

Panamá, 15 de julio 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 DG-N-476-2004, de 13 de mayo de 2004, por la cual solicita nuestro criterio legal con relación a cual es el organismo competente para conocer el recurso de revisión administrativa presentado por los educadores, en aplicación del Artículo 190 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con respecto al Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable y al Fondo Complementario.

Observamos que, conforme al criterio legal de la institución, en virtud de lo establecido en el Artículo 190 de la Ley 38 de 2000, según el cual el recurso de revisión deberá interponerse ante la máxima autoridad de la dependencia que emitió la resolución impugnada, corresponde al organismo competente para conocer los recursos de apelación, esto es, a la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable y a la Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario, respectivamente, conocer los recursos de revisión administrativa que interpongan los educadores.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

I. Consideraciones previas en torno al recurso de revisión administrativa.

El recurso de revisión administrativa ha sido definido por la ley 38 de 2000, ley de procedimiento administrativo general, en su artículo 201, numeral 88, el cual nos permitimos reproducir a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

88. *Recurso de revisión administrativa. Medio de impugnación extraordinario, en sede administrativa, que se interpone invocando causales especiales establecidas en esta Ley, con el objeto de que la máxima autoridad administrativa anule, por causas extraordinarias, las resoluciones o decisiones que agoten la vía administrativa.*”

El recurso de revisión administrativa es un remedio excepcional que la ley pone a disposición del administrado con el propósito de ofrecer otro instrumento que le permita garantizar para sí, el respeto y observancia de la legalidad en las actuaciones de la administración pública, posibilitando así la anulación del acto impugnado, por causas extraordinarias.

Este remedio se surte en sede administrativa, es decir, en la vía gubernativa, ya sea de manera paralela o excluyente con respecto a la jurisdicción contencioso-administrativa, dependiendo en todo caso, de la vía que escoja el recurrente y de las causales en que fundamente su recurso, sin que por ello se configure usurpación o supresión de competencias que le son propias a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (art. 189, L.38/00).

El recurso de revisión administrativa reviste un carácter especial y excepcional, ya que sólo puede ser invocado por causas extraordinarias, predefinidas por ley. En este sentido el artículo 166 de la Ley 38 de 2000 establece que el recurso de revisión administrativa procede contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la resolución respectiva, con base en alguna o algunas de las siguientes causales:

- “...
 a. *Si la decisión ha sido emitida por una autoridad carente de competencia.*
 b. *Cuando se condene a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa que no le ha sido formulado.*
 c. *Si se le condena a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa distinta a aquel o aquélla que le fue formulada.*
 d. *Cuando no se haya concedido a la persona que recurre oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas.*
 e. *Si dos o más personas están cumpliendo una pena o sanción por una infracción o falta que no ha podido ser ejecutada más que por una sola persona.*
 f. *Cuando la decisión se haya basado en documentos u otras pruebas posteriormente declaradas falsos mediante sentencia ejecutoriada.*
 g. *Si con posterioridad a la decisión, se encuentren documentos decisivos que la parte no hubiere podido aportar o introducir durante el proceso, por causa de fuerza mayor o por obra de la parte favorecida.*
 h. *Cuando la resolución se haya obtenido en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, o cuando en un dictamen pericial rendido por soborno o cohecho, en el caso de que estos hechos hayan sido declarados así en sentencia ejecutoriada.*
 i. *Cuando una parte afectada por la decisión no fue legalmente notificada o emplazada en el proceso, siempre que en uno y otro caso no haya mediado*

ratificación expresa o tácita de dicha parte, ni el objeto o asunto hubiere sido debatido en el proceso.

j. *De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley.*”

Como se puede apreciar, en su mayoría, las causales en las que se puede fundamentar el recurso de revisión se refieren a la violación de normas de orden público o de aplicación inexcusable o bien al conocimiento posterior de información que de haber estado a disposición del administrado y, por ende, de haber podido ser suministrada a la autoridad en tiempo oportuno hubieran variado sustancialmente el contenido de la resolución respectiva. Ello pone de manifiesto el carácter excepcional de este remedio procesal, así como la clara intención de los creadores de la Ley 38 de 2000, de ofrecer este mecanismo al administrado como garantía adicional de protección frente actuaciones arbitrarias de la Administración o que adolezcan de vicios muy graves, capaces de producir la ilegalidad del acto.

