

Panamá, 16 de abril de 2001.

Licenciado

ERYX TEJADA HIM, M.A.

Secretario Ejecutivo

Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones
de los Servidores Públicos (SIACAP).

E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

Damos respuesta a su Nota SIACAP-N-N°075-2001, fechada 5 de marzo del presente año y recibida en este Despacho el día 8 del mismo mes, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre dos temas a saber:

- A) Acerca del trámite que debe seguir el SIACAP en aquellos casos de devolución del beneficio adicional donde se compruebe que por error involuntario se pagó dicho beneficio indebidamente y cuál sería el trámite que debe seguir la entidad para hacer efectivo el cobro de dichos créditos; y
- B) Cuál es el trámite de cobro en los casos en que se debe proceder al mismo, es decir, en los que no haya habido error por parte del sistema.

Referente al primer punto, en la Consulta se indica que la Dirección de Asesoría Legal opina que para resolver la situación planteada se debe atender el contenido del artículo 13 de Código Civil, el cual establece que cuando no haya Ley exactamente aplicable al punto controvertido deberán aplicarse las Leyes que regulen casos o materias semejantes. En el caso que nos ocupa, agrega, deberá aplicarse el artículo 73 del

Decreto Ley N°14 de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social, el cual establece el procedimiento a seguir en aquellos casos en que se determine que las prestaciones en dinero han sido concedidas en exceso.

Luego de revisar la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997 y los Decretos Ejecutivos N° 27 de 27 de junio de 1997 y el N°32 de 6 de julio de 1998, reglamentarios de dicha Ley, hemos podido verificar que, en efecto, tales instrumentos legales no contemplan los efectos o consecuencias que resultarían de los errores de pagar en exceso el beneficio adicional que la Ley contempla para los afiliados al sistema, ni mucho menos el trámite por seguir para el cobro de dichos dineros.

Sobre el tema en cuestión, hay que tener presente que el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), fue creado con la finalidad de otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez, que se concedan a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Como podemos apreciar, es un sistema de ahorro que trata de aumentar los beneficios de los afiliados al sistema de seguridad social, por tanto las prestaciones que concede la Caja de Seguro Social, como el beneficio adicional a las mismas que paga el SIACAP, son materias de seguridad social.

En consecuencia, compartimos la opinión vertida por la Dirección de Asesoría Jurídica del SIACAP, respecto a la aplicación del artículo 13 del Código Civil, ya que, si bien es cierto que la Ley 8 de 1997 no contempló el supuesto del reembolso del pago hecho por error en exceso del beneficio adicional, lo cierto es que la Ley de la Caja de Seguro Social sí contempla dicho supuesto y el trámite por seguir; por tanto, teniendo ambas entidades entre sus funciones la seguridad social como materia afín, consideramos perfectamente aplicable lo que dispone el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, el cual transcribimos a continuación:

"Artículo 73: Las prestaciones en dinero concedidas por la Caja podrán ser revisadas por causa de errores de cálculo, falta en las declaraciones, alteración en los datos pertinentes, falsificación de documentos o por cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones. Cuando de la revisión resultaren reducidas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas, los beneficiarios no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso, a menos que hubieren sido pagadas a base de documentos, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos. En este caso la Caja exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar."

Hasta aquí, es claro, entonces, el derecho consignado a favor del SIACAP de revisar los montos ordenados por pagar a los afiliados al SIACAP en los casos en que dichos montos han sido fijados por error. En estos casos, está claro, también, la consignación del derecho de los afiliados afectados con esta revisión de no devolver las sumas recibidas por error atribuible al Sistema.

Aquellos casos en que se hubieren hecho pagos en exceso en virtud de documentos, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos, queda entendido que el afiliado está en la obligación de devolver al SIACAP las sumas recibidas en exceso. En estos supuestos, la entidad exigirá el pago correspondiente, sin perjuicio de la acción penal pertinente.

En cuanto a su segunda interrogante, referente al trámite de cobro que se debe seguir en aquellos casos en donde no haya habido error por parte de SIACAP y tomando en cuenta que la Ley no le ha dado la prerrogativa de la jurisdicción coactiva, nos permitimos indicar lo siguiente:

En efecto, la Ley N°8 de 1997 no le confiere al SIACAP el ejercicio de la jurisdicción coactiva que es "...aquella que está instituida para conocer de las ejecuciones con títulos fiscales para el cobro de créditos a favor de las entidades públicas..."¹

La jurisdicción coactiva es una de las prerrogativas que el Estado confiere a ciertas entidades públicas, para que las mismas cobren directamente sus acreencias, constituyéndose en una jurisdicción excepcional, más directa y expedita, obviando, en consecuencia, la obligación de recurrir ante la jurisdicción ordinaria.

