



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de enero de 2023

Nota C-015-23

Doctor

Silvio Guerra Morales

Ciudad.

Ref.: Descuento a educadores que se han acogido al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA).

Doctor Guerra:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a la nota de 10 de enero de 2022, en la cual formula una serie de preguntas en relación con un grupo de docentes que, habiéndose acogido a los beneficios del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) continuaron laborando, pero se les ha seguido descontando el aporte correspondiente a dicho programa de su salario mensual.

Este Despacho observa que su consulta se fundamenta en la interpretación y consecuente aplicación (actuaciones administrativas) por parte del Ministerio de Educación y la Caja de Seguro Social, de disposiciones contenidas en la Ley N° 54 de 27 de diciembre de 2000 “*Que crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial y dicta otras disposiciones*”¹.

Al respecto debemos indicarle que, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial, sobre la validez de tales actuaciones administrativas, las cuales gozan de presunción de legalidad, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante, a manera de orientación le señalamos lo siguiente:

I. Ley N° 54 de 27 de diciembre de 2000 – Que crea el PRAA

Inicialmente, podemos manifestar que esta Procuraduría ha tenido la oportunidad de analizar aspectos relacionados con el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, ante consultas de distintos

¹ Modificada por la Ley N° 75 de 13 de febrero de 2019 (G.O. 287714-A).

funcionarios, cuyas respuestas se pueden examinar en nuestra página de internet, ingresando a la sección “Servicios/Vistas y Consultas/Consultas”.²

Por otro lado, como parte de nuestro análisis jurídico, cabe recordar que la Ley N° 8 de 6 de febrero de 1997 “*Por la cual se crea el Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas*” dispuso que, para mantener los beneficios contemplados en los regímenes especiales de jubilación que se encontraban vigentes en ese momento, en lugar de hacer aportes al SIACAP, los servidores públicos podrían participar en un sistema especial de jubilación autofinanciado.³

En este sentido, el artículo 1 de la Ley N° 54 de 2000 establece el objetivo o finalidad con que se crea el PRAA, de la siguiente manera:

“**Artículo 1.** Se crea el 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, en adelante PRAA, bajo el sistema financiero de capitales de cobertura, el cual tiene la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario de ésta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social”

De forma tal que el motivo fundamental para la creación del programa fue que los educadores que ya no podían acogerse a una jubilación especial, pudiesen gozar de una pensión de carácter transitorio, hasta alcanzar la edad para obtener la pensión de vejez regular de la Caja de Seguro Social.

Los requisitos para poder incorporarse a este plan de retiro se encuentran detallados en el artículo 4 de la Ley del PRAA, así:

“**Artículo 4.** Para acogerse al PRAA, los educadores y educadoras que laboran en el Ministerio de Educación o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y dos años y seis meses de edad las mujeres y cincuenta y seis años de edad los hombres;
 2. **Tener veintiocho años de servicio o trescientos treinta y seis meses de servicio, laborados indistintamente en el Ministerio de Educación, en el Instituto Panameño de Habilitación Especial o en ambos, certificados por dichas instituciones, según corresponda.** Esta certificación debe estar debidamente respaldada por la cuenta individual del asegurado o de la asegurada en la Caja de Seguro Social; y
 3. **Tener veintiocho años o trescientos treinta y seis meses de aportes al Plan.**
- ...” (Resalta el Despacho)

Por otro lado, el artículo 13, como quedó luego de la reforma introducida por la Ley N° 75 de 2019, dispone:

“**Artículo 13.** El Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable es obligatorio para todos los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial. No podrán participar de este Plan las educadoras y los educadores que ingresen o hayan ingresado al sistema educativo después de haber cumplido los veintisiete y treinta y dos años de edad, respectivamente. Tampoco podrán recibir los beneficios del PRAA los educadores y las

² Cfr. Notas C-066-08 de 20 de agosto de 2008; Notas C-003-11 de 28 de enero de 2011; C-079-17 de 17 de agosto de 2017; C-017-18 de 6 de marzo de 2018; y C-VE-004-22 de 6 de octubre de 2022, entre otras.