Otros aspectos evidencian igualmente el carácter excepcional del recurso de revisión administrativa, como lo son el requisito de que la resolución objeto del mismo deba ser una decisión final, esto es, en firme, que haya puesto fin a la vía gubernativa; así como el hecho de que en determinados supuestos el recurso revista un carácter opcional y excluyente con relación a la vía jurisdiccional (cuando se funde en los literales a, b, c, y d) del artículo 166), o bien, mediando otras circunstancias, pueda ser interpuesto de forma paralela a la acción de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (literales f,g,h,i).

En cuanto a la competencia funcional para atender el recurso de revisión administrativa, tema específico a que se refiere su consulta, conforme al artículo 190 de la Ley 38 de 2000, el recurso de revisión deberá ser interpuesto ante la máxima autoridad de la dependencia que emitió la resolución. En este sentido, señala la norma que, tratándose de la administración central, será autoridad competente el ministro o ministra del ramo respectivo, mientras que, en el caso de las entidades estatales autónomas, lo será el presidente o la presidenta de la Junta Directiva o del organismo colegiado que haga sus veces o ejerza la máxima autoridad.

Sobre el particular, algunos administrativistas han expresado que la viabilidad del recurso de revisión está sujeta en todo caso a que la estructura organizativa de la entidad que emitió el acto así lo permita, es decir, a la existencia de un superior jerárquico a quien deba responder la autoridad requerida. Así, por ejemplo, si la decisión fuera emitida por la máxima autoridad de una institución (p.e., el Ministro) y ésta no tuviere superior jerárquico dentro de su estructura organizativa, no procedería el recurso de revisión contra la resolución así emitida, quedando como única vía disponible para el administrado, la presentación de la correspondiente acción contencioso-administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.¹

Sobre el particular debemos señalar que no existe en el Capítulo V del Título XI de la Ley 38 de 2000, que regula el recurso de revisión administrativa, disposición alguna que establezca esta limitación.

¹ Sheffer Tuñón, Javier. El procedimiento Administrativo en Panamá. Sistemas Jurídicos, p.157.

El artículo 190, que citamos a continuación, sólo prevé que el recurso debe ser interpuesto ante la máxima autoridad de la dependencia estatal en la que se emitió el acto, sin restringir la posibilidad de utilizar esta vía en caso de que la resolución haya sido expedida por la máxima autoridad. Esta norma es del siguiente tenor:

“Artículo 190. El recurso de revisión deberá ser interpuesto ante la máxima autoridad de la dependencia en la que se emitió la resolución impugnada. En la administración central, aquel será interpuesto ante el ministro o la ministra del ramo respectivo; en las entidades estatales autónomas, ante el presidente o la presidenta de la junta directiva o del órgano colegiado que haga sus veces o ejerza la máxima autoridad en la entidad estatal respectiva.” (el resaltado y subrayado es nuestro)

De hecho, el artículo 193 de la Ley 38 de 2000, prevé la posibilidad de que la autoridad que emitió la resolución que se recurre en revisión administrativa, sea a su vez competente para resolver el recurso de revisión, ya que introduce la figura del Secretario(a) Ad-Hoc, así como la posibilidad de nombrar un asesor o consultor jurídico que asista al Secretario(a) Ad-Hoc en la actuación respectiva. En adición a lo anterior, la norma en comento establece un impedimento especial a cargo del o los funcionario(a)s que haya(n) intervenido en la emisión del acto administrativo objeto del recurso, quienes no podrán ser designados Secretario Ad-Hoc, ni asesor jurídico. La norma en referencia se expresa en los siguientes términos:

“193. La autoridad competente para decidir deberá designar un Secretario o una Secretaria ad hoc para que intervenga en la sustanciación y decisión del recurso y, si lo estima necesario, podrá designar un asesor o consultor jurídico para que lo asista en dicha actuación.