En el caso que nos ocupa, el derecho del SIACAP de cobrar los dineros pagados indebidamente, aplicando el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, puede ejercitarlo directamente con la certificación del crédito por parte de la dirección correspondiente dentro de la entidad, previa expedición de la Resolución administrativa que contemple los supuestos enunciados en el artículo 73 del Decreto Ley N°14 de 1954, debidamente ejecutoriada.

Bien, pero su inquietud también se fundamenta en la forma en que el SIACAP puede hacer efectivo dichos créditos. A nuestro juicio, la entidad tiene dos (2) vías para cobrar las sumas pagadas indebidamente.

Veamos:

Primeramente, tiene la opción de acudir a los Tribunales Ordinarios, para que por vía de un Juicio Ejecutivo pueda cobrar estos créditos a favor de la entidad.

Estos procesos, podrán ser interpuestos a través de la Dirección Legal del SIACAP, la cual deberá darle el debido seguimiento para recuperar dichas sumas. En este supuesto, la entidad se ahorraría el pago de honorarios profesionales, pues cuenta con el personal jurídico idóneo para ello.

¹ Parra Gutiérrez, William René. MANUAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ediciones Librería del Profesional. Edición 1994. Pág.145

La otra vía que a nuestro juicio puede utilizar el SIACAP, a falta de la jurisdicción coactiva, es la cesión de sus créditos a una entidad del Estado que sí tenga dentro de sus funciones la jurisdicción coactiva, como pudiera ser la Caja de Seguro Social, por la materia afín que ambas manejan, o, el Banco Nacional de Panamá o la Caja de Ahorros.

Sobre la cesión de créditos aquí sugerida, el Licdo. Roy Arosemena, en su artículo "Comentarios sobre el Proceso por Cobro Coactivo en Panamá" señala que "...desde el momento en que un crédito es cedido y aceptado por una institución estatal, es exigible por jurisdicción coactiva, ya que el crédito queda a favor de la institución con todos los derechos accesorios, como la fianza, prenda o privilegios..."²

Con la adopción de esta última vía pudieran recuperarse más rápidamente los créditos del SIACAP; sin embargo, el SIACAP tendría que pagar un costo por la recuperación del crédito, que disminuiría el valor real del mismo.

La cesión de créditos a favor de una entidad con jurisdicción coactiva no es novedosa, pues la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante Auto de fecha 21 de julio de 1987, ya se pronunció al respecto, indicando lo siguiente:

"Para resolver la Sala considera:

- 1) El apelante cuestiona el cargo de Gerente Ejecutivo liquidador del Banco Ultramar S.A.; pero el funcionario no es Gerente Ejecutivo del Banco de Ultramar sino del Banco Nacional de Panamá, quien, por delegación del Gerente General de esta última Institución, es el liquidador de las cuentas del Banco de Ultramar, S.A.

² Fábrega P., Jorge. ESTUDIOS PROCESALES, Tomo III. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990, pág.175.

- 2) El Gerente General del Banco Nacional de Panamá quien por Ley tiene el ejercicio de la jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos puede delegar tal facultad en algún funcionario subalterno de la Institución.
- 3) Consta en el documento de fecha 18 de noviembre de 1983, (fojas 1 y 2 del expediente ejecutivo) sobre una cesión de créditos, en el cual el Banco de Ultramar, S.A. en calidad de cedente transfiere al Banco Nacional de Panamá, S.A. en su carácter de cesionario, toda cartera crediticia de la cual es titular, subrogándose el cesionario en todos los derechos y facultades que emana de dicha cartera.
- 4) Consta igualmente a fojas 3-A del expediente que contiene el juicio ejecutivo el documento N°01-4-112-01354-01, que es el pagaré de fecha 14 de diciembre de 1981, con fecha de vencimiento 31 de diciembre de 1984, en el cual la Asociación de Empleados de la Caja de Seguro Social recibió del Banco de Ultramar, S.A., en calidad de préstamo la suma de (Un Millón Quinientos Mil Balboas solamente) B/.1,500.000.00.

Y siendo el Banco Nacional de Panamá cesionario de dicha obligación tiene las facultades legales y contractuales suficientes para proceder a su cobro.

Por tanto, no son válidos los argumentos que utiliza la Asociación de Empleados de la Caja de Seguro Social para evadir el pago de la

obligación y para cuestionar la facultad del Juez Ejecutor de perseguir el crédito en virtud de la cesión.

...”

Del Auto citado se desprende que, perfectamente, pueden darse las cesiones de créditos a favor de una entidad que tenga jurisdicción coactiva, la cual gozará de todas las facultades que confiere la Ley para hacer exigible dicho crédito.

Sin embargo, tratándose de entidades del Estado, somos de la opinión que las condiciones en que se pacten dichas cesiones deben estar amparadas en Convenios, para así asegurar los intereses de ambas instituciones.

De esta forma dejamos absuelta sus interrogantes, esperando que nuestra opinión le sea de utilidad.

Atentamente,

Original }
Firmado } **Licda. Alma Montenegro de Fletcher**
 } **Procuradora de la Administración**

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/hf.