

C-No.163

Panamá, 30 de mayo de 2002.

Doctor

René A. Díaz

*Presidente del Comité Permanente
del Fondo Especial de Jubilados
y Pensionados, (FEJUPEN) a.i.*

Señor Presidente:

*Conforme a las funciones constitucionales y legales, contenidas en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acuso recibo de su Nota s/n de 19 de abril de 2002, por medio de la cual nos solicita opinión respecto al alcance del artículo 10-A de la Ley N°.6 de 1997 adicionado por la Ley N°.15 de 1992, tal como quedó modificado por el Artículo 1° de la Ley N°.100 de 1998 “**por la cual se reconoce el pago de una bonificación a los jubilados y pensionados mediante el Fondo Especial para Jubilados y Pensionados**”.*

Antecedentes

La solicitud de consulta obedece a petición que formulará el Director de Recursos Humanos de la Policía Nacional al Contralor General de la República de Panamá, mediante Oficio N°DRH-PLAN-007 del 8 de enero de 2002 y que en su parte medular se preguntó lo siguiente:

“De la manera más atenta y respetuosa me dirijo a usted en ocasión de que se informe, si los jubilados que devengan salarios en Planilla N°.985, le asiste el

derecho al pago de la bonificación de los (B/.40.00), que se hizo efectivo en el mes de diciembre.

Dicha solicitud se debe, a que éstos señores reclaman este derecho y se desea unificar criterio al emitir respuesta.(sic)”

Es oportuno agregar que la ley 8 de 6 de febrero de 1997”por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas” dispuso en su artículo 22, lo siguiente:

“Artículo 22. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembro permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá”.(El subrayado es nuestro)

En virtud de lo anterior, a partir de enero de 2000, únicamente los miembros de la Fuerza Pública y los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos, ha mantenido vigente su derecho a ser jubilados con posterioridad al 31 de diciembre de 1999.

Es oportuno destacar que el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos, sólo resolvió los casos de jubilaciones especiales y prestaciones complementarias hasta el 31 de diciembre de 1999, correspondiendo a partir de enero de 2000 al Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la entidad correspondiente, ya sea Fuerza Pública o los Bomberos, resolver las solicitudes de jubilación de sus miembros, como los que figuran en Planilla N°.985, en la cual se ubican los jubilados de la Policía Nacional, y que, a enero de 2002, totalizaban 233 personas.

Consulta: Si se toma en cuenta la Ley 6 de junio de 1987, en su artículo, al referirse a jubilados y pensionados, no hace distinción en torno a la Institución que concedió jubilación o pensión, se desea conocer, si los Jubilados de la Fuerza Pública y Cuerpo de Bomberos, a partir de enero de 2000, serían elegibles a la bonificación de que trata la Ley 100 de 24 de diciembre de 1998.

Opinión de la Procuraduría de la Administración

Iniciamos el presente examen, transcribiendo, el artículo 21 y 22 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 “por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los servidores Públicos y se adoptan otras medidas”.

“ Artículo 21. El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, con exclusión de los miembros de la Fuerza Pública, quienes se registrarán por lo que, al respecto, disponga su Ley Orgánica, y los casos contemplados en el artículo 22 de esta Ley. Igualmente, se excluye a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública. (Resaltado nuestro.)

“Artículo 22. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá...”

La anterior norma debe interpretarse de conformidad con las reglas de hermenéutica 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 21 y 22 la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 es a nuestra consideración, claro y concreto en su contexto y por tanto, 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.

En razón de ese principio, es que podemos reafirmar que el SIACAP, siendo un Sistema de Ahorro y Capitalización de Inversiones de los Servidores Públicos tiene como fin óptimo 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 en general de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

El régimen legal del SIACAP, se aplica a todas las personas que al momento de la entrada en vigencia de la Ley 8 de 1997 ostenten la calidad de servidores públicos y las que a partir de esa fecha sean nombradas, en forma temporal o permanente, para desempeñar cargos en cualquiera de los órganos máximos 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.

En efecto, el párrafo subrayado en líneas anteriores es a nuestro modo enfático, ya que la excepción que plantea la norma a la regla general, es que quedan excluidos del programa único de ahorro y capitalización de pensiones, los miembros de la Fuerza Pública, y miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá quienes se registrarán por lo que, al respecto, disponga su Ley orgánica. Dicho de otro modo, el régimen propuesto por el SIACAP, tiene como objetivo incorporar al sistema de ahorro y capitalización a todos aquellos servidores públicos, que por razones diversas no pueden acceder a una jubilación especial de la Caja de Seguro Social.

No obstante, lo anterior el artículo 22 de la Ley 8 de 1997, dispuso que si bien el Estado no sufragaría el costo de ninguna jubilación de régimen especial, a contrario sensu, las jubilaciones especiales de los miembros de la Fuerza Pública y el Cuerpo de Bomberos Permanentes, si correrían por cuenta del Tesoro Nacional. En esa ocasión la Procuraduría de la Administración, mediante Dictamen C-221 de 3 de octubre de 2000, sugirió al Ministerio de Gobierno y Justicia, buscar los mecanismos de pago de las jubilaciones especiales futuras a través del Órgano Ejecutivo.

