



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 06 de octubre de 2022.
C-VE-004-22

Señora
María E. Pimentel
Educatora
Provincia de Veraguas
E. S. M.

María Pimentel
Pimentel
9-127-208
6-10-22

Ref. Fundamento legal para el descuento del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA)

Señora Pimentel:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el Procurador de la Administración, y sobre la base que, por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 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 otras disposiciones", al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota S/N, de fecha 1 de septiembre de 2022, y recibida en este Despacho el 06 de septiembre de 2022, sin embargo es importante indicarle que esta orientación no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante; donde la consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, se presenta en los siguientes términos:

- "1. ¿Porqué la contraloría de la República continua descontándole, el PRAA a los educadores pensionados en servicio, después de haber cumplimos con la norma. (ley 54 de 27 de diciembre de 2000)?*
- 2. ¿Qué fundamento legal autoriza, el descuento del PRAA, a los educadores que se han pensionado y continúan laborando en el MEDUCA?*
- 3. ¿Qué se hace con éste recurso fruto del trabajo diario de éstos esducadores pesionado?*
- 4. ¿Cuál es el mecanismo para la suspensión y devolución del dinero descontado a los educadores pensinado en servicio?" (SIC)*

Frente al tema consultado es oportuno señalar, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, antes citado, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones servir de consejera jurídica a los servidores

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



públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, sin embargo debemos advertir que la solicitud que nos formula no guarda relación con los presupuestos legales antes mencionados, toda vez que la misma busca que emitamos concepto sobre la legalidad de actos administrativos materializados a través de las acciones realizadas por el Ministerio de Educación, la Caja del Seguro Social y consecuentemente por la Contraloría General de la República de Panamá, situación que en todo caso es competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo establece el numeral 7 del artículo 97 del Código Judicial.

En cuanto al principio de presunción de legalidad, la Corte Suprema de Justicia, recientemente se pronunció en Demanda Contencioso Administrativa De Nulidad de seis (6) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), al respecto:

"Los actos administrativos, se presumen legales en virtud del denominado "principio de legalidad", por ello, "deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no hayan sido declarados nulos por la jurisdicción contencioso-administrativa" (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. Pág. 53). Este principio preserva la ejecutividad de los actos administrativos y da lugar a que "los intereses públicos que la Administración tutela y atiende a través de sus actos", se prioricen "ante posibles acciones de los particulares que alegan la defensa de sus intereses y que, salvo si se dan condiciones especiales, no paralizan la ejecución de los actos administrativos" (PARDO, José Esteve. Lecciones de Derecho Administrativo. Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid. 2017. Pág. 201)

...

Ante lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia ante una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, ha indicado, tal como está plasmado en el fallo de fecha 15 de noviembre de 2018, lo siguiente:

...

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán... con apego al principio de estricta legalidad".

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos" (Lo resaltado es de la Sala Tercera)

De lo anterior, se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecida, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación: a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución. b) Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible. c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate. d) Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable. e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión. f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces llegar a ser eficaz" (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de 2000).

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



En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, la define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, de la siguiente forma:

"Artículo 201.

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)". (Lo resaltado es de la Sala)

*En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GOMEZ, ha indicado que la misma "consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y **si alguien quiere probar lo contrario deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativa que no existe tal presunción pues esta as iuris tantum...**". (RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235)*

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción iuris tantum)." (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

De conformidad con la jurisprudencia y la ley, se infiere que los actos emitidos por la respectiva autoridad, se presumen legales mientras no se declaren contrarios a la Constitución Política, la ley o los reglamentos generales, por parte de los tribunales competentes. (Cfr. Artículo 46 de la Ley 38 de 2000), por lo que queda claro, los actos administrativos materializados se presumen legales y la declaratoria de ilegalidad corresponderá a los tribunales de justicia.

No obstante, y a manera de orientación, expondremos algunos conceptos relacionados con el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), ello sin entrar a calificar actuación alguna del Ministerio de Educación, la Caja del Seguro Social y la Contraloría General de la República de Panamá.

Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veracruz:

Procedemos a desarrollar nuestra respuesta al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. **Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.**

Artículo 41. **Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días. La Ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma.**”

(Lo resaltado es nuestro)

Las normas constitucionales transcritas hacen referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, con la finalidad de garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, para el cumplimiento mismo de la función pública, en concordancia con lo establecido en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que dispone:

“Artículo 34. *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.*”

De las citadas normas, se manifiesta que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía y celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

Los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio del poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

¹ Cfr. Nota C-031-21 de 17 de marzo de 2021.



