

Panamá, 15 de enero de 2004.

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

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras atribuciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante nota DGN491-03, 11 de noviembre de 2003, por la cual solicita nuestro criterio legal con relación al método apropiado para la revisión de una Pensión de Retiro Anticipado Temporal o Pensión Puente, por razón de sobresueldos reconocidos a educadores acogidos al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), con posterioridad a la presentación del cese de labores o a la inclusión en planilla.

Observamos que, conforme al criterio legal de la institución, corresponde en estos casos al afectado interponer recurso de revisión administrativa para lograr la anulación de la resolución respectiva, con fundamento en el artículo 166, numeral 4, literal "g" de la Ley 38 de 2000 y, hecho esto, solicitar la emisión de una nueva resolución, que considere el salario correcto con los sobresueldos reconocidos, pagados retroactivamente, siempre y cuando las cuotas respectivas estén debidamente acreditadas en la cuenta individual.

Vistos los aspectos que abarca su consulta, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

El Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (en adelante, PRAA) fue creado para beneficio de los Educadores y las Educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto de Habilitación Especial, mediante la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, con la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal, correspondiente al 85% del salario promedio de los siete mejores años laborados (incluyendo los sobresueldos), hasta que el beneficiario alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

Conforme a las disposiciones de esta Ley, los recursos del PRAA son administrados a través de un fideicomiso, por la Caja de Seguro Social, la cual en su calidad de fiduciario (Artículo 23) tiene, entre otras atribuciones, la de resolver en grado de reconsideración las solicitudes de pensiones de retiro anticipado temporal que realicen los educadores y las educadoras (Artículo 25.10)

Por otra parte, Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, organismo colegiado integrado por representantes de las diversas entidades relacionadas con el PRAA tiene entre sus funciones la de resolver en grado de apelación las solicitudes de pensiones de retiro anticipado temporal y cualquier otra decisión que asuma la Caja de Seguro Social, en su condición de fiduciario (art. 29).

Cabe señalar que al tenor del artículo 36 de la Ley 54, todo proceso administrativo que tenga relación con la misma deberá tramitarse según lo establecido en la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, por lo que serán estas las disposiciones aplicables en materia de recursos.

En este sentido se manifiesta el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 38 de 20 de marzo de 2001, que reglamenta la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, el cual citamos a continuación:

“Artículo 16. Contra las decisiones que sobre el PRAA adopte la Caja de Seguro Social proceden los recursos de reconsideración, ante el Director General y de apelación ante la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable, en ambos casos, con arreglo a lo dispuesto por la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.”

No obstante lo anterior, en nuestra opinión, en virtud del principio de informalidad que debe regir el procedimiento administrativo en general, tratándose de reclamos relacionados con la aplicación de ajustes al monto de la pensión puente concedida, por motivo del reconocimiento de sobresueldos retroactivos, con posterioridad a la presentación del cese de labores o a la inclusión en planilla, 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.

En este sentido se expresa el artículo 15 del Decreto 38, el cual es del tenor siguiente:

“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.” (sic)
(el resaltado es nuestro).

Es importante, señalar, que la situación planteada en su consulta no contiene, además ningún grado de controversia, puesto de lo que se trata es de encontrar el mecanismo o procedimiento legal para hacer los ajustes correspondientes a los montos de las pensiones de los educadores que al momento de acceder a dichas pensiones no tenían reflejadas en las mismas los sobresueldos que por ley tienen derecho.

Visto lo anterior, en nuestro concepto, no es dable hacer uso de recursos en vía administrativa, como los son el de reconsideración o apelación, o en todo caso de recursos extraordinarios como el de revisión; ya que reiteramos, si bien es cierto debe seguirse un procedimiento, no es por efecto de polémica habida entre la Caja de Seguro Social y los beneficiados con las pensiones, sino por no haberse dado al momento de tramitar las pensiones de dichos educadores el reconocimiento de sus sobresueldos por parte del Ministerio de Educación.

Sobre este particular, recomendamos se comuniquen con el Ministerio de Educación a fin de determinar si existen antecedentes, pues algunos educadores que se jubilaron con la Ley especial (Decreto 1134 de 1945), antes de que se diera su derogatoria mediante Ley 8 de 1997, al momento de su otorgamiento, por razones presupuestarias, no les había cancelado sus sobresueldos, como sucedió en el período 1987-1990.

Luego entonces, dado que ni la Ley 54 ni su reglamento establecen el trámite o procedimiento a seguir en estos casos, reiteramos, sería recomendable que las instituciones relacionadas con el PRAA, a saber, Caja de Seguro Social, Ministerio de Educación y Contraloría General de la República, se reúnan prontamente a fin de unificar criterios con miras a establecer el procedimiento a seguir en estos casos y emitir los reglamentos que sean necesarios y pertinentes, de no existir un procedimiento alguno al respecto, el cual deberá ser un procedimiento sencillo, ajustado a la práctica y al objetivo que se persigue: Reflejar o hacer el ajuste a los montos de las pensiones para efecto de sumarle los sobresueldos que no habían sido pagados por el Ministerio de Educación al momento de tramitar o resolver las solicitudes de tales pensiones por parte de la Caja de Seguro Social.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, me suscribo, no sin antes darle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/dc/hf.