

Panamá, 11 de mayo de 2001.

Licenciado

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

Secretario Ejecutivo del  
Sistema de Ahorro y Capitalización  
de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)  
E. S. D.

Señor Secretario Ejecutivo:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con ciertos aspectos relativos, según usted, a: "la injerencia de la Contraloría General de la República en el proceso de pago a los afiliados del beneficio adicional que otorga el SIACAP."

Por la importancia del tema objeto de su Consulta, consideramos importante, hacer una breve reseña de la Ley N°.8 de 1997. Veamos:

Mediante Ley N°.8 de 6 de febrero de 1997, se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de los Servidores Públicos (SIACAP), siglas con que se conoce, y que utilizaremos para referirnos a él en lo sucesivo; destinado a otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por

riesgo profesional y de vejez, que se conceden a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

La Ley N°.8 de 1997, a la que denominaremos para estos efectos la Ley, vino a derogar el artículo 31 de la Ley N°.15 de 1975 y la Ley N°.16 de 1975, por medio de las cuales se constituía el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de la Caja de Seguro Social, así como toda disposición que le fuera contraria. Para reglamentar la Ley N°.8 de 1997, el Ministerio de Planificación y Política Económica<sup>1</sup>, dictó el Decreto Ejecutivo N°.27 de 1997; de este instrumento jurídico, nos permitimos a continuación reseñar sus aspectos mas relevantes.

### **Incorporación y Aportes al SIACAP**

El régimen legal del SIACAP, lo conforman todas las personas que al momento de entrada en vigencia de la Ley N°.8 de 1997 ostentaban la calidad de servidor público y que a partir de esa fecha fuesen nombradas, en forma temporal o permanente, para desempeñar cargos en cualquiera de los Órganos Superiores del Estado y en los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general en todas las instituciones públicas, salvo las excepciones contenidas en la Ley.

Igualmente son miembros del SIACAP, los ex-servidores públicos que registren contribuciones al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales siempre y cuando no estén jubilados por antigüedad de servicio o incapacidad física, o no estén gozando de una prestación complementaria por vejez o invalidez, y que por lo tanto tengan derecho al Bono Negociable a que se refieren los artículos del 10 al 13 del Decreto Ejecutivo N°.27 de 27 de junio de

---

<sup>1</sup> Hoy, Ministerio de Economía y Finanzas

1997, por la cual se reglamenta la Ley N°.8 de 6 de febrero de 1997.

Es importante destacar que los servidores públicos y ex-servidores públicos que cobraron una indemnización en virtud de las cuotas aportadas al Fondo Complementario, sólo tendrán derecho a un bono de reconocimiento por las cuotas aportadas posteriormente.

En cuanto a las personas que dejen de prestar servicios en el sector público, mantendrán su calidad de afiliados al SIACAP hasta que cumplan los requisitos de edad para tener derecho a una pensión de vejez o acogerse a una pensión de invalidez de la Caja de Seguro Social, fallezcan o se agoten los fondos acumulados en sus cuentas individuales y no registren contribuciones en los últimos seis (6) meses a partir de ese momento. A este respecto podemos señalar también que al momento en que el servidor público deje de laborar, cesarán las aportaciones al SIACAP, aunque voluntariamente podrá se así lo desea, continuar realizando dichas aportaciones.

### **Las Prestaciones y Beneficios**

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley N°.8 de 1997, el pago de las prestaciones será efectuado por la Caja de Seguro Social con los recursos que para estos efectos le sean provistos por el Tesoro Nacional.

Sólo en el evento de encontrarse ejecutoriada la Resolución de la Caja de Seguro Social que reconozca la invalidez permanente o la incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional, se podrá ejercer el derecho a disponer de los fondos acumulados en la cuenta individual del servidor público.

## Inversión de los Recursos del SIACAP

Constituyen un patrimonio independiente y diferente del patrimonio de las entidades administradoras de inversiones los Fondos del SIACAP y el Fondo General del SIACAP y, en consecuencia, no responderán por las obligaciones de dichas entidades, ni formarán parte de la masa de quiebra de éstas, ni podrán ser embargadas ni secuestrados por acreedores de esas entidades.