Al tenor de la norma constitucional citada, resulta importante destacar el derecho fundamental de petición que le asiste a toda persona y comprende tanto el derecho a presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades (solicitudes, consultas, quejas o denuncias), como el de obtener pronta respuesta o solución a éstas. (Cfr. artículo 41 de la Constitución Política)

Marco Legal:

Ley No.54 de 27 de diciembre de 2000

Norma 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 que al tenor de su consulta, resulta indispensable citar los siguientes artículos:

“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 del Seguro Social.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. Agentes retenedores. Instituciones que retienen los descuentos y reciben pagos en concepto de aportes de los educadores y de las educadoras que participan en el PRAA, el aporte mensual del Estado de tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios y los aportes de los educadores y de las educadoras en la etapa de jubilación.

4. Cuenta individual del educador o de la educadora. Historial de los salarios cotizados mensualmente al PRAA, **que se llevará en la Caja del Seguro Social** para cada educador y educadora.

7. Etapa de jubilación. Periodo estipulado para recibir el beneficio de la pensión de retiro anticipado temporal.

8. Fideicomiso. Acto jurídico en virtud del cual una persona llamada fideicomitente transfiere bienes a una persona llamada fiduciario para que los administre o disponga de ellos a favor de un fideicomisario o beneficiario, que puede ser el propio fideicomitente.

13. Pensión de retiro anticipado temporal o pensión puente. Aquella que se otorga por un determinado número de años antes de que se cumpla con la edad de retiro de la Caja del Seguro Social, y se establece como el ochenta y cinco por ciento (85%) del salario promedio de los siete mejores años laborados.

14. Pensión de Vejez de la Caja del Seguro Social. Monto que se recibe de la Caja del Seguro Social cuando se cumple con la edad de cincuenta y siete años las mujeres y sesenta y dos años los hombres, y con otros requisitos estipulados en su Ley Orgánica.

15. Periodo de retiro anticipado. Aquel durante el cual el educador y la educadora obtienen del PRAA el monto del retiro anticipado temporal, que no puede ser mayor que cuatro años y medio para las beneficiarias y que seis años para los beneficiarios.

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



16. Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA). Sistema que le permite al educador o a la educadora obtener un beneficio antes de la edad de retiro de la Caja del Seguro Social.

17. Rendimiento de las inversiones. Retorno obtenido de las inversiones realizadas por el fiduciario con los recursos del PRAA.

18. Reserva para Pensiones en Curso de Pago. Es la cuenta contable que deberá incluir el fiduciario, además de cualquier otra que considere necesaria, cuyo saldo debe reflejar el valor financiero necesario para cumplir el compromiso de todos los pagos de las pensiones de retiro anticipado temporal vigente, hasta el monto que se extinga el beneficio.

19. Reserva Técnica General. Registro contable que deberá incluir el fiduciario, donde se registran todos los ingresos del PRAA, se disminuyen los montos necesarios para alimentar la Reserva para Pensiones en Curso de Pago y los gastos de administración.

26. Sistema Financiero de Capitales de Cobertura. Aquél donde los ingresos por los aportes de los educadores y las educadoras en su vida laboral y de jubilación, deben cubrir los importes de los compromisos con los pensionados en el periodo de retiro anticipado, desde el momento en que cumplen con los requisitos, hasta la edad de retiro de la Caja del Seguro Social. Este sistema requiere de la constitución de una Reserva Técnica General y una Reserva para Pensiones en Curso de Pago, para el caso de esta Ley, ha sido concebido bajo un esquema solidario en donde la generación que trabaja le paga a la generación que está pensionada en beneficio; **sus cuotas son obligatorias, los beneficios son definidos y sus cotizaciones son indefinidas.**

Artículo 3. Constituyen recursos del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los educadores y las educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial los siguientes:

1. El saldo de las cuentas de los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial en el SIACAP, que participen en el PRAA, que consiste en las cuotas aportadas al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los servidores públicos, así como los aportes en efectivo realizados por estos educadores y educadoras en concepto de cuotas, el rendimiento generado por los fondos y el aporte del Estado de tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios correspondientes y sus rendimientos.

Este monto será transferido por el SIACAP al PRAA, al entrar en vigencia esta Ley.

2. Los aportes de los educadores y de las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

3. Un aporte mensual del Estado, equivalente a tres décimos del uno por ciento (0.3%) de los salarios devengados por los servidores públicos incluidos en este Plan.

4. Los rendimientos que se generen en las inversiones.

Artículo 4: Para acogerse al PRAA, los educadores y las 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 28 años de servicios 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.

Párrafo: Para los educadores o las educadoras al servicio del Ministerio de Educación o del Instituto Panameño de Habilitación Especial a la fecha de entrada en vigencia del presente Ley, se prescindirá del requisito de años de aportes contenidos en el numeral 3 del presente artículo, ya que se les consideraran los años de servicio efectivamente laborados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley y los años de servicio posteriores a esta vigencia, en los cuales efectúen aportes al Plan para completar el requisito de que trata el numeral 2 de este artículo.