³ Cfr. Artículo 22 de la Ley N° 8 de 6 de febrero de 1997, modificado por la Ley N° 54 de 27 de diciembre de 2000.

educadoras que hayan recibido un beneficio del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales para los servidores públicos.

Los educadores y las educadoras que participen en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, pero que no logren reunir los requisitos o las condiciones para acceder a los beneficios o prestaciones económicas establecidos en la presente ley, tendrán derecho a la devolución de los aportes realizados al plan, mediante un solo pago, así como del saldo de la cuenta transferida por el SIACAP al PRAA.

Igual derecho a la devolución de los aportes tendrán aquellos educadores y educadoras quienes al solicitar los beneficios establecidos en la presente Ley, se determine que de acuerdo con su edad no gozarán de los beneficios del PRAA, por un periodo mínimo de dos años.” (Resalta el Despacho)

De la lectura de las normas citadas, queda claro que existen requisitos cuyo cumplimiento resulta esencial para que un educador tenga derecho a acogerse al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciado; y, que en caso de que alguno haya realizado aportes y no cumpla con los requisitos referidos, tiene derecho a que le sean devueltos tales aportes.

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley del PRAA también se refiere a aquellos educadores que, aun cuando cumplen los requisitos deciden no acogerse al plan y continuar laborando, de esta forma:

“Artículo 15. Los educadores y educadoras que no se acojan a la pensión de retiro anticipado temporal o pensión puente y opten por seguir laborando, recibirán, al momento en que decidan acogerse a este retiro, un porcentaje de la suma equivalente al importe de las pensiones que se hubieran recibido hasta ese momento; es decir un porcentaje del monto total de las mensualidades de la pensión de retiro anticipado temporal **desde que cumplieron los requisitos hasta el momento en que, efectivamente, se acojan al retiro o, en su defecto, lleguen a la edad para la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social...**” (Resalta el Despacho)

De acuerdo con lo que establecen las disposiciones a las que nos hemos referido hasta el momento, podemos concluir lo siguiente:

1. El objetivo del PRAA es otorgar una pensión de carácter temporal previo a la obtención de la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social o al alcance de la edad para obtener dicha pensión;
2. No es posible acogerse al PRAA si no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 54 de 2000;
3. El educador que habiendo realizado aportes al programa no cumpla con los requisitos para acogerse al mismo, tiene derecho a que le sean devueltos dichos aportes;
4. Una persona que haya alcanzado la edad de jubilación; que cumple con los requisitos para acogerse al plan anticipado; o que se acoge al retiro:
 - Culminaría su participación en el programa;
 - No debería ser sujeto de descuentos en relación con el PRAA, puesto que sería imposible que cumpla nuevamente con los requisitos que establece el artículo 4 referido, antes de alcanzar la edad para recibir la pensión de vejez que otorga la Caja de Seguro Social; y,
 - Ya obtuvo o está en situación de obtener el beneficio del programa, por lo que carecería de sentido que siguiera aportando al mismo, salvo los cargos que la Ley del PRAA establece.⁴

⁴ Ver artículos 7 y 15 de la Ley N° 54 de 2000.

No obstante, no se observa en las disposiciones de la Ley N° 54 de 2000, cuál sería el procedimiento a seguir en caso de que un educador solicitara la entrega de los dineros aportados al PRAA, pero optara por continuar laborando (lo cuál es su derecho) como docente en el Ministerio de Educación. Tampoco se indica en la mencionada ley, qué ocurriría en caso de que al educador se le siga descontando el aporte correspondiente al PRAA, a pesar de haber culminado su participación en el mismo y este solicitara la devolución de estos dineros.

A pesar de lo indicado, el análisis realizado nos permite manifestar que consideramos que dicho educador se encontraría entre los supuestos a los que se refieren los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley del PRAA, al que nos hemos referido.

