

, 8 de octubre de 1987.

Señores Ingenieros  
Luis E. Blanco y  
Manuel H. Barrelier C.  
Gerentes del INTEL y el IRHE  
Es. Ss. Ds.

Estimados señores Gerentes Generales:

Doy respuesta a la comunicación s/n que me dirigieron el 7 de septiembre postrero, recibida en este Despacho el día 23 del mismo, en la que me plantearon consulta en torno a si es o no viable que los servidores de las entidades públicas a su digno cargo, que tenían tal condición al 31 de marzo de 1975 y que "lleguen a la edad de retiro por vejez o se pensionen por invalidez o incapacidad permanente absoluta, sin cumplir los requisitos para acogerse a las prestaciones" del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos, se les pague "una indemnización equivalente a una mensualidad de la prestación complementaria a la que hubiesen tenido derecho," por cada seis (6) meses de aportes al fondo.

Para responder a esta pregunta, es preciso tomar en consideración las normas legales especiales sobre la materia y, además, lo establecido en las cláusulas del contrato de fideicomiso celebrado con la Caja de Seguro Social por el IRHE y el INTEL, mediante el cual se instituyó el Plan de Jubilación "para empleados que tenía la Compañía Panameña de Fuerza y Luz y el cual fue posteriormente asumido por el IRHE con el First National City Trust Company (Bahamas) Limited".

A tal efecto, el artículo 153 de la Ley 8 de 1975, que regula las relaciones laborales de los servidores públicos en referencia con las citadas entidades estatales, dispone que ellos "tendrán derecho a obtener, con cargo a las empresas, un plan especial de jubilación".

Sin embargo, con posterioridad se emitió la Ley 16 de 1975, que creó el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales "obligatorio para todos los servidores públicos" y, por ello, con arreglo a su artículo 1º quedaron sujetos al mismo todos los servidores del Estado.

Mediante el contrato suscrito entre la Caja de Seguro Social, el IRHE y el INTEL el 4 de diciembre de 1975, después de haber entrado en vigencia la Ley 16 de ese año, la primera asumió la administración del referido fideicomiso y, por ello, la administración del Plan Especial de Jubilación de los mencionados servidores públicos. En la cláusula 3ª de dicho contrato se pactó:

"Tercera: Las partes declaran y convienen que podrán ser beneficiarios del presente contrato todos los trabajadores del IRHE y del INTEL que tenían tal condición al 31 de marzo de 1975 y que reúnan los requisitos del Reglamento del Plan de Jubilaciones a que se refiere la cláusula primera de este contrato. Sin embargo, se entiende y se conviene que es a opción de los FIDEICOMISARIOS de las instituciones FIDEICOMITENTES acogerse a los beneficios que otorga el PLAN DE JUBILACIONES a que se refiere el presente contrato o acogerse a los beneficios que otorga el Fondo Complementario para Servidores Públicos creado mediante la Ley Nº15 de 31 de marzo de 1975 y reglamentado por la Ley Nº16 de 31 de marzo de 1975.

También queda entendido y convenido que en el caso de que los FIDEICOMISARIOS se hayan acogido al fondo que por medio de este contrato se acuerda, podrán renunciar al mismo y en su lugar incorporarse al Fondo Complementario para Servidores Públicos creado por la Ley Nº15 y reglamentado por la Ley Nº16 ambas de 31 de marzo de 1975. Sin embargo se entiende y se conviene que conforme a las Leyes Nº15 y 16 precitadas, los FIDEICOMISARIOS no podrán gozar simultáneamente de los beneficios que establece el presente CONTRATO DE FIDEICOMISO y el Fondo Complementario para servidores públicos, es decir no se podrá recibir prestaciones de tres fondos. Queda igualmente entendido, que las sumas a recibir mensualmente por los FIDEICOMISARIOS, como consecuencia de los beneficios de pensión por vejez o invalidez no podrán exceder mensualmente del 100% del salario promedio de los últimos cinco años de servicio del trabajador. (El subrayado es mío).

En esta estipulación se establecieron claramente las siguientes pautas:

1º Se trata de un mecanismo o sistema temporal para los citados servidores públicos, dado que se refiere únicamente a un grupo de personas determinadas, que disfrutaban de un plan especial de jubilación antes de que fuese creado el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores

Públicos;

2º Los Fideicomisarios (empleados del IRHE e INTEL al 31 de marzo de 1975) tenían la opción de acogerse a este Plan Especial de Jubilación o al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales;

3º Los Fideicomisarios, no obstante acogerse a dicho Plan Especial de Jubilación, podían posteriormente renunciar a él y acogerse al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales; y

4º Los Fideicomisarios no podrán gozar simultáneamente de los beneficios del Plan de Jubilación y del Fondo Complementario, esto es, que no podrán recibir prestaciones de tres fondos (incluido el Fondo Común de la Caja de Seguro Social).

A mi juicio, si se toma en consideración el momento en que se celebró el referido contrato de fideicomiso y los antecedentes del mismo, al igual que la cláusula reproducida, se puede llegar a la conclusión de que al instituirse el Plan Especial de Jubilación se hizo para resolver una necesidad temporal, que era la de aquellas personas que estaban amparadas por dicho plan antes de crearse el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos y que, por razón de su edad y porque no tenían la posibilidad (algunos de ellos) de cumplir con el requisito de los veinticinco (25) años de servicios al Estado exigido por el artículo 8 de la Ley 16 de 1975, no tenían la posibilidad de obtener la prestación adicional que otorga el citado Fondo Complementario.

De esta manera se les ofreció la alternativa de acogerse al Plan Especial de Jubilación o al Fondo Complementario, esto es, a uno u otro sistema. Ello queda patente, a mi juicio, cuando en la citada Cláusula Tercera se dispone que "podrán ser beneficiarios del presente contrato todos los trabajadores del IRHE y del INTEL que tenían tal condición al 31 de marzo de 1975"; por tanto, no se estipuló que todos ellos formarían parte obligatoriamente de ese plan, sino que se les daba la opción de acogerse a él.

Lo anterior se reafirma cuando en la misma Cláusula se dispone que "es a opción de los FIDEICOMISARIOS.....acogerse a los beneficios que otorga el PLAN DE JUBILACIONES a que se refiere el presente contrato o acogerse a los beneficios que otorga el Fondo Complementario para Servidores Públicos". Todo ello indica que se daba la elección a los fideicomisarios de acogerse a uno u otro sistema.

Pero si hubiese dudas sobre lo anterior, el párrafo final

de la misma cláusula estipuló "que en el caso de que los FIDEI COMISARIOS se hayan acogido al fondo que por medio de este contrato se acuerda, podrán renunciar al mismo y en su lugar incorporarse al Fondo Complementario para Servidores Públicos". Esto confirma lo que se ha venido sosteniendo, esto es, que se trataba de darle una alternativa a los fideicomisarios para que se acogiesen a uno u otro fondo, dado que en caso contrario no tendría sentido esta última estipulación, según la cual la persona, una vez que se hubiese acogido al Plan Especial de Jubilación creado mediante el mencionado contrato, pudiese renunciar al mismo e incorporarse al Fondo Complementario para los Servidores Públicos.

Todo ello indica que la finalidad del contrato de fideicomiso para constituir el citado Plan Especial de Jubilación tenía como propósito crear un sistema opcional que permitiese a los fideicomisarios decidir a cual de los sistemas se incorporaba.

Es en orden a lo anterior como debe interpretarse, en mi opinión, la estipulación contenida en la misma cláusula que ha dado origen al conflicto de opiniones entre la Caja de Seguro Social, el IRHE y el INTEL. Esta última estipulación, como ustedes bien señalan, establece que "los FIDEICOMISARIOS no podrán gozar simultáneamente de los beneficios que establece el presente CONTRATO DE FIDEICOMISO y el Fondo Complementario para Servidores Públicos, es decir, no se podrá recibir prestaciones de tres fondos". A mi juicio, esta estipulación hay que interpretarla correlacionadamente con el resto de las estipulaciones del contrato, especialmente con las contenidas en la misma cláusula, según las cuales los fideicomisarios debían acogerse a uno u otro sistema, por lo cual -habiéndose acogido al Plan Especial de Jubilación- debían desvincularse de los beneficios otorgados por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos. Esta realidad no sería compatible en el evento de que un fideicomisario eligiese el Plan Especial de Jubilación y, a la vez, recibiera la indemnización instituida por el artículo 13 de la Ley 16 de 1975, especialmente por las siguientes razones:

1º Porque ello implicaría que dicha persona tendría un tratamiento jurídico, respecto de el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales para los Servidores Públicos, igual a los restantes servidores del IRHE, del INTEL y del resto del Estado, situación que no parece derivarse de las estipulaciones del contrato de fideicomiso en referencia, que instituyó un sistema opcional especial; y

2º Porque habiéndose acogido la persona a los beneficios del Plan Especial de Jubilación, con arreglo a la cláusula

3ª del contrato bajo análisis, debería renunciar previamente a éste para poderse incorporar "al Fondo Complementario para Servidores Públicos".

En mi opinión, toda esta situación de aparente incongruencia entre las estipulaciones de la cláusula en referencia y lo que ocurre en la práctica, obedece a que al momento de celebrarse dicho contrato no se previó que, con arreglo al artículo 19 de la Ley 16 de 1975, todos los servidores públicos del IRHE y del INTEL ya estaban incorporados obligatoriamente al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos y que, por ello, no tenían opción en tal sentido. No existía, pues, la posibilidad de que ellos eligiesen entre uno y otro sistema, pero es lo que resulta de una estipulación contenida en un contrato celebrado por tres entidades de la Administración que, conforme a lo que ha declarado reiteradamente la honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y la doctrina, debe reputarse ajustado a derecho en su forma y en su contenido mientras el tribunal competente no declare lo contrario.

Todo ello me lleva a la conclusión de que el criterio adoptado por la Caja de Seguro Social, al denegar a los fideicomisarios que se acogieron al Plan Especial de Jubilación, la indemnización señalada en el artículo 13 de la Ley 16 de 1975, interpreta apropiadamente las estipulaciones del referido contrato. Me parece que tal interpretación recoge el espíritu de lo establecido en el artículo 16 de la referida ley, en el artículo 22 de la Ley 15 de 1975 y en el artículo 13 de la Ley 46 de 1952, que prohíben la percepción de más de una pensión, subvención, auxilio o jubilación pagadas por la Caja de Seguro Social y el Estado.

De ustedes, atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.