

Doctor
ROLANDO VILLALÁZ GUERRA
Director General Encargado de la
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director General:

En atención a su nota DGN 087-04, fechada 4 de febrero de 2004, por la cual solicita nuestro criterio jurídico con relación al derecho que le pueda asistir a un grupo de educadores acogidos al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), establecido por la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, *a solicitar la revisión de las resoluciones que les otorgan las pensiones anticipadas, cuando las mismas se encuentran debidamente ejecutoriadas*, tenemos a bien informarle que esta materia ya fue objeto de consulta por parte del despacho a su cargo, elevada a esta Procuraduría mediante nota DGN 491-03 de 11 de noviembre de 2003, copia adjunta, a la cual ofrecimos contestación mediante nota C-5 de 15 de enero de 2004, de la cual le remitimos copia para su ilustración.

Llama nuestra atención, además, que el criterio jurídico que nos remiten adjunto a su nueva solicitud es el mismo que aportaron con su primera consulta, contenido en el Memorando-DAL-PE-252-2003, de 6 de octubre de 2003, lo cual da muestras de que se trata del mismo asunto y es fácilmente constatable de la lectura de ambas solicitudes.

No obstante lo anterior, a modo de aclaración, nos permitimos señalar lo siguiente:

La legislación especial aplicable en la materia, a saber, la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, que crea el PRAA, el Decreto Ejecutivo N° 38 de 20 de marzo de 2001, que la reglamenta y la Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social regulan todo lo relativo a la presentación de *reclamos* por razón de la aplicación del PRAA (Artículo 15, del DE 38 de 2001), la interposición de *recursos* contra las decisiones que sobre el mismo emitan la Caja de Seguro Social o la Comisión del PRAA, según corresponda (Artículo 16, DE 38 de 2001) y la *revisión de prestaciones dinerarias*, por causa de errores, alteraciones, falsificación u omisiones en el otorgamiento de las mismas (Artículo 73, L. 14 de 1954).

En el caso específico de las resoluciones ejecutoriadas que otorgan pensiones anticipadas en virtud del PRAA, se deberá proceder de conformidad con lo

establecido en el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 38 de 2001, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 73 de la ley orgánica de la CSS, los cuales constituyen normas de procedimiento administrativo especiales, distintas de las que correspondería aplicar si se hiciera uso del recurso extraordinario de revisión, establecido en la Ley 38 de 2000.

Debe tenerse claro, que si bien las normas de procedimiento general contempladas en la *Ley 38 de 2000* aplican a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, ello *sólo opera en ausencia de norma o procedimiento especial que regule casos o materias específicas*. Además, de existir dichas normas o procedimientos especiales, *la aplicación supletoria de la Ley 38 sólo opera para llenar lagunas o vacíos sobre aspectos básicos o trámites importantes*.

Hecha esta aclaración, nos permitimos citar las normas aplicables al caso consultado, a fin de facilitar la hilanza de nuestra exposición:

*“Artículo 15: El educador o educadora que se sienta afectado por efecto de aplicación del PRAA deberá presentar su **reclamación** ante la Caja de 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.”* (el resaltado es nuestro).

*“Artículo 73. Las prestaciones en dinero **concedidas** por la Caja **podrán ser revisadas** por causa de errores de cálculo, falta en las declaraciones, alteración en los datos pertinentes, falsificación de documentos o por cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones. Cuando de la revisión resultaren reducidas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas los beneficiarios no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso, a menos que hubieren sido pagadas a base de documentos, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos. En este caso la Caja exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.”*

De las citadas disposiciones se desprende que los educadores acogidos al PRAA tienen derecho a reclamar o solicitar la revisión de las resoluciones que les otorgan las pensiones anticipadas, aunque las mismas se encuentran ejecutoriadas, toda vez que el Decreto Ejecutivo 38 de 2001, en su artículo 15, reconoce la posibilidad

de presentar reclamos para el reconocimiento de derechos que, por razones presupuestarias y burocráticas, suelen ser reconocidos y por tanto exigibles después de haberse emitido y ejecutoriado la resolución que otorgó la pensión, como lo son el derecho a sobresueldos y ajustes anuales por cambios y ascensos de categoría.