Esto es así, puesto que al entregársele los aportes realizados, culminaría su participación en el programa y, como hemos visto, el artículo 4 establece como un requisito esencial para ingresar al PRAA, tener 28 años o 336 meses de aportes al Plan. Al obtener las sumas correspondientes a los aportes realizados, el educador quedaría descartado automáticamente para poder formar parte del plan nuevamente por no contar con aporte alguno y porque resultaría imposible acumular 28 años de aportes antes de que alcance la edad para obtener la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

En este sentido, si el educador optara por continuar laborando y se le siguieran realizando los descuentos correspondientes al PRAA, dado que no lograría reunir los requisitos o las condiciones para acceder a los beneficios o prestaciones económicas establecidos en la Ley N° 54 de 2000, tendría derecho a la devolución de los aportes realizados al plan, mediante un solo pago, como lo indican los párrafos finales del artículo 13 de la mencionada ley.

En cualquier caso, de haber educadores afectados por esta situación, les correspondería poner en conocimiento a las autoridades del Ministerio de Educación (Despacho de la Ministra), de manera tal que la institución, en conjunto con los administradores del PRAA (Caja de Seguro Social), les ofrezcan una solución y se tomen las previsiones necesarias para evitar que ocurra con otros educadores.

II. Lo consultado

En su consulta plantea las siguientes situaciones e interrogantes:

“1. DE LA LEGALIDAD O NO DEL DESCUENTO. ¿Es legal el descuento de cuotas a educadores jubilados o pensionados - Plan de Retiro Autofinanciable para los Educadores y Educadoras del Ministerio de Educación del Instituto Panameño de Habilitación Especial -PRAA-, plan éste que fue creado mediante Ley 54 de 27 de Diciembre de 2000 y posteriormente reformado, en su artículo, 13 por la Ley No.75 de 13 de febrero de 2019?

2. PROFESORES JUBILADOS, YA NO FORMAN PARTE DEL PRAA. Siendo que los educadores, ya jubilados, recibieron, al momento de jubilarse los fondos o beneficios del PRAA, por qué razón se les sigue descontando de sus sueldos la cuota del PRAA?.

3. ILEGALIDAD DE LOS DESCUENTOS A LOS DOCENTES JUBILADOS. ¿Qué norma jurídica en la Ley regulatoria del PRAA y las reformas subsiguientes, autoriza el descuento a los docentes jubilados?.

4. DOCENTES JUBILADOS VICTIMAS DE DESCUENTOS ILEGALES. Si los docentes jubilados, antes de obtener la jubilación, cotizaban en el PRAA, y al recibir sus fondos

proporcionales a sus sueldos, por qué razón se les tiene que descontar, al continuar laborando en el sistema educativo como docentes o administrativos, de sus sueldos, la cuota del PRAA?.

5. A LOS DOCENTES JUBILADOS SE LES DEVOLVERÁN SUS CUOTAS INTEGRAS: ¿Al encontrarse cotizando ante y para el PRAA, a los docentes jubilados, se les devolverá el monto que les corresponda del PRAA, tal y como aconteciera cuando salieron del programa del PRAA y que recibieron gran parte de sus aportes al PRAA?.

6. LEGALIDAD O ARBITRARIEDAD. ¿Cómo entender que no hay norma alguna que exprese, en la Ley del PRAA, que los docentes jubilados tienen derecho a recibir sus aportes del PRAA y dado que son cotizantes una vez se jubilan y siguen en el sistema educativo?.

7. LESEFERISMO JURIDICO Y EL ESTADO DE DERECHO. Al no existir norma jurídica alguna que diga o exprese que se les tienen que devolver sus aportes, a como tampoco ninguna que literalmente exprese que no se les debe devolver, cómo entonces, debe resolverse, jurídicamente, esta situación?.

8. COMISION DE UN EVENTUAL DELITO. ¿Cómo debe, luego, interpretarse lo normado en el artículo 353 del Código Penal, respecto al delito de exacción, como delito contra la Administración Pública, al prescribir que: "El servidor público que cobre algún impuesto, tasa gravamen, contribución o derecho inexistente será sancionado con prisión de tres a seis años".