Los recursos del SIACAP sólo podrán ser invertidos en los instrumentos señalados en el artículo 18 de la Ley N°.8 de 1997, por ejemplo: valores emitidos por el Estado, el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros, hasta por un monto no mayor del cincuenta por ciento (50%) de los recursos del SIACAP; Títulos de la deuda externa e interna de la República de Panamá; Depósitos Bancarios a Plazo Fijo, Letras de Cambio, Cédula Hipotecarias, Bonos, Acciones y cualquier otro Título Valor Nacional; Títulos de Crédito, Depósitos Bancarios, Efectos de Comercio emitidos o garantizados por Estados extranjeros, Bancos Centrales o entidades bancarias extranjeras o internacionales.<sup>2</sup>

Luego de analizada sucintamente una pequeña reseña de la Legislación del SIACAP de manera introductoria, procedemos a dar contestación a lo consultado por ustedes, en los siguientes términos:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

"Artículo 276. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

<sup>2</sup> Reseña a la Legislación. Ministerio de Planificación y Política Económica. 1997

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas internas y externas.
2. **Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.**

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.

3. **Examinar, intervenir y fenecer la cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos.** Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.
4. **Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las demandas respectivas.**
5. Recabar de los informes públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.
6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que

- se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.
7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las Leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.
  8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.
  9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementarios o extraordinarios.
  10. Dirigir y formar la estadística nacional.
  11. Nombrar los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la ley.
  12. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el informe anual de sus actividades.
  13. Juzgar las cuentas de los Agentes y empelados de manejo, cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades." (Los resaltados son nuestros)

Así pues, la Contraloría constituye una entidad responsable de la vigilancia fiscal de toda la administración pública; destacándose entre sus más importantes funciones:

- Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de **fondos y otros bienes públicos**, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.
- Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien **fondos u otros bienes públicos**.
- Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten **patrimonios públicos**.

Veamos ahora, el funcionamiento del SIACAP.

Como sabemos, el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, mejor conocido bajo las siglas de SIACAP, fue creado a través de la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, con el fin primordial de brindar mayores beneficios a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez concedidas por la Caja de Seguro Social de conformidad a su Ley Orgánica.

A fin de que tal Sistema cumpla con la finalidad establecida se crea un Órgano Administrativo denominado "Consejo de Administración", al que la Ley expresamente le encarga la administración del SIACAP; de igual forma queda establecido en la Ley, **que una vez que los fondos ingresen en las cuentas individuales, se constituirán en fondos privados.**<sup>3</sup>

Como bien es sabido, el SIACAP cuenta con un Consejo de Administración el cual es el encargado, de la vigilancia completa de dicho Sistema de Ahorro y Capitalización, tal y como se establece en los

<sup>3</sup> Ver artículo 2 de Ley N°.8 de 1997.

numerales 5 y 9 del artículo 8. Veamos:

"Artículo 8. El Consejo de Administración tiene las siguientes funciones:

1...

2...

3...

4...

5. Orientar, vigilar y fiscalizar el funcionamiento general y la buena marcha del SIACAP, así como instruir y ordenar lo conducente a las entidades que tengan a su cargo la ejecución de operaciones de registro, pagaduría y de inversión de los recursos del SIACAP. Con el fin de ejercer adecuadamente estas funciones, tendrán las facultades necesarias que determine el reglamento.

6...

7...

8...

9. Contratar, mediante acto público, a una firma independiente de auditores por un período de tres años cada vez, para que realice la auditoria de cuentas y de manejo de los recursos del SIACAP por parte de las entidades mencionadas en los numerales 1, 2 y 3 de este artículo , en forma mensual y anual, que incluye la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la presente Ley. La firma independiente de auditores también ejecutará la auditoria anual de



las cuentas del Consejo de  
Administración del SIACAP.

10...

11...

12...