“No podrá ser designado para esos cargos, ningún funcionario o persona que haya intervenido en el proceso en el que se emitió la resolución impugnada.” (el resaltado y subrayado es nuestro)

Como se puede apreciar, del texto de la norma se desprende con toda claridad, la intención de los creadores de esta ley, de hacer viable el recurso extraordinario de revisión, aún cuando la máxima autoridad de la entidad haya proferido el acto objeto del recurso.

Por otra parte, enfocándonos ahora en el análisis de si puede utilizarse el recurso de revisión administrativa, aún cuando el régimen especial de que se trate no prevea esta posibilidad, hay quienes sostienen que, en estos casos, el mismo no tendría cabida, toda vez que al tenor del artículo 37 de la Ley 38 de 2000, cuando exista norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas no procede la aplicación de las normas generales de procedimiento contempladas en la Ley 38.

Conforme a esta postura, sólo si tales leyes especiales contienen lagunas o vacíos **sobre aspectos básicos o trámites fundamentales** contemplados en la Ley 38, deberán llenarse tales vacíos mediante la aplicación supletoria de ésta.

Dicha norma es del siguiente tenor:

*“37. Esta Ley se aplica a todos los procesos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, **salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.**”*

Por ende, según esta postura, cuando un régimen especial que contenga normas de procedimiento especiales establezca los recursos a que haya lugar (p.e., reconsideración y apelación) y no contemple el recurso de revisión administrativa, no será jurídicamente viable para el administrado hacer uso del mismo, toda vez que el régimen especial ya le ofrece la oportunidad de recurrir el acto en grado de alzada, a través de los medios de impugnación expresamente señalados, garantizándole en esos términos su derecho a recurrir, como elemento esencial del debido proceso legal.

Ahora bien, tal y como hemos señalado en párrafos precedentes, las causales en las que se puede fundamentar el recurso de revisión se refieren a la violación de normas de orden público o de aplicación inexcusable. De hecho, tras la lectura del catálogo de supuestos establecidos en el artículo 166, numeral 4, es posible constatar que las mismas se refieren al desconocimiento de aspectos básicos o trámites importantes de la actuación surtida en la vía gubernativa, tales como la falta de competencia, el haber sido sancionado por un cargo no formulado o por una causa distinta a la formulada; el no haber tenido oportunidad de presentar, proponer o practicar pruebas, etc.

Por ello, conforme al criterio de esta Procuraduría, es viable hacer uso del recurso extraordinario de revisión administrativa aun cuando el régimen especial de que se trate no establezca la posibilidad de utilizar este remedio.

II. Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA): Medios de impugnación y autoridad competente.

Conforme al artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 38 de 20 de marzo de 2001, que reglamenta la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, constitutivo del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), 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 las la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

No obstante lo anterior, se debe tener presente lo establecido en el artículo 15 del Decreto 38, conforme al cual, tratándose de reclamos relacionados con el aumento del equivalente al 4.40% del salario del educador, los impuestos que este genere,

sobresueldos o ajustes anuales por cambios y ascensos de categoría, los reclamos se deberán presentar ante el Ministerio de Educación o el Instituto Panameño de Habilitación Especial, según sea el caso.

Sobre el particular ha sido el criterio expresado por esta Procuraduría en dictámenes anteriores (ver C-5 de 15 de enero de 2004) que, en virtud del principio de informalidad que debe regir el procedimiento administrativo en general, los reclamos a que se refiere el párrafo anterior deben surtirse mediante un trámite o procedimiento sencillo y expedito, ajustado a la práctica y al objetivo que se persigue, con el menor uso posible de formalidades que puedan obstaculizar o hacer innecesariamente oneroso este procedimiento para el beneficiario.