Ahora bien, el tema que plantea en su interrogante hace referencia a si los jubilados de la Fuerza Pública y Cuerpo de Bomberos, a partir de enero de 2000, serían elegibles a la bonificación de que trata la Ley N°. 100 de 24 de diciembre de 1998.

En primer lugar, debemos advertir, que este Despacho desconoce cual es el estatus de los miembros de la Policía Nacional en la Planilla N°.985, eso por un lado y por otro, se desconoce la Reglamentación que desarrolla el Comité Permanente de FEJUPEN, respecto a la forma de distribución y administración del Fondo Especial de Jubilados y Pensionados. Por lo tanto, nos limitaremos a responder los aspectos jurídicos que aborda la Ley 6 de 26 de junio de 1987 con sus respectivas modificaciones, incluyendo la ley 100 de 24 de diciembre de 1998.

*El artículo 9 de la Ley 16 de 1987, con sus respectivas modificaciones, señala que el Fondo para Jubilados y Pensionados, en adelante FEJUPEN, estará constituido por el total de las recaudaciones fiscales...; y que además podrá incrementarse sus recursos económicos con otras fuentes... A tales efectos el Estado hará una aportación anual a FEJUPEN, cuyo monto será determinado **conjuntamente por el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República, y será incluido anualmente en el Presupuesto General del Estado desde la vigencia fiscal de 1993 aparte de otras actividades.** (Cf. Artículo 10 Ley 6/97.)*

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 6 de 1987 comentada, el Comité Permanente, es la autoridad facultada para determinar el pago de bonificaciones a los pensionados y jubilados. El monto de los pagos que se efectúen con cargo a FEJUPEN se fijará cada dos años y dependerá del importe de los recursos con que cuente el mismo. Durante los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley se pagará a cada jubilado o pensionado que esté en planilla de pago a esa fecha la suma mensual de cinco (B/.5.00). (Cfr. artículo 10-A Ley6 de 1997 modificada por Ley 100/98.)

Cabe destacar, que FEJUPEN está compuesto por catorce miembros, los cuales serán escogido por el Ejecutivo así:

- a. Un (1) representante de la Caja de Seguro Social, de una terna que, para tales efectos, le presente el Director de la Caja de Seguro Social.*
- b. Un (1) representante del Ministerio de hacienda y Tesoro (MEF), de una terna que, para tales efectos, le presente el Ministro del ramo;*
- c. Un (1) representante del Ministerio de Comercio e Industrias, de una terna que, para tales efectos, le presenta el Ministro del ramo;*

- d. Un (1) representante de la Contraloría General de la República de una terna que, para tales efectos, la representa el Contralor General de la República;
- e. Dos (2) representantes de la Asamblea Legislativa, que serán: El presidente de la Comisión de Presupuesto y el de Trabajo y Bienestar Social;
- f. Dos (2) representantes del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)...
- g. Seis (6) representantes de las Federaciones de Jubilados y Pensionados...

Cada principal tendrá un suplente escogido de la misma manera que aquél. El presidente del COMITÉ PERMANENTE será el representante de la Caja de Seguro Social". Los miembros del Comité permanecerán en sus cargos por un período hasta de dos (2) años, y podrán ser reelegidos por iguales períodos. Los administradores del Fondo rendirán un informe a la Asamblea Legislativa sobre el estado del mismo." (Cf. Ley N°.15 de 13 de julio de 1992)

Se colige del texto copiado, quienes integran el Comité Permanente, haciendo especial énfasis en que el Presidente del Comité es el representante de la Caja del Seguro Social y como tal, deberá presentar al Comité Permanente, de conformidad con su reglamentación, la situación actual de los miembros de la Policía Nacional de la Planilla N°.985, la cual se desconoce a efectos de determinar la viabilidad de pago de estas bonificaciones a este sector de los jubilados y pensionados con jubilaciones especiales.

En otro orden de ideas, debemos aclarar que las bonificaciones que se otorgan a los jubilados se rigen por condiciones específicas establecidas en la Ley 100 de 1998, y sin las cuales, no se podrá llevar adelante el reconocimiento de estos bonos los cuales son: 1) Que la decisión del pago de bonificación anual, se reconocerá previa la comprobación de suficiencia de fondos; 2) Además para este reconocimiento se requiere contar con el voto afirmativo de la mitad más uno de los catorce miembros del Comité del Fondo Especial para Jubilados y Pensionados. (Cfr. Artículo 10-A de la Ley 100 de 1998.)

Abundando en el criterio de interpretación sobre el caso que nos ocupa, este Despacho, es de opinión que el Comité Permanente de acuerdo al procedimiento y tratamiento que disponga su Reglamentación, deberá evaluar la condición de jubilados de los miembros de la Policía Nacional de la

Planilla N°. 985 y determinar de conformidad con el artículo 10-A de la ley 100 de 1998, si le corresponde a este sector, la bonificación pertinente, previa la comprobación de los recursos económicos con que cuenta el mismo y la votación afirmativa de la mitad más uno de los catorce miembros del Comité Permanente del Fondo Especial para Jubilados y Pensionados.

Esperando haber aclarado su inquietud, me suscribo de Usted,

Atentamente.

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.*

AMdeF/20/cch.