



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de enero de 2011.
C-03-11.

Su Excelencia
Lucy Molinar
Ministra de Educación
E. S. D.

Señora Ministra:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota DM-DNAL-1314-CPL-09, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la viabilidad de devolver a los educadores que se acogieron a la extensión de jubilación establecida por la ley 4 de 16 de enero de 2004, el dos por ciento (2%) que aportaron para poder optar por el beneficio especial que le concedió la citada excerpta legal.

En relación con la interrogante formulada, resulta importante destacar que la ley 4 de 2004, que modificó el artículo 1 de la ley 8 de 1997 que crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, fue producto de una serie de negociaciones entre el Ministerio de Educación, la Caja de Seguro Social y los educadores, para lograr extender las jubilaciones especiales a aquellos educadores que ingresaron hasta el 31 de mayo de 1974 y que se hubiesen mantenido en el sistema educativo.

Los resultados de estas negociaciones quedaron recogidas en las actas de debates de la Asamblea Nacional, entre los cuales se encuentra la recomendación de hacer un estudio actuarial por parte de la Caja de Seguro Social y del Ministerio de Economía y Finanzas para determinar las condiciones necesarias para hacer posible la extensión de la jubilación especial contemplada en la ley 4 de 2004. Una de las conclusiones del estudio fue que los requisitos para esta extensión no debían ser iguales a los contemplados para los educadores jubilados en los años 1999 y 2000.

Por otra parte, se determinó que una de las condiciones para poder acceder a la extensión de la jubilación especial sería que los que quisieran ser beneficiados se comprometieran a aportar a dicho sistema los fondos depositados en el SIACAP y los fondos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), y que en caso de que estos educadores se hubieran retirado del SIACAP o hubieran cambiado o negociado el Certificado de Participación Negociable (CERPAN), para que pudieran participar de estos beneficios, deberían reembolsar al nuevo sistema el dinero que habían dejado de aportar.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Como el resultado de tales negociaciones se modificó el artículo 1 de la ley 8 de 1997, mediante la ley 4 de 2004, así:

“Artículo 1. El Artículo 1 de la ley queda así:

Artículo 1. Los efectos de la presente ley no afectan a las personas que se encuentren gozando de las pensiones ya otorgadas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, y sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación correspondientes.

Esta ley tampoco afectará a los servidores públicos que, hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para obtener una pensión complementaria o jubilación, de conformidad con el artículo 31 de la ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975 o los regímenes especiales de jubilación. Estos servidores públicos podrán acogerse a la pensión complementaria o jubilación que les corresponda, de acuerdo con dichas disposiciones.

Durante este plazo se aplicará el artículo 31 de la ley 16 de 1975, en lo relacionado con el trámite de las correspondientes solicitudes de pensión y jubilación.

El pago de las referidas jubilaciones no será retroactivo y se hará efectivo a partir del 1 de enero de 2005, aunque exista una resolución en firme donde se reconozca antes de esa fecha el derecho a la jubilación.

El pago de las prestaciones a que se refieren los párrafos anteriores, se hará con cargo al Tesoro Nacional, a través del Ministerio de Educación. Los educadores que gozarán de esta extensión de jubilación, aportarán lo siguiente:

- 1. El saldo de las cuentas de los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, de los fondos depositados en el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP) hasta el momento en que se acojan a los beneficios de esta Ley.**

2. Los fondos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) hasta que se acojan a los beneficios de esta ley.

Parágrafo 1. Por su condición particular de iniciar labores con el año escolar, tendrán derecho a acogerse a esta prórroga de jubilación especial, todos los docentes que ingresaron hasta el 31 de mayo de 1974 y que se han mantenido en el sistema educativo. El Ministerio de Educación certificará los años de servicio para los efectos de este parágrafo.

.....

.....

En lo relativo al trámite de las solicitudes presentadas cuatro meses después de la promulgación de esta Ley, regirá lo establecido en el artículo 31 de la Ley 16 de 1975, **pero solo se hará efectivo a partir del 1 de enero de 2005.** Se faculta a la Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, vigente al 31 de diciembre de 1999, para sesionar y decidir, hasta cumplir con el trámite de todas las solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 1999 **y de aquellas que sean presentadas en el plazo indicado en este artículo, para los casos señalados en la presente Ley, siempre que los solicitantes hayan contemplado los veintiocho años de servicio al 31 de mayo de 2002.**”

También resulta importante anotar que según el acta de la reunión de 24 de agosto de 2004, entre el Ministerio de Educación, la Caja de Seguro Social y los educadores beneficiados con la ley 4 de 2004, se acordó en consenso que los educadores que se mantenían como cotizantes en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) de abril de 2001 a diciembre de 2004, debían aportar el equivalente al pago de los quince meses que les habían devuelto por efecto de la ley 8 de 1997, los cuales constituían aportes al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales.

De todo lo expuesto, queda claro que al expedirse la ley 4 de 2004, la intención plasmada en el artículo 1 de dicha excerpta, no es otra que establecer los aportes que debían hacer los educadores para poder gozar del beneficio de la extensión de jubilación, entendiéndose como tales los saldos de las cuentas individuales depositadas por éstos en el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), al igual que los fondos que los mismos mantuvieran en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA); fondos que una vez el educador decidiera acogerse a los beneficios de dicha ley, serían traspasados al Tesoro Nacional para efectos de hacer frente al financiamiento de las prestaciones generadas por las jubilaciones especiales. Por tal razón, no resulta viable hacer efectiva la devolución de estos aportes que, por mandato legal, han sido ingresados al Tesoro Nacional con un propósito específico, que no es otro que el previsto por el artículo 1 de la ley 4 de 2004.

La opinión de esta Procuraduría, asimismo encuentra asidero en el denominado principio de legalidad que rige dentro de nuestra Administración Pública, en virtud del cual el servidor público sólo esta llamado a hacer aquello que la ley permite. En el caso que nos ocupa, la ley 4 de 2004 ni ninguna otra disposición legal o reglamentaria regulan la posibilidad de devolver aporte alguno a los educadores que decidieron acogerse a la extensión de la jubilación que prevé dicha Ley.

El criterio de este Despacho, resulta cónsono con lo ya manifestado en relación con el tema por la Caja de Seguro Social, mediante las notas DG-N-514-2007 de 6 de julio de 2007 y D.DNAL-N-192-09 de 23 de diciembre de 2009, ambas dirigidas al Ministerio de Educación, y por la Contraloría General de la República, en su condición de ente fiscalizador y controlador de los fondos públicos, que en su nota Núm. 102 -DMySC-AT de 20 de junio de 2006, dirigida a la Dirección General de la Caja de Seguro Social, en igual sentido señala "...que en ninguna forma y en ninguna parte de la ley 4 de 2004, se establece devolución alguna a los educadores, por lo que mal puede devolverse el 2% que solicitan, cuando en la vía administrativa el funcionario público sólo puede hacer lo que la ley dice, y en la Ley 4 como ya dijimos, no se establece la devolución del 2% a los educadores...."

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Cevilla
Procurador de la Administración

OC/au.

