

Panamá, 29 de diciembre de 1999.

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:

Conforme a nuestras funciones Constitucionales y Legales y en especial como Consejero (a) Jurídico (a) de los servidores públicos administrativos; acuso recibo de su Nota SIACAP-N ¿N°352-99 fechada 14 de diciembre de 1999, por medio de la cual nos solicita la interpretación del ¿artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°32 de 6 de julio de 1998, mediante el cual se modificó el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°27 de junio de 1997¿.

Antes de proceder a responder su interrogante, me permitiré en un primer momento, transcribir el criterio vertido por la asesoría legal de esa entidad.

¿A juicio del Departamento de Asesoría Legal de la Secretaria Ejecutiva del SIACAP, lo expuesto en cuarto párrafo del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°32 de 6 de julio de 1998, no indica claramente que es a partir de la entrada en vigencia de la Ley 8, que se adquiere el derecho a recibir el bono de reconocimiento. Al señalar que los servidores públicos que cobraron una indemnización, sólo tendrán derecho a un bono de reconocimiento por las cuotas aportadas posteriormente, somos del criterio que la norma toma como punto de referencia para el reconocimiento de las cuotas aportadas posteriormente, la fecha a partir de la cual recibieron la indemnización.¿

Al iniciar el presente análisis, este Despacho, considera oportuno transcribir la norma objeto de cuestionamiento, para efectos de hacer una interpretación en su contexto y brindar una respuesta acorde con los principios de legalidad y equidad.

El Decreto N°32 de 6 de julio de 1998 ¿por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N°27 de 27 junio de 1997, que reglamenta la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997¿, en su artículo 1, dispone lo siguiente:

¿Artículo 1. Modificase el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°.27 de 27 de junio de 1997, el cual quedará así:

Artículo 2. Forman parte del régimen legal del SIACAP todas las personas que al momento de entrada en vigencia la Ley N°8 de 1997 ostenten la calidad de servidor público y las que a partir de dicha fecha sean nombradas, en forma temporal o permanente, para desempeñar cargos en el Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial y en los Municipios, entidades autónomas o semi-autónomas y, en general, en todas las

instituciones públicas, salvo las excepciones establecidas en la Ley. También son miembros del SIACAP los ex- servidores públicos que registren contribuciones al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales y que, por lo tanto, tengan derecho al Bono Negociable a que se refiere el Título II de este Reglamento, pero que al momento de entrada en vigencia de la Ley no se encuentren laborando en el Sector Público.

Se exceptúan de lo señalado en el párrafo anterior, los servidores y ex servidores públicos, que reciben o recibieron algún beneficio del Fondo Complementario.

A este fin, todas las personas que formen parte del régimen del SIACAP hacen por ministerio de la Ley, una cesión de sus bonos a las administradoras de inversiones, para que estas puedan efectuar las transacciones pertinentes.

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. (Resaltado Nuestro).

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 y opten por las alternativas 1 a 5 del artículo 5 de la Ley, o 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. Sin embargo, a partir de la fecha en que dejen de trabajar como servidor público cesarán las aportaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley. Sin perjuicio de lo anterior, el trabajador que esté en esta situación podrá continuar realizando aportaciones voluntarias al régimen del SIACAP, pero no tendrá derecho al aporte a que se refiere el numeral 3 del artículo 2 de la Ley. Los ex servidores públicos sólo podrán disponer de los recursos acumulados en sus cuentas individuales cuando cumplan las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Ley.

Tomando como norte los principios de hermenéutica legal, o de interpretación contenidos en los artículos 9 y 10 del Código Civil, que dicen: ¿cuando el sentido de la ley sea claro, no desatenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu.¿ Y el otro agrega: ¿Las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal¿.

Haciendo uso de estas reglas de interpretación legal, podemos advertir que el legislador fue sabio al contemplar el bono de reconocimiento a favor de los ex servidores y servidores públicos, contenido en el artículo 2 párrafo cuarto del Decreto N°32 de 1998; esto con fundamento en las normas que regulan el Fondo Complementario y que dispone la Ley 16 de 31 de marzo de 1975, en su artículo 13, cuando dice que: ¿Los servidores públicos que al llegar al retiro por vejez, invalidez o incapacidad permanente absoluta, no reúnan los requisitos establecidos para acogerse a las prestaciones de este Fondo, se les reconocerá, al momento de llegar a la edad normal de retiro por vejez, una indemnización equivalente a una mensualidad de la prestación complementaria a la que hubiese tenido derecho de haber cumplido con los requisitos establecidos, al momento del retiro, por cada seis (6) meses de aportes al Fondo. (Resaltado Nuestro)

La norma in comento, es beneficiosa para aquellos funcionarios públicos que al llegar a la edad normal de vejez, no cumplían con los otros requisitos que establece el artículo 8 de la Ley N°16 de 1975, tales como: 25 años de servicios aunque no sea continuo; los 25 años de cotizaciones al fondo; para acogerse a las prestaciones del Fondo, y por tanto, se les reconocía una indemnización equivalente a una mensualidad de la prestación complementaria.

Ahora bien, el Decreto N°32 de julio de 1998, en su artículo 2, numeral 4, otorga un bono de reconocimiento, tanto a los servidores públicos como a los ex ¿funcionarios públicos, que fueron indemnizados por el Fondo Complementario de conformidad con la Ley N°16 de 1975, y que siguieron trabajando y cotizando al Fondo posteriormente, y que generaron dicho reconocimiento, a nuestro juicio, a partir de la fecha en que fueron indemnizados.

Resumiendo, este Despacho coincide con el criterio expuesto por el Departamento de Asesoría Legal del SIACAP en el sentido, que el punto de referencia para el reconocimiento de las cuotas aportadas posteriormente, se genera a partir de la fecha en que recibieron la indemnización, ya que los servidores o ex ¿servidores públicos antes de la promulgación de la Ley N°8 de 1997, ¿por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas¿, estaban cotizando al Fondo.

Por último, no coincidimos con el criterio exteriorizado por la Caja de Seguro Social cuando señala que ¿el reconocimiento de las cuotas debe ser a partir de la vigencia de la ley 8 de 6 de febrero de 1997, ya que según éstos es el enfoque utilizado para la constitución de la base de datos del SIACAP entregada a la Entidad Registradora Pagadora y al Consejo de Administración del SIACAP¿; primero porque esta interpretación no esta concebida en ninguna norma, y segundo, ésta va más allá del marco legal reseñado en el artículo 2, párrafo cuarto del Decreto N°32 de 1998, la cual riñe con el principio de legalidad establecido en el artículo 18 de nuestra Carta Fundamental.

En estos términos dejo aclarada su interesante Consulta, me suscribo de Usted, con muestras respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.