



Panamá, 17 de agosto de 2017
C-079-17

Licenciada

Elizabeth M. De Puy
Secretaria Ejecutiva
Sistema de Ahorros y Capitalización de
Pensiones de los Servidores Públicos
E. S.D.

Señora Secretaria Ejecutiva:

Me refiero a su Nota número SIACAP-S.E-N°189-2017, de 9 de junio de 2017, recibida en este Despacho el 29 de junio del mismo año, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, si las cuotas que en su momento aportaron unos educadores al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales y que fueron transferidas al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, puedan ser reintegradas al Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), para que este sistema, a través de su Secretaría Ejecutiva, las entregue al grupo de educadores que nunca debieron formar parte del PRAA, por no cumplir con los requisitos exigidos en la excerta legal citada.

Con respecto a lo anterior, la Procuraduría de la Administración opina que no es viable que los recursos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) puedan ser transferidos al Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), porque se tratan de dos programas diferentes con distintas finalidades, administrados por sus respectivos cuerpos colegiados, integrados ambos en su totalidad por servidores públicos, a los que la ley no los faculta para realizar el acto indicado en la consulta.

Según se desprende de la Nota número SIACAP-SE-N°189-2017, antes mencionada, una educadora solicitó a la Administración del PRAA que le concedieran la pensión mensual temporal hasta que alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, pero la solicitud fue rechazada, porque ella nunca debió formar parte del PRAA, por encontrarse en algunas de las condiciones previstas en el artículo 13 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, "Que crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y Educadoras del Ministerio de Educación y el Instituto de Habilidad Especial, y dicta otras disposiciones", y ahora dicha Administración desea que los saldos individuales que en su momento la educadora aportó al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, sean traspasados al SIACAP, para que la Secretaría Ejecutiva del sistema, se encargue de devolverlo a la precitada educadora, y que en estas mismas circunstancias se encuentran aproximadamente sesenta (60) educadores.

El Fondo Complementario de Prestaciones Sociales al cual se refiere la consulta, fue creado mediante la Ley 15 de 31 de marzo de 1975, dirigido a procurar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez, y fue depositado un fideicomiso, para que la Caja de Seguros Social lo administrara, en calidad de fiduciaria, pero posteriormente, la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, creó el Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), y en su artículo 2 dispuso que ese fondo estaba constituido por la contribución especial voluntaria por el monto del dos por ciento (2%) del salario mensual que aportaban los servidores públicos; los ingresos adicionales productos de las inversiones que generaba; el aporte mensual del Estado; y bonos negociables emitidos por el Estado, cuyos valores de emisión inicial estarán representados por la suma de las contribuciones pagadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales.

Por su parte, la Ley 54 de 2000, estableció cómo estaban constituido los recursos del PRAA, al establecer lo siguiente:

“Artículo 3. Constituyen recursos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y 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. [...]” (Subraya el Despacho).

Lo expresado en párrafos anteriores, nos conducen a establecer que los recursos que formaron parte del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales creados mediante Ley 15 de 1975, fueron trasladados al SIACAP, y posteriormente al PRAA, con el fin de que formara parte de este Programa.

En este contexto, tenemos que mientras el SIACAP administra los aportes obligatorios y voluntarios, realizados por todos los servidores públicos que están en el sector público, incluyendo la suma de las contribuciones acumuladas pagadas por cada contribuyente al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales (las cuales estarán representadas en Bonos negociables emitidos por el Estado), el PRAA administra los aportes obligatorios que efectúan a este Programa, los educadores y educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), para optar por una pensión mensual temporal hasta que alcancen la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, si cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 54 de 2000.

Cabe mencionar que cada uno de estos Programas tienen sus respectivos órganos colegiados de administración: el SIACAP está administrado por un Consejo de Administración (Cfr. artículo 7 de la Ley 8 de 1997); el PRAA, por la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (Cfr. artículo 29 de la Ley 54 de 2000), y ambos órganos de administración están integrados en su totalidad por servidores públicos.

En este sentido, las funciones de la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, están descritas en el artículo 30 de la mencionada Ley 54 de 2000, y ahí no aparece la de realizar el acto al cual se refiere la consulta, teniendo en cuenta que en derecho público, las autoridades no tienen más facultades que las que le otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe, principio que recoge el artículo 18 de la Constitución Política, y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

En mérito a lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable no tiene facultad para transferir fondos del PRAA hacia el SIACAP, porque no existe ninguna disposición que así lo autorice.

No obstante la circunstancia arriba anotada, y teniendo en cuenta que el grupo de educadores a que se refiere la consulta no podrán acogerse a los beneficios que brinda el PRAA, por no cumplir con los requisitos necesarios para formar parte del mismo, consideramos que la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, en ejercicio de la facultad que le otorga numeral 7 del artículo 30 de la Ley 54 de 2000, puede autorizar que se le devuelva a dichos educadores, los montos descritos en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 54 de 2000, o sea, lo equivalente a lo que en su oportunidad aportaron al desaparecido Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los servidores públicos, así como las cuotas que le descontaron de sus salarios para dicho Programa, excepto los aportes realizados por el Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/cch.

