

Panamá, 8 de mayo de 2001.

Licenciado

**ERYX TEJADA HIM, M.A.**

Secretario Ejecutivo de Sistema  
De Ahorro y Capitalización de Pensiones  
de los Servidores Públicos.  
E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota SIACAP-N-N°398-2001 de 5 de abril de 2001, por medio de la cual nos consulta sobre la interpretación jurídica del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°32 de 6 de julio de 1998, por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N°27 de 27 de junio de 1997, que reglamenta la Ley 8 de 1997.

Concretamente, nos pregunta a qué entidad, le corresponde o debe sufragar los gastos para la elaboración de las referidas volantes de depósitos.”

### **Opinión Legal del SIACAP**

“El artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°32 de 6 de julio de 1998 señala que el Banco Nacional *“deberá disponer”* las volantes de depósito de que trata la disposición, por lo que en opinión del SIACAP, dicha Institución es la que debe asumir el costo de las volantes. Además el artículo 4 del mismo Decreto Ejecutivo en su parte final, cuando se refiera a las entidades del Gobierno que deducirán y retendrán de los sueldos las contribuciones de los afiliados, establece que las “entidades públicas que actúan como agentes retenedores no cobrarán por estos servicios”. En el

caso de los “aportes extraordinarios” de los afiliados, el Banco Nacional de Panamá está actuando, de alguna manera, como Agente de Retención del SIACAP.

Por otra parte, en el proceso de selección de la entidad Registradora Pagadora no se incluyó que ésta asumiera el costo de las volantes, ya que ni la Ley 8 de 1997 ni su reglamentación lo indica y por el contrario siempre se tuvo la percepción de que el Banco Nacional tiene el deber de hacerlo, tal y como lo dispone el citado artículo.”

### **Concepto de la Procuraduría de la Administración**

Antes de iniciar el presente dictamen, nos permitimos transcribir el artículo 3, del Decreto N°32 de 6 de julio de 1998 que modifica el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°27 de 27 de junio de 1997, el cual quedará sí:

“Artículo 3: Además de la contribución del dos por ciento (2%) del salario establecido en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley, los afiliados al SIACAP podrán efectuar en cualquier momento contribuciones adicionales voluntarias a sus respectivas cuentas individuales en el sistema.

Los afiliados al sistema podrán realizar además aportes extraordinarios a sus cuentas individuales a través de depósitos en el **Banco Nacional de Panamá**, para lo cual deberán llenar una volante de depósito que esta **Institución deberá disponer especialmente para este propósito**. Una vez recibidos los aportes extraordinarios, el Banco deberá transferir las sumas aportadas con los antecedentes de las aportaciones a la entidad registradora-pagadora.”

La anterior norma debe interpretarse de conformidad con las reglas de hermeneútica legal, en este caso, acudimos al artículo 9, del Código Civil, el cual dispone que: “Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para explicar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella o en la historia fidedigna de su establecimiento. De manera, que la primera regla de interpretación es literal.

El artículo 3, párrafo segundo del Decreto N°32 de 1998 es a nuestra consideración, prístino, por lo que debe ser interpretado literalmente, tal como lo ordena el artículo ut-supra del Código Civil, y por ello, si se apelase a una interpretación diferente, se violaría dicha norma legal, que crea una regla obligante.

El Concepto deber, es definido por el Jurista Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales como “Estar Obligado, a la prestación de un servicio, al cumplimiento de una obligación en general. Para los efectos de este caso, el Banco Nacional de Panamá está prestando un servicio a los afiliados del SIACAP, que hacen aportes extraordinarios a sus cuentas individuales a través de depósitos que hacen en este Banco, y para ello, deben llenar una volante de depósito que el propio Banco Nacional de Panamá debe disponer especialmente para estos fines.

