechos por él a dicho plan de retiro.

Por todo lo anterior, es claramente perceptible que el Estado, a través del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja de Seguro Social, no está reteniendo ilegalmente los dineros que corresponden a las aportaciones hechas por el demandante, sino que, por el contrario, está aplicando debidamente las normas legales y reglamentarias que crean y regulan este sistema de pensión de retiro anticipado para docentes del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

En cuanto a la supuesta infracción del numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 2000, este Despacho considera que el mismo no ha sido infringido con la emisión del acto demandado, toda vez que dicha norma al ser de carácter referencial, únicamente define el concepto de acto administrativo y describe los elementos que lo componen, por lo que no resulta posible que se configure el cargo que plantea el demandante.

Por consiguiente, es evidente para este Despacho que en el presente caso no se ha producido la infracción de los artículos 1 y 2 (numeral 26) de la ley 54 de 27 de diciembre de 2000; del artículo 4 del decreto ejecutivo 38 del 20 de marzo de 2001; del numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 2000, así como tampoco del artículo 1643-A del Código Civil.

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declarar que **NO ES ILEGAL** la nota ADMÓN-PRAA-507-07 de 11 de mayo de 2007, emitida por la administradora del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la parte actora.

#### **IV. Pruebas.**

Aducimos copia debidamente autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual ya reposa en ese Tribunal.

#### **V. Derecho.**

Negamos el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**