13... "

Este Consejo de Administración según la norma citada, tiene entre sus funciones orientar, vigilar y fiscalizar el funcionamiento general y la buena marcha del SIACAP. Tal función, es reafirmada en los artículos 80 y 81 del Decreto Ejecutivo No.27 de 27 de junio de 1997, a través del cual se reglamenta la Ley 8 de febrero de 1997, cuando indican:

**"ARTÍCULO 80.** La fiscalización del SIACAP será responsabilidad del Consejo de Administración, ..."  
(Lo subrayado es de este Despacho).

**"ARTÍCULO 81.** En cumplimiento de las funciones de fiscalización que le competen, el Consejo de Administración podrá solicitar en cualquier momento antecedentes a las entidades administradoras de inversión y a la entidad registradora-pagadora y podrá inspeccionar las operaciones de las mismas y su contabilidad, siempre y cuando ello se relacione con las funciones que estas entidades cumplen para el SIACAP."

Se desprende del contenido de las normas copiadas que es competencia del Consejo de Administración autorizar, vigilar y fiscalizar todo lo relacionado con el funcionamiento y desarrollo del Sistema, y a la entidad registradora y pagadora, siempre que sus operaciones y transacciones estén vinculadas en el SIACAP.

Como hemos dicho antes, la Ley ha sido clara al disponer que corresponde al Consejo de Administración no sólo la aprobación de este Sistema Especial de Jubilación Autofinanciado sino también fiscalizar que se efectúen los estudios actuariales periódicamente, por lo menos cada dos (2) años, de manera tal que puedan darse los ajustes necesarios a fin de mantener autofinanciado dicho sistema, de modo que se erige como un organismo vigilante de todas las actuaciones del SIACAP y del Sistema Especial de Jubilación.

La propia legislación ha instituido al Consejo de Administración como ente supervisor y fiscalizador del Sistema, lo que se traduce en que tal organismo al detectar fallas en el Sistema está facultado para recomendar que se den los ajustes progresivos a modo de perfeccionar el mismo. Sin embargo, en aquellos casos en donde se detecten anomalías e irregularidades o mejor dicho contravenciones a la Ley, (dado que la misma Ley establece las restricciones del Sistema) entonces el Consejo está obligado a examinar e investigar minuciosamente estos casos a fin de aplicar las medidas administrativas correspondientes<sup>4</sup>. Aunado a ello, dar traslado de la irregularidad a las autoridades competentes, en este caso, los tribunales ordinarios a fin de que ellos apliquen las sanciones contenidas en el artículo 20 de la Ley.

Tal actuación, en modo alguno riñe con el principio de legalidad que rige las acciones de los funcionarios públicos por cuanto se ajusta totalmente a lo establecido en la Ley, ya que como ente fiscalizador del Sistema debe velar porque el funcionamiento del mismo sea eficaz y eficiente; por lo que, cualquier acto que viole las restricciones

---

<sup>4</sup> Ver Artículo 80, acápite g

que señala la Ley debe ser puesto a órdenes de autoridad competente para que sea quien aplique las sanciones que correspondan según la infracción cometida.

Observadas las funciones, actuaciones y normas aplicables de la Contraloría General de la República y del SIACAP, esta Procuraduría es del siguiente criterio:

1. La contribución especial voluntaria por el monto del dos por ciento (2%), que se descuenta del salario mensual de todo funcionario público, que se encuentre afiliado al SIACAP, **no constituye ni representa en ningún momento fondos públicos**, susceptibles de ser fiscalizados por la Contraloría General de la República; ello en virtud de que dicha contribución es de carácter libre y voluntaria la cual ingresa en cuentas individuales que se abrirán a nombre de cada contribuyente.
2. El SIACAP no solo lo constituyen funcionarios públicos, también pueden pertenecer o afiliarse al mismo, cualquier ex-servidor público que podrá hacer contribuciones voluntarias a su cuenta individual, conforme lo establezca el reglamento. Esta característica demuestra, que el aporte o contribución que haga un ex-servidor público, es de carácter totalmente privado, y no amerita la intervención de la Contraloría General de la República en su cuenta individual en el SIACAP.
3. El aporte mensual de tres décimos del uno por ciento (0.3%) que otorga el Estado, de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en el SIACAP, son en sus inicios fondos públicos; no obstante una vez que estos fondos ingresan en las cuentas individuales de los afiliados, se constituyen en fondos

**PRIVADOS**, por imperio de la Ley y, serán remitidos directamente a la entidad administradora de inversiones escogida por el servidor público o ex-servidor público correspondiente.