Aplicando el criterio de interpretación al caso que nos ocupa, este Despacho, es de opinión que le corresponde al Banco Nacional de Panamá, asumir la obligación de expedir estas volantes, para el uso correspondiente de los depósitos que vayan a realizar los afiliados del SIACAP a sus cuentas individuales, y no puede el Banco cobrar por esos servicios, ya que quien está obligado a prestar este servicio, es el Banco Nacional de Panamá y en ese sentido es el que asume su costo.

El artículo 8, del Decreto N°32 de 1998, dispone un ejemplo claro y específico, cuando señala que las entidades públicas deberán remitir a la registradora – pagadora las retenciones realizadas a los servidores públicos, a más tardar el día quince (15) del mes siguiente al de devengamiento de los salarios o el día hábil siguiente si aquel es fin de semana o feriado. La transferencia de las aportaciones también podrá realizarse a través del Banco Nacional de Panamá. Este último tiene su razón de peso, habida cuenta que los afiliados que hacen sus aportes extraordinarios en su cuenta individual, y lo depositan en el Banco Nacional de Panamá, este último lo remite a la entidad registradora-pagadora y actúa como agente retenedor y por lo tanto, no cobrarán por estos servicios.

Dicho de otro modo, estimo que el Banco Nacional de Panamá, está obligada a expedir dichas volantes para los propósitos señalados en el artículo 3 del Decreto N°32 de 1998 y por tanto, debe asumir el gasto de la mismas, por otra parte, somos de opinión, que dicho Banco no, puede cobrar por la expedición de estas volantes aunado a que, no existe norma legal que así lo disponga, de lo contrario vulneraría el principio de

legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política, que dice: “Que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley le ordene.”

Cito, a modo de ejemplo, la Sentencia de 19 de noviembre de 1993 emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, y que sobre el efecto señaló:

“Las Sala estima que la Caja de Seguro Social no puede hacer descuentos por servicios de contabilidad o de otra naturaleza ni a los prestatarios beneficiarios con las referidas disposiciones legales, ni al Banco Nacional de Panamá, en razón de las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen en su nombre. De manera que si los actos administrativos dictados y ejecutados por el Director de la Caja de Seguro Social, mediante los cuales se retiene el 1.5% al mes de los descuentos que esa entidad le hace a sus pensionados y jubilados para el pago de préstamos personales y comerciales al Banco Nacional de Panamá, son contrarios a lo establecido en el ordinal 12 del artículo 1 de la Ley 15 de 13 de julio de 1992, debe estimarse que el Banco Nacional de Panamá, no está obligado a absorber o a asumir, ni puede transferir, el costo de dicha retención.”

Por consiguiente, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA, en interpretación prejudicial, que el Banco Nacional de Panamá, no está obligado a absorber o a asumir, ni puede transferir, el costo de retención del 1.5% de los descuentos que la Caja de Seguro Social hace cada mes a los pensionados o jubilados en concepto de comisión de servicio ni gastos de contabilidad por descuentos, ni ninguna otra suma con motivo de esos descuentos, porque los actos administrativos, por medio de los cuales el Director General de la Caja de Seguro Social ha retenido el 1.5% de los descuentos que esa entidad le hace a sus pensionados y jubilados para el pago de préstamos personales y comerciales al Banco Nacional de Panamá, son ilegales por ser contrarios a lo

preceptuados en el ordinal 12, del artículo 1° de la ley  
15 de 13 de julio de 1992.”

En síntesis, este Despacho mantiene el criterio, de que el Banco Nacional de Panamá, de conformidad con el artículo 3, párrafo tercero, es la entidad que le corresponde expedir las volantes de depósitos, para que los afiliados del SIACAP, hagan sus transacciones es decir, sus aportes extraordinarios a sus cuentas individuales correspondientes, en dicha institución, y por lo tanto, asumen la responsabilidad de su expedición y de los gastos en que se incurran por ello.

Espero de esta manera, haber aclarado su inquietud, me suscribo de  
Usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.