En este sentido se expresa el artículo 15 del Decreto 38 de 2001, 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).

Siempre que en estos casos no exista controversia en cuanto a la existencia del derecho del beneficiario a los ajustes, ni haya controversia en cuanto al alcance de los mismos, esta Procuraduría considera que los reclamos respectivos deberán presentarse directamente ante el Ministerio de Educación o el Instituto Panameño de Habilitación Especial, según sea el caso y tramitarse conforme al procedimiento administrativo que mediante consenso establezcan los actores relacionados con el PRAA (Caja de Seguro Social, Ministerio de Educación, Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas), el cual, como hemos señalado deberá ser sencillo, expedito y, en lo posible, ajustado a la práctica.

Hecha esta salvedad podemos concluir que en el caso de las resoluciones que sobre el PRAA emita el Director General de la Caja de Seguro Social, proceden en la vía gubernativa los recursos de reconsideración ante esa misma autoridad, y el de apelación ante la Comisión del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable y, **una vez agotada la vía gubernativa, mediando resolución en firme, el recurso extraordinario de revisión administrativa establecido en el Título XI, Capítulo V, la Ley 38 de 2000, el cual podrá interponerse con carácter excluyente con relación a la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción², o bien paralelamente a la misma³, dependiendo en cada caso, de la causal que se invoque en sustento del recurso.**

² Cuando se funde en las causales contempladas en los literales a, b, c, d del numeral 4 del artículo 166

³ Cuando se base en las causales establecidas en los numerales f, g, h, i del artículo 166.

Ahora bien, para determinar qué autoridad tiene competencia funcional para atender los recursos de revisión administrativa que se interpongan contra resoluciones en firme relacionadas con el PRAA debemos definir, en primer lugar, qué es el PRAA y bajo qué estructura organizativa opera.

El PRAA, es una figura sui géneris, creada y regulada por un régimen jurídico especial, constituido por la Ley 54 de 2000. Conforme al artículo 1 de esta ley, el PRAA es un plan de retiro anticipado basado en el sistema de financiamiento de capitales de cobertura, dirigido a los educadores y educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, el cual tiene por finalidad conceder a los participantes una pensión mensual temporal, equivalente al 85% del salario promedio de los siete mejores años laborados, hasta que el beneficiario de ésta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

Se trata pues de un plan distinto de aquellos que constituyen el giro ordinario de las actividades de la Caja de Seguro Social, establecidos en el Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social⁴, dirigido a un segmento específico de la población trabajadora (los educadores adscritos al Ministerio de Educación y al IPHE), cuyos recursos constituyen un patrimonio separado de los recursos de la Caja de Seguro Social, institución que los administra a través de un fideicomiso.

Este régimen especial define qué órganos superiores son competentes para administrar los recursos del plan, ejercer funciones de fiscalización y control; o bien deliberar y decidir con relación al mismo.

En este sentido, el artículo 23 de la Ley 54 establece que los recursos del PRAA serán administrados a través de un fideicomiso por la Caja de Seguro Social en calidad de fiduciario, la cual, al tenor del artículo 25, numeral 9 es competente para estudiar, conocer y resolver las solicitudes de pensiones de retiro anticipado.

Al tenor del artículo 25, numeral 10 de la Ley 54, la Caja de Seguro Social es la autoridad competente para resolver en grado de reconsideración las solicitudes de pensión puente. Esta función, conforme al artículo 16 del Decreto Ejecutivo 38 de 2000, que reglamenta la Ley 54, compete al Director General.