4. La realización de la Auditoría de Cuentas y de Manejo de los recursos del SIACAP se hará en forma mensual y anual, por una firma independiente de auditores<sup>5</sup>. Esta función de carácter privado, excluye la participación de la Contraloría General.
  
5. Tal y como lo establece el artículo 13 de la Ley N°.8 de 1997, los datos, consignaciones y, en general, cualquier registro de las cuentas individuales son confidenciales y, en consecuencia, no podrán ser dados a conocer a terceras personas, salvo con autorización expresa del afiliado o en los casos de solicitud o disposición judicial. Esta restricción, a juicio de esta Procuraduría se hace extensiva para la Contraloría General de la República.
  
6. Compartimos el criterio expresado por ustedes, cuando señalan que las sumas depositadas en la cuenta individual de cada afiliado y sus réditos son propiedad de éste; condición que hace imposible y no viable la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República.
  
7. Cabe destacar que según la legislación del SIACAP, los servidores y ex servidores públicos que cobraron una indemnización en virtud de las cuotas aportadas al Fondo Complementario, sólo tendrán derecho a un bono de reconocimiento por

---

<sup>5</sup> Ver artículo 8, numeral 9 de la Ley N°.8 de 1997 y, Gaceta Oficial N°.24, 209 de 28 de diciembre de 2000, Capítulo IX. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL SIACAP, mediante la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2001. págs. 86 y 87.

- las cuotas aportadas posteriormente.
8. Por disposición legal, corresponde al Consejo de Administración del SIACAP, **orientar, vigilar y fiscalizar** el funcionamiento general y la buena marcha del SIACAP, así como instruir y ordenar lo conducente a las entidades que tengan a su cargo la ejecución de operaciones de registro, pagaduría y de inversión de los recursos del SIACAP; no obstante, con el fin de ejercer adecuadamente estas funciones, tendrán las facultades necesarias que determine la el reglamento.
9. Las contribuciones de cada servidor público ingresarán en una cuenta individual que a cada uno de ellos abrirá la Entidad Registradora Pagadora, donde además de las contribuciones se sumarán el resto de los aportes a los que se refiere el artículo 2 de la Ley.
10. Somos de la opinión, que la Ley N° 8 de 1997, por la cual se crea el SIACAP, sólo deja la posibilidad de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, en los siguientes aspectos:
- a. Para supervisar y garantizar que se efectúen realmente las retenciones de los servidores y ex-servidores públicos. (**Retención de los Descuentos**).
  - b. Para supervisar que se realicen en debida forma, los pagos al SIACAP.
  - c. Supervisar y garantizar la completa ejecución del presupuesto o fondos asignados al SIACAP, en una determinada vigencia fiscal. (**Todo lo relacionado con el presupuesto de funcionamiento y de inversiones**).

Para finalizar consideramos que, en aras de lograr y optimizar de la mejor manera posible, los fondos o contribuciones especiales voluntarias que se descuentan del salario mensual de los servidores y ex-servidores públicos, así como el buen manejo, funcionamiento y recaudo de los bienes del SIACAP, ambas instituciones deben procurar la mejor de las relaciones en el ejercicio de sus funciones y brindarse en todo momento la cooperación necesaria que se requiera según las circunstancias.

Una vez más, este Despacho le ofrece al Señor Secretario Ejecutivo del SIACAP, su colaboración para los propósitos indicados, especialmente para coadyuvar en las gestiones de carácter jurídico que concurren a la mejor defensa de los intereses de los servidores y ex-servidores públicos.

Con nuestra consideración y respecto, me suscribo de usted,

Atentamente,

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración