



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2026
Nota C-102-26

Señora Presidente:

Ref.: Establecimiento de cuentas por cobrar a servidores públicos que han cobrado sumas de dinero de más por mal cálculos de la Administración de la Caja de Seguro Social.

Por este medio damos respuesta a su Nota N° 142-2026-J.D., mediante la cual eleva consulta a este Despacho relacionada con: “ si es procedente que la Administración de la Caja de Seguro Social establezca cuentas por cobrar a servidores públicos que han cobrado sumas de dinero de más en conceptos de sobre tiempo, cambios de categoría, sobresueldos, cambios de etapa, vacaciones, prima de antigüedad y conceptos similares, cuando los cálculos fueron realizados de forma errónea por la institución.”

Según se desprende de la consulta, mediante actos administrativos contenidos en Resueltos de Personal, la Administración de la Caja de Seguro Social, les reconoció a ciertos servidores públicos, sumas de dinero que fueron cobradas demás, toda vez que las mismas se calcularon en forma errónea por la institución; por lo tanto, la entidad gestiona ahora, que estos servidores públicos devuelvan dichas sumas de dinero, a través de Resoluciones que establecen cuentas por cobrar, las cuales están siendo apeladas ante la Junta Directiva como ente de segunda instancia.

Frente a esta situación, lo primero que se tiene que destacar es que la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, establece en su artículo 62 (*modificado por el Artículo 3 de la Ley No.62 de 2009*), los supuestos en los cuales las entidades públicas pueden revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros. Veamos:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. ...

3. Si el afectado consiente en la revocatoria;

...

” (Subraya el Despacho)

Magister
EUSEBIA CALDERÓN DE COPETE
Presidente de la Junta Directiva
de la Caja de Seguro Social
Ciudad.

De la norma citada...

De la norma citada, se desprende con meridiana claridad que la potestad de revocatoria o anulación de oficio, opera bajo supuestos específicos y recae exclusivamente sobre la Autoridad que emitió el acto administrativo, a fin de evitar, por una parte, que las Instituciones del Estado incurran en decisiones arbitrarias que vulneren o desconozcan injustificadamente derechos adquiridos por terceros, tal como es el reconocimiento de cambio de categorías, cambio de etapas, sobresueldos, primas de antigüedad y otros.

Este principio de irrevocabilidad de los actos administrativos está indisolublemente vinculado con el principio de buena fe, puesto que el ordenamiento jurídico prevé la tutela a las situaciones jurídicas subjetivas creadas por un acto favorable al administrado, cuando éste, de buena fe, ostenta un interés subjetivo a que esa situación jurídica que le resulta favorable, no le será eliminada o modificada en forma intempestiva por la Administración pública; más aún, cuando el particular ha confiado en la estabilidad y legitimidad de la conducta de la Administración e, incluso, en su propio y en su recto comportamiento.

Éstos principios (*el de irrevocabilidad de los actos administrativos y el de la buena fe*) están íntimamente relacionados con el principio de seguridad jurídica, el cual “...garantiza la certeza del derecho y pretende conformar un marco de certidumbre en la relación jurídica que se establece entre la Administración pública y las personas, dentro de una especie de ambiente de predictibilidad, bajo el cual, la Administración es clara y honesta en lo que exige de las personas y éstas, de forma transparente pero al mismo tiempo, confiadas en su adecuación al marco normativo, no deban sentir preocupación acerca de un cambio antojadizo, de confusiones u ocurrencias del poder público.¹”

Al respecto, el autor Jaime Perdomo señala que: “...el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables, aunque sean ilegales. En el derecho Español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la Administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos ante la imposibilidad que encuentra de revocarlos directamente... en algunos casos esos derechos son asimilables al derecho de propiedad y es dable exigir, para ser privados de ellos, la ley que los declare de utilidad pública e indemnización; pero estos derechos pueden haberse adquirido de forma ilegal, por lo que se menciona que para que el acto sea irrevocable el beneficiario debe ser de buena fe². ”

De ahí que al considerar que hubo error en los cálculos, a la Administración le correspondía entablar las acciones recursivas pertinentes contra los actos administrativos que contiene dichos errores, mas no así emitir actos administrativos de oficio en menoscabo de los derechos reconocidos a favor de los servidores públicos a los que se refiere la consulta.

En estos casos, los únicos supuestos en que la Administración de la Caja de Seguro Social pudiera anular o revocar los actos administrativos mediante los cuales se les reconocieron sumas de dinero a favor de servidores públicos en concepto de sobretiempo, cambios de categorías, sobresueldos, cambios de etapa, vacaciones, prima de antigüedad y otros conceptos

similares...

¹https://revistasalacons.poder-judicial.go.cr/images/2021/Articulo/HTML/El_principio_constitucional_de_buena_fe_ante_la_Administracion_Publica.html

² VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo, Editorial Temis, S.A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1996, pág.143

similares, sería *-como se señaló en párrafos que anteceden-* que estos consientan en su revocatoria o bien que los actos administrativos donde se reconocen los derechos se hayan basado en declaraciones o pruebas falsas suministradas por los propios servidores públicos. Si no ocurre ninguno de estos supuestos, ni ninguno de los otros establecidos en el artículo 62 *lex cit*, entonces la propia Administración tendría que recurrir ante la autoridad judicial correspondiente para que se revoque a anule sus propios actos.

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría es de la opinión que la Administración de la Caja de Seguro Social no puede establecer cuentas por cobrar a servidores públicos que han cobrado sumas de dinero pagado de más, en concepto de sobre tiempo, cambios de categorías, sobresueldos, cambios de etapa, vacaciones, prima de antigüedad y conceptos similares, cuando los cálculos fueron realizados de forma errónea por la propia institución, al menos que estos lo autoricen expresamente o que los actos administrativos donde se reconocen los derechos se hayan emitido como consecuencia de declaraciones o pruebas falsas, suministradas por los propios servidores públicos.

Por lo tanto, coincidimos con el criterio esbozado por los asesores legales de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cuando señalan que *"...no es procedente que se establezcan estas cuentas por cobrar y por ende en grado de apelación se resuelvan su revocatoria, en vista que los errores que comete la Administración no debe ser trasladados al Administrado"*; tomando en consideración el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos y el principio de la buena fe en la gestión administrativa.

En esta forma damos respuesta a su consulta, manifestándole que la opinión vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante para la Procuraduría de la Administración, con respecto al tema formulado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac
C-084-26