9. DOCENTES JUBILADOS: POR SEGUNDA VEZ EN EL PRAA, JURIDICAMENTE NO ES POSIBLE, LOS DESCUENTOS SON ILEGALES. ¿En base a lo que prescribe el precitado artículo 353 del Código Penal, no existiendo norma legal alguna que prescriba: a. La retención de las cuotas: b. La retención o descuento de las cuotas sin devolución o c. La devolución de la suma de todos los descuentos hechos a los docentes jubilados, sería correcto interpretar que ese dinero debe serle devuelto o reintegrado a los educadores o docentes que encontrándose jubilados siguen laborando en el sistema educativo y cotizando nuevamente o por segunda vez en el PRAA?. Esta interrogante surge porque no tendría sentido que se les descuenta a los profesores jubilados una cuota mensual y que no haya, por otro lado, certeza alguna de que esos dineros les serán reintegrados, ya que de lo contrario ello significaría apropiarse de unos dineros que pertenecen o son de la exclusiva propiedad de los docentes que trabaja, luego de jubilados, en el sistema educativo.

10. EL DOCENTE JUBILADO YA SATISFIZO SUS REQUISITOS PARA EL PRAA, NO ES POSIBLE UNA SEGUNDA VUELTA. Por otra parte, si el Artículo 1 de la Ley 75 de 13 de febrero de 2019, que reformó el Artículo 13 de la Ley 54 de 2000, prescribe que : "Los educadores y las educadoras que participen en el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, pero que no logren reunir los requisitos o las condiciones para acceder a los beneficios o prestaciones económicas establecidas en la presente Ley, tendrán derecho a la devolución de los aportes realizados al Plan, mediante un solo pago, así como del saldo de a cuenta transferida por el SIACAP al PR/AA. (Subrayado nuestro)", acaso no se desprende o concluye, literalmente, de esta norma, que los docentes jubilados, al haber ya salido del PRAA, tras el cobro de sus beneficios y prestaciones, y dada la edad como jubilados, tienen todo el derecho a exigir el cobro o la devolución de los aportes realizados al PRAA, mediante un solo pago?. ¿Cuál es el criterio de la Procuraduría de la Administración sobre este particular?.

11. DERECHO INELUDIBLE A LA DEVOLUCION O REINTEGRO DE LAS CUOTAS. ¿En ese mismo sentido, siendo que los docentes o profesores jubilados, quienes ya salieron del PRAA, pero que se les sigue descontando la cuota mensual y cuyos dineros van a aparar al fondo del PRAA, y, en consecuencia, siguen en el programa, a pesar de haberseles devueltos los fondos generados antes de jubilarse, no tendrían, acaso, el mismo derecho a que les sea devuelto también el fondo acumulado producto de los descuentos que se les hacen, luego de jubilarse, pero que continúan laborando en el sistema educativo?. ¿Cuál es el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración sobre este particular?.

12. RESPECTO A LOS DOCENTES JUBILADOS NO HAY NI EXISTE SOLIDARIDAD ALGUNA EN EL PRAA, LUEGO, CUÁL ES LA RAZON JURIDICA DE TALES DECUMENTOS?. El PRAA se fundamenta en el principio de solidaridad, lo cual significa que existen, en este tipo de programas, como acontece con los cotizantes en el Seguro Social, que reciben una contraprestación, beneficios, prestaciones, etc., pero, en el caso de los docentes jubilados, respecto al PRAA, cuál habría de ser el beneficio de ellos, ya que al descontárseles de sus sueldos, mensualmente, una cuota que va a parar, directamente, a los fondos del PRAA, hasta el momento, nadie les dice o expresa, en lo absoluto, sobre este punto. Pregunta: ¿Cuál será la suerte de sus dineros?. No constituye esto un exabrupto jurídico y económico, de carácter patrimonial, que se descuente un dinero a los profesores jubilados y que para ellos no revierta o no retribuya en nada, en lo absoluto?. ¿Perderían ellos sus dineros, sus fondos, sus aportes, sus prestaciones?. Qué criterio legal mantendría frente a esta situación la Procuraduría de la Administración?” (SIC)

Como ya hemos indicado, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos planteados en la consulta, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de actuaciones administrativas, lo cual iría más allá de los límites que nos impone la Ley y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que corresponde atender inicialmente a la institución en la que hayan ocurrido tales actuaciones y posteriormente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Ello, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**”

De esta manera damos respuesta a su consulta, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

C-004-23



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa **