

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 891

Panamá, 30 de diciembre de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

Concepto.

El licenciado Humberto Osorio, actuando en representación de la **Caja de Seguro Social, en su condición de fiduciaria del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable - PRAA**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el silencio administrativo en que incurrió el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos - SIACAP, al no dar respuesta a la nota ADMON-PRAA-500-09 de 8 de mayo de 2009, y para 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 tercer párrafo del numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

I. Normas que se aducen infringidas.

La entidad demandante sostiene que la resolución acusada de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 3 de la ley 54 de 27 de diciembre de 2000 que establece cuáles son los recursos que constituyen el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los educadores

que laboran en el Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial); y

B. El artículo 17 del decreto ejecutivo 38 de 2000, el cual dispone que a la fecha de inicio del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos entregará a la Caja de Seguro Social, en calidad de fiduciario, el saldo de las cuentas de los educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del organismo demandado.

El licenciado Humberto Osorio, actuando en representación de la Caja de Seguro Social, en su condición de entidad fiduciaria del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable - PRAA, al que en adelante identificaremos por estas siglas, solicita que se declare nulo, por ilegal, el silencio administrativo en el que incurrió el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos - SIACAP, que asimismo identificaremos por sus siglas, al no dar respuesta a la nota ADMON-PRAA-500-09 de 8 de mayo de 2009 (Cfr. fojas 1 y 15 del expediente judicial).

Luego de revisar las constancias documentales que constan en el expediente, incluyendo las notas que los apoderados especiales designados por SIACAP aportaron al proceso, esta Procuraduría observa que sí se ha producido el

silencio administrativo que reclama la Caja de Seguro Social, por cuanto no hay evidencia que la nota ADMON-PRAA-500-09 de 8 de mayo de 2009 haya recibido respuesta.

Por otra parte, este Despacho es de opinión que la correcta interpretación del artículo 3 de la ley 54 de 27 de diciembre de 2000 y del artículo 17 del decreto ejecutivo 38 de 2000 se fundamenta en el concepto del "saldo de las cuentas" que debe transferir el PRAA, por lo que consideramos necesario citar las normas invocadas en la demanda, al igual que lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 8 de 1997, que puntualizan lo siguiente:

Ley 54 de 2000

"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 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.

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 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."

Decreto Ejecutivo 38 de 2000.

"Artículo 17: En la fecha de inicio del PRAA, el Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP) entregará a la Caja de Seguro Social, en calidad de Fiduciario, **el saldo de las cuentas** de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto de Habilitación Especial que participen del PRAA, consistentes 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 estos fondos y el aporte del Estado de tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios correspondientes y sus rendimientos."

Ley 8 de 1997.

"Artículo 2. Se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, en adelante en denominado SIACAP,...

Los recursos del SIACAP ingresarán en cuentas individuales que se abrirán a nombre de cada contribuyente y estarán constituidos por:

1. Una contribución especial voluntaria por el monto del dos por ciento (2%) que, de su salario mensual, portará cada servidor público mensualmente, conforme a esta Ley.

...
2. Los ingresos adicionales producto de las inversiones que se realicen de los recursos que forman parte del SIACAP.

3. Un aporte mensual del Estado, equivalente a tres décimo del uno por ciento (0.3%) de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en el SIACAP.

4. Bonos negociables emitidos por el Estado, cuyos valores de emisión inicial estarán representados por la suma de contribuciones acumuladas pagadas por el contribuyente al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Dichas contribuciones serán capitalizadas a la tasa de interés compuesto del cinco por ciento (5%) hasta la fecha de emisión de los bonos..."

De la lectura de las disposiciones citadas, puede advertirse que el SIACAP está obligado a transferir al PRAA los recursos ingresados al Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos como producto de los aportes hechos al sistema por los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto de Habilitación Especial, que participen en este Sistema de Ahorro y Capitalización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la ley 8 de 1997, modificado por la ley 29 de 2001.

Estos recursos son los que a seguidas se describen: 1. Una contribución especial voluntaria que aportará cada servidor público mensualmente, equivalente al 2% de su salario mensual (aportes en efectivo en concepto de cuotas); 2. Los ingresos adicionales productos de las inversiones de los recursos del SIACAP o rendimiento generado por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales; 3. Un aporte mensual del Estado, equivalente al 0.3% de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en el sistema, es

decir, aporte del Estado; y, 4. Bonos negociables emitidos por el Estado, cuyos valores de emisión iniciales estarán representados por la suma de las contribuciones acumuladas pagadas por cada contribuyente al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, hasta la entrada en vigencia de la ley 8 de 1997 (cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los servidores públicos).

En ese orden de ideas, consideramos oportuno indicar que el numeral 4 del artículo 2 de la ley 8 de 1997 establece que parte de los recursos del SIACAP serán los "Bonos negociables" emitidos por el Estado, cuyos valores de emisión inicial estarán representados por la suma de las contribuciones acumuladas pagadas por cada contribuyente al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, hasta la fecha de entrada en vigencia de dicha ley.

En cumplimiento de esta disposición, se dictó el decreto de gabinete 16 de 1999, por el cual se autorizó la emisión de bonos del Estado denominados "bonos de reconocimiento". En el artículo segundo de este mismo decreto de gabinete, se estableció que tanto el título global que representa los bonos de reconocimiento, como los rendimientos de las contribuciones acumuladas pagadas por cada contribuyente al Fondo Complementario hasta el 7 de febrero de 1997, capitalizadas hasta la fecha de la emisión de los bonos, son parte de los recursos del SIACAP.

De lo anterior se infiere que las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales por los educadores y educadoras del Ministerio de Educación y del

Instituto de Habilitación Especial fueron acumuladas hasta el 7 de febrero de 1997, fecha de entrada en vigencia de la ley 8 de ese mismo año, y utilizadas para emitir bonos negociables del Estado por su valor total. Además, la suma acumulada fue capitalizada hasta la emisión de dichos bonos (bonos de reconocimiento).

En este orden de ideas, observamos que las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales por los educadores del Ministerio de Educación y del IPHE se encuentran representadas en estos bonos de reconocimiento, por ende, cuando el artículo 3 de la ley 54 de 2000 y el artículo 17 del decreto ejecutivo 38 de 2001 expresan que el SIACAP deberá transferir al PRAA el saldo de las cuentas de estos educadores, se entiende que, en cuanto a las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, lo que debe ser transferido son los bonos de reconocimiento y no dinero en efectivo.

En adición a lo previamente explicado, consideramos oportuno destacar que el artículo 22 de la ley 8 de 1997, modificado por el artículo 34 de la ley 54 de 2000, establece que además de los aportes que cada servidor público realice al sistema especial de jubilación que escoja, que en el caso de los educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial es el PRAA, también constituirán ingresos de dicho sistema, los bonos indicados en el numeral 4 del artículo 2 de la ley 8, en la parte que corresponda a dichos servidores públicos; siendo tales bonos

los denominados "bonos de reconocimiento" a los que se refiere el decreto de gabinete 16 de 1999.

Podemos concluir entonces, que la parte del saldo de las cuentas de los educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial que participen en el PRAA y, que se encuentra en el SIACAP y que correspondan a las cuotas aportadas por estos servidores públicos al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, debe ser transferido al PRAA en bonos de reconocimiento, pues así lo señala la Ley.

Por otra parte, debemos advertir con relación a la segunda petición que hace la administradora del PRAA a través de la nota ADMON-PRAA-500-09 de 8 de mayo de 2009, que la misma está dirigida a requerir a ese organismo la transferencia del aporte que realiza el Estado, equivalente a tres décimos del uno por ciento de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en el denominado "Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable", hasta la fecha en que se remitió su fondo al PRAA, y se encuentra amparada en lo que dispone el numeral 1 del artículo 3 de la ley 54 de 2000 y el artículo 17 del decreto ejecutivo 38 de 2000.

En este contexto, resulta pertinente anotar que tanto la referida excerpta legal como su reglamentación son claras al señalar, que el monto correspondiente al saldo de las cuentas individuales que mantienen en el SIACAP los educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial que participen en el "Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable", el cual como ya hemos visto se

encuentra integrado, entre otros componentes, por el aporte que hace el Estado, **deberá ser transferido al PRAA, a la entrada en vigencia de la citada ley 54 de 2000**, por lo que consideramos que la petición hecha por la administradora del Plan es perfectamente viable.

En torno a lo antes indicado, es primordial precisar que el aporte estatal que debe ser traspasado a la Caja de Seguro Social, en su condición de fiduciaria, es únicamente aquél que forma parte del saldo de las cuentas individuales de los educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, y que se encontraba acumulado al momento en que entró en vigencia la ley 54 de 2000, que creó el ya mencionado "Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable".

Tomando en consideración lo explicado en el párrafo que antecede, también resulta oportuno indicar que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la aludida ley 54 de 2000, el aporte que el Estado realice mensualmente al "Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable", será destinado a la llamada "Reserva Técnica General", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley 54 de 2000, la cual servirá para el financiamiento del referido plan, puesto que de la misma se disminuirán, entre otras cosas, la tasa periódica del seis por ciento anual sobre el saldo que muestre la reserva para pensiones en curso de pago (Cfr. gaceta oficial 24,209 de 28 de diciembre de 2000).

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables

Magistrados que se sirvan declarar que ES NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO en que incurrió el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos - SIACAP al no dar respuesta a la nota ADMON-PRAA-500-09 de 8 de mayo de 2009 y, en consecuencia, se sirvan acceder a las pretensiones de la parte actora.

IV. Derecho: Se acepta el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 594-09