Así, por ejemplo, tratándose de reclamos por sobresueldos reconocidos después de ejecutoriada la resolución que otorga la pensión anticipada, el interesado deberá comparecer en primer lugar, al Ministerio de Educación o al Instituto Panameño de Habilitación Especial (según corresponda) para que la institución certifique o haga constar el derecho al sobresueldo, el monto correspondiente, la fecha a partir de la cual se reconoce el derecho, etc. Hecho esto, deberá apersonarse a la Caja de Seguro Social para que, con fundamento en el artículo 73 de la ley orgánica, proceda a revisar y corregir la resolución que otorga la prestación en referencia.

Debemos aclarar que el procedimiento a seguir no debe tener por finalidad lograr la anulación de la resolución que otorga la pensión, finalidad básica del recurso de revisión administrativa establecido en la Ley 38 de 2000, sino su examen y corrección.

La anulación de actos administrativos procede únicamente contra actos administrativos irregulares, surgidos a la vida jurídica en grave pretermisión de disposiciones legales que norman su creación, las cuales pueden comprender desde desviaciones en el procedimiento administrativo aplicable, hasta la ausencia absoluta de uno o más elementos constitutivos del mismo.

La doctrina ha señalado que la irregularidad del acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, puesto que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia, en tanto que es el resultado de la inobservancia de las normas jurídicas que regulan al acto de que se trate, ya sea en su fondo como su forma.¹

Al tenor del artículo 201, numeral 1 de la ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, los elementos esenciales del acto administrativo son los siguientes: **competencia**, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; **objeto**, el cual debe ser lícito y físicamente posible; **finalidad**, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate; **causa**, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; **motivación**, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento**, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y **forma**, que consiste en plasmar el acto por escrito, salvo las excepciones que establezca la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I. Segunda Edición. Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, D.F., p.245.

En el caso que nos ocupa, por el contrario, se trata de actos administrativos regulares, surgidos a la vida jurídica en cumplimiento de los requisitos de fondo y forma aplicables, que deben ser corregidos a fin de adaptarlos a nuevas circunstancias surgidas con posterioridad a su ejecutoria, desconocidas al momento de su emisión, ***en virtud de disposición especial que así lo permite***.

No se trata de la aparición posterior de documentos decisivos que el interesado no hubiere podido aportar o introducir durante el proceso de formación del acto por causa de fuerza mayor u obra de parte favorecida, que es la causal del recurso de revisión administrativa contemplada en literal “g”, numeral “4” del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, que indica el Memorando DAL-PE-252-2003 como aplicable para la revisión de resoluciones ejecutoriadas que otorgan pensiones puentes, tras el reconocimiento posterior de derechos adquiridos que justifiquen aplicar ajustes a las prestaciones dinerarias antes concedidas.

Por último, debemos reiterar que en nuestro criterio, en virtud del principio de informalidad que debe regir el procedimiento administrativo en general, en estos casos la revisión se debe surtir mediante un trámite o procedimiento administrativo sencillo y expedito, con el menor uso posible de formalidades que puedan dilatar, obstaculizar o hacer innecesariamente oneroso este procedimiento para el beneficiario.

Por lo anterior reiteramos asimismo nuestra recomendación de que las instituciones relacionadas con el PRAA unifiquen criterios con miras a establecer el procedimiento a seguir en estos casos y emitir los reglamentos que sean necesarios y pertinentes, de no haberlos, los cuales deberán establecer un procedimiento sencillo, ajustado a las prácticas anteriormente seguidas en casos similares (p. e., en los casos de las jubilaciones especiales) y al objetivo que se persigue, esto es, reflejar los montos de los sobresueldos u otros ajustes que aún no habían sido reconocidos al momento de otorgarse las pensiones puentes.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes manifestarse las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

José Juan Ceballos
Procurador de la Administración.
Suplente