Artículo 5. La educadora o educador una vez cumpla los requisitos establecidos en el Artículo 4 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, tendrá derecho a gozar de los beneficios del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, **independientemente se acoja a la pensión de retiro anticipado u opte por seguir laborado.**

La educadora o educador que opte por la pensión de retiro anticipado temporal, deberá presentar a la Caja del Seguro Social solicitud por escrito, en la que debe indicar la fecha a partir de la cual se acoge a la pensión puente. (Modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 14 de 13 de febrero de 2007).

Artículo 15: Los educadores y las 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 hubieran recibido hasta ese momento; es decir, un porcentaje del monto total de las mensualidades de la pensión de retiro anticipado temporal desde que se 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, calculado de la siguiente manera:

1. Setenta y cinco por ciento (75%) durante los primeros siete años, contados a partir del 1 de enero de 2001.

2. Ochenta y cinco por ciento (85%) durante los siguientes siete años, contados a partir del 1 de enero de 2008.

3. Ciento por ciento (100%) a partir del 1 de enero de 2015.

A esta suma le será aplicable el descuento equivalente al uno por ciento (1%) a que se refiere el numeral 2 del artículo 7 de esta Ley.

Los ahorros que se generen en virtud de los numerales 1 y 2 de este artículo, que consisten en la diferencia entre el ciento por ciento (100%) del importe de las pensiones que hubieran recibido hasta ese momento menos los beneficios estipulados en dichos numerales, constituirán una reserva de indemnización para el pago de los beneficios contemplados en el artículo 12 de esta Ley.

Artículo 19: En caso de invalidez o pensión permanente absoluta **por Riesgos Profesionales del educador o de la educadora** que, a pesar de haber adquirido el derecho de retiro anticipado, haya continuado laborando, tendrá derecho a recibir el monto de la pensión desde que adquirió el derecho al retiro anticipado



hasta el momento en que se invalida, y a continuar recibiendo la pensión de retiro anticipado temporal a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, hasta cumplir la edad para la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, con independencia de los beneficios a que tenga derecho de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en razón de su invalidez. En estos casos, a la pensión de retiro anticipado temporal le será aplicable el descuento equivalente al uno por ciento (1%) a que se refiere el numeral 2 del artículo 7 de esta Ley.

Artículo 23: Los recursos del PRAA serán administrados, a través de un fideicomiso, por la **Caja de Seguro Social en calidad de fiduciario.**

Artículo 25: El fiduciario tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

1. Administrar los bienes del fideicomiso en condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez.

2. Recibir de los agentes retenedores los aportes descontados al educador o a la educadora y sus detalles, los aportes del educador o la educadora que se separe del servicio activo y los aportes estipulados en el numeral 3 del artículo 3 y en el numeral 2 del artículo 7; así como llevar un registro de las cuotas pagadas por los educadores y las educadoras a este Plan.

3. **Pagar de los fondos del fideicomiso**, las pensiones de retiro anticipado temporal que hayan sido aprobadas por el fiduciario o, en su defecto, por la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable.

4.

5.

6.

7.

8.

9. **Estudiar, conocer y resolver las solicitudes** de pensiones de retiro anticipado temporal que realicen los educadores y las educadoras.

10. Resolver en grado de reconsideración las solicitudes de pensiones de retiro anticipado temporal que realicen los educadores y las educadoras.

Artículo 26: Los bienes del fideicomiso constituirán un patrimonio separado de los bienes del fiduciario y éste no utilizará los fondos constituidos para el financiamiento de los Programas de la Caja del Seguro Social, como tampoco podrá utilizar los recursos de la Caja de Seguro Social para financiar este Plan.

Artículo 27: Los recursos del PRAA solo podrán ser invertidos en:

1. Depósitos a plazos en bancos nacionales o internacionales con Grados de Inversión.

2. Valores emitidos y garantizados por el Estado Panameño.

....

Artículo 30. Las funciones de la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable son:

...

7. Velar para que se efectúe a cabalidad el pago de las pensiones de retiro anticipado temporal aprobadas por esta Comisión, por parte del fiduciario.

...

Artículo 36: Todo proceso administrativo que tenga relación con la presente Ley deberá tramitarse conforme a lo establecido en la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo en general.”

(Lo resaltado es nuestro)



Así como se observa en las normas transcritas, los fondos del Programa de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), son administrados por la Caja del Seguro Social, en carácter de fiduciario²; a través de un órgano colegiado de administración denominado Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (Cfr. artículo 29 de la Ley 54 de 2000), y cuyas funciones están descritas en el artículo 30 de la norma previamente citada, con fundamento en el principio de estricta legalidad, donde las autoridades no tienen mas facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe, principio que recoge el artículo 18 de la Constitución Política y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

Es entonces que el PRAA, administra los aportes obligatorios que efectúan a este programa, los educadores y educadoras del Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), para optar por una pensión mensual temporal hasta que alcancen la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja del Seguro Social, si cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 54 de 2000.

En mérito a lo expuesto, consideramos que la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, en ejercicio de la facultad que le otorga el numeral 7 del artículo 30 de la Ley 54 de 2000, que a la letra nos indica “*Velar para que se efectúe a cabalidad el pago de las pensiones de retiro anticipado temporal aprobadas por esta Comisión, por parte del fiduciario*”, tras una consulta previa³ dada por esta Procuraduría y al hacer referencia a este numeral, alcanzamos interpretar, podría autorizar que se le devuelva a los educadores, los montos descritos en el artículo 3 de la Ley 54 de 2000, es decir, los Fondo Complementario de Prestaciones Sociales que fueron transferidas al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), así como las cuotas que les descontaron de sus salarios para dicho programa, excepto los aportes realizados por el Estado.

Decreto Ejecutivo No. 38 de 20 de marzo de 2001

En concordancia con lo anterior, el Decreto Ejecutivo 38 de 2001, por el cual se reglamenta el plan de retiro anticipado autofinanciable para los educadores y las educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, creado por la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, en cuanto a posibles reclamaciones en atención a la aplicación del PRAA, incluso con fundamento en el derecho constitucional de petición, podrá realizar las consultas pertinentes, como se indica a continuación:

² C-017-18 de 6 de marzo de 2018.

³ C-079-17 de 17 de agosto de 2017



“Artículo 15. El educar o educadora que se sienta afectado por efecto de aplicación del PRAA deberá presentar su reclamación ante la Caja del Seguro Social.

Si el reclamo se refiere al aumento del equivalente al 4.40% de su salario, a los impuestos que este genere, a sobresueldos, ajustes anuales por cambios y ascensos de categoría deberá ser presentado ante el Ministerio de Educación o el Instituto Panameño de Habilitación Especial, según sea el caso.” (Lo resaltado es nuestro)

Decreto Ejecutivo No. 14 de 13 de febrero de 2007

Norma a través del cual se modifica los artículos 5, 7 y 9 del Decreto Ejecutivo 38 de 20 de marzo de 2001, que reglamenta el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para las educadoras y educadores del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, y específicamente en su artículo segundo, reitera la posibilidad de elevar consulta a la Caja del Seguro Social, para el efectivo pago de beneficios adquiridos, el cual queda así:

“Artículo 7. Para hacer efectivo el pago del porcentaje establecido como beneficio en el Artículo 15 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, la educadora o educador deberá solicitarlo por escrito a la Caja del Seguro Social.

Parágrafo: Los casos previstos en los Artículos 19 y 20 de la mencionada Ley se tramitarán de manera similar a los establecido en el presente artículo.” (Lo resaltado es nuestro)

Ley No. 75 de 13 de febrero de 2019

Luego entonces, a través de la Ley 75 de 2019, se modifica la Ley 54 de 2000, que crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y Educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial, al expresar el artículo 13 de la Ley 54 de 2000, en cuanto a las circunstancias para posibles devoluciones, lo siguiente:

“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 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 establecidas en la presente Ley, tendrán derecho a la devolución de los aportes realizados al Plan,

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



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.” (Lo resaltado es nuestro)

Ley No. 92 de 22 de noviembre de 1974

Así se infiere también el análisis conjunto de los citados artículos, en concordancia con los artículos 1 y 8 de la Ley 92 de 1974, por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público, disposiciones jurídicas que señalan lo siguiente:

“Artículo Primero: Las deducciones sobre el salario del servidor público solo podrán ser ordenadas por ley, por orden judicial por razón de secuestro o embargo, pensión de alimentos, o por orden voluntaria del afectado a favor de entidades bancarias, financieras, cooperativas, asociaciones de servidores públicos o empresariales legalmente constituidas que representan el sector comercial, industrial y de seguro.

Artículo Octavo: Facúltase a la Contraloría General de la República para que reglamente la concesión y uso de “Claves” de descuento, con facultad para incluir en el reglamento disposiciones relativas al pago del servicio de descuento.” (Lo resaltado es nuestro)

La Contraloría General de la República de Panamá, en su condición de ente fiscalizador y controlador de los fondos públicos, le corresponde entre sus atribuciones, establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales⁴, así lo contempla nuestra norma constitucional en sus numerales 5 y 8 del artículo 280, desarrolladas por el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó tras las modificaciones introducidas por la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, y la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Jennifer Youkidis A.
Secretaría Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.



⁴ C-150-22 de 12 de septiembre de 2022