



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 20 de agosto de 2008.  
C-66-08.

Licenciado  
René Luciani  
Director General de la  
Caja de Seguro Social  
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta su nota ADMON.-PRAA-499-2008, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si con fundamento en el mecanismo de revisión contemplado en el artículo 116 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de esa institución, o mediante los procedimientos para la revocatoria o la declaratoria de nulidad del acto administrativo contemplados por la ley 38 de 2000, la Caja de Seguro Social puede proceder a sanear su actuación administrativa en los casos de educadores que, bajo el amparo de resoluciones ya ejecutoriadas, fueron objeto de pensiones de retiro anticipado temporales y recibieron montos excedentes que no les correspondían.

Como marco de referencia al tema objeto de su consulta, estimo pertinente anotar que mediante la ley 54 de 27 de diciembre de 2000 se procedió a la creación del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) para los educadores al servicio del Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilidad Especial, destinado a conceder a sus participantes, bajo un sistema financiero de capitales de cobertura, una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario de la misma alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

De acuerdo con lo establecido de manera respectiva en los artículos 23 y 26 de la citada ley, los recursos de este plan de retiro son administrados a través de un fideicomiso, cuyos fondos constituyen patrimonios separados de los bienes del fiduciario, la Caja de Seguro Social.

Conforme lo establecen los numerales 9 y 10 del artículo 25 del referido cuerpo normativo, la Caja de Seguro Social, en su condición de fiduciario, tiene entre otras funciones, las de estudiar, conocer y resolver las solicitudes de pensiones de retiro anticipado temporal que realicen los educadores que participen en el plan, así como la de resolver en grado de reconsideración las solicitudes de estas pensiones.

Para efectos del tema objeto de análisis, también debe tomarse en consideración lo dispuesto por el artículo 36 de la citada ley 54 de 2000 en relación con las normas de procedimiento que corresponde aplicar a los trámites administrativos que tengan como origen este tipo de pensiones. Dicho artículo es del tenor siguiente:

“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 procedimiento administrativo general.”

Del contenido del texto legal citado queda claro que, por mandato expreso del mismo, las normas del procedimiento administrativo general previstas en la ley 38 de 2000 son las únicas aplicables en aquellos procesos que tengan como objeto el reconocimiento de pensiones u asuntos relacionados con el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), de tal suerte que, según lo estima esta Procuraduría, para efectos de cualquier procedimiento relativo a la revocatoria de un acto administrativo expedido con motivo de la ley 54 de 2000, queda excluida la posibilidad de aplicar las disposiciones de la ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social.

Por lo que corresponde particularmente a la viabilidad de la revocatoria de los actos administrativos, cabe destacar que a partir de la entrada en vigencia del título III del Libro Segundo de la ley 38 de 2000, las autoridades administrativas tienen la posibilidad de revocar de oficio, en sede administrativa, una resolución en firme que reconozca o declare derechos a favor de terceros, siempre que su decisión se fundamente en alguno de los

supuestos de hecho contemplados en el artículo 62 de la misma excerpta legal, a saber:

- a) que la entidad o funcionario que haya emitido el acto no tenga competencia legal para ello;
- b) que el beneficiario del acto haya incurrido en declaraciones o aportado pruebas falsas para obtenerlo;
- c) si el afectado consiente en la revocatoria; y
- d) cuando así lo disponga una norma especial.

De acuerdo a lo antes expresado, es evidente que la situación planteada en su consulta, que particularmente obedece a un error generado por la propia Administración, no se enmarca en ninguno de los primeros tres supuestos legales a los que se refiere la norma citada. Tampoco la propia ley especial que crea y regula el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) trae ninguna fórmula de revocatoria aplicable a las resoluciones a las que alude la interrogante planteada, por lo que puede concluirse que jurídicamente no sería viable revocarlas de oficio al amparo de estas disposiciones.

Dentro del título II del Libro Segundo de la ley 38 de 2000, relativo a la invalidez de los actos administrativos, igualmente se desarrolla un procedimiento que permite al funcionario anular actuaciones que se hayan dado dentro de un proceso administrativo, cuando conociere, de oficio o a solicitud de parte interesada, de la existencia de irregularidades o vicios de nulidad, siempre que tales irregularidades o vicios obedezcan a alguna de la causales taxativamente señaladas en dicho título, a fin de evitar la indefensión, afectación de derechos de terceros o restablecer el curso normal del proceso, conforme lo expresa el artículo 55 de esta ley.

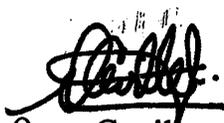
Como consecuencia de lo indicado, en el caso específico de las resoluciones a que se contrae la consulta tampoco resultaría procedente la aplicación de este procedimiento de anulación de actuaciones administrativas, toda vez que, como lo prevé la norma, éste sólo es viable durante el desarrollo del proceso y dichas resoluciones son el producto de un procedimiento administrativo ya agotado.

Por último, es importante anotar que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo es el órgano jurisdiccional competente para

anular los actos de la Administración acusados de ilegales, por lo que, en consecuencia, ese tribunal colegiado es la instancia que deberá conocer sobre cualquier acción que ensaye la Caja de Seguro Social para lograr la anulación de las resoluciones ya mencionadas y para decidir, si ello fuera el caso, sobre el reintegro de cualquier suma pagada demás a los educadores favorecidos con su emisión.

Hago propicia la ocasión para reiterarle lo sentimiento de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/cch.