De lo anterior se desprende, con toda claridad, que el PRAA opera desde la estructura organizativa de la institución llamada Caja de Seguro Social, a través de la unidad organizativa denominada Dirección General, la cual, conforme a las normas generales contenidas en la Ley 14 de 1954 (artículo 10), Orgánica de la Caja de Seguro Social, está llamada a desempeñarse como máximo órgano de administración y ejecución a lo interno de la institución, así como a ejercer la representación legal de la misma.

Por otra parte, conforme al artículo 30 de la Ley 54, compete a la Comisión del PRAA resolver en grado de apelación las solicitudes de pensiones de retiro anticipado temporal y cualquier otra decisión que asuma el fiduciario.

⁴ Constituyen el giro ordinario de competencias de la Caja de Seguro Social la administración y dirección del régimen de seguridad social y la cobertura de los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Conforme al artículo 29 de esta Ley, la Comisión del PRAA está integrada por los siguientes miembros:

1. **El Director de la Caja de Seguro Social o su representante, quien la presidirá y votará únicamente en caso de empate.**
2. La Ministra o el Ministro de Educación o su representante, con derecho a voz y voto.
3. El Contralor General de la República o su representante, con derecho a voz y voto.
4. El Ministro de Economía y Finanzas o su representante, con derecho a voz y voto.
5. Dos representantes de los profesores y de las profesoras, con derecho a voz y voto, elegidos entre los educadores y las educadoras de premedia y media, y del Instituto Panameño de Habilitación Especial de estos niveles.
6. Tres representantes de los maestros y de las maestras, con derecho a voz y voto, elegidos entre los educadores y las educadoras de educación inicial y primaria, y del Instituto Panameño de Habilitación Especial de estos niveles.

Como se puede apreciar, la Comisión del PRAA es un órgano colegiado de carácter interinstitucional, con representación de los gremios docentes y magisteriales, creado por la Ley 54 de 2000, que ejerce funciones de intervención y control sobre la actividad administrativa que despliega la Dirección General de la Caja de Seguro Social, en su calidad de fiduciario de los recursos del PRAA.

La Caja de Seguro Social, representada por el Director General, es uno de los miembros de esta Comisión. En este sentido, observamos que la participación del Director General en este órgano colegiado reviste un carácter especial, en la medida en que preside dicha comisión y está facultado para definir el resultado de la votación, en caso de empate, en calidad de dirimente.

Dado su carácter interinstitucional y la función de intervención y control que ejerce la Comisión del PRAA sobre las actuaciones de la Dirección General relacionadas con este plan especial, pudiera considerarse que es la Comisión la autoridad competente para atender los recursos de revisión en la materia.

No obstante, el sentido literal del artículo 190 de la Ley 38 de 2000 es claro, al establecer que en las entidades estatales autónomas, la autoridad ante la cual se deberá interponer el recurso de revisión es el Presidente(a) de la Junta Directiva o del organismo colegiado que haga sus veces o ejerza la máxima autoridad **en la entidad**.

En el caso específico que nos ocupa, como ya hemos señalado, la entidad bajo cuya estructura organizativa opera el PRAA es la Caja de Seguro Social. Esta distinción es importante, toda vez que el PRAA no es en sí mismo una entidad con personería jurídica, sino un plan especial de retiro, regulado por una ley especial, administrado por una institución pública, que es la Caja de Seguro Social.

El hecho de que el régimen especial del PRAA establezca una comisión especial para atender los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones que en primera instancia emita el Director General no confiere a este organismo la calidad de

máxima autoridad en los términos del artículo 190 de la Ley 38 de 2000, toda vez que el PRAA no es una entidad de derecho público con personería jurídica.

Cabe señalar en este punto que, al tenor del artículo 10 de la Ley 14 de 1954, orgánica de la Caja de Seguro Social, esta institución está regida por tres órganos superiores, con competencias funcionales claramente definidas, a saber: la Junta Directiva, como órgano de deliberación y decisión; el Director General, como órgano de administración y ejecución y el Consejo Técnico, como órgano consultivo de los otros dos.

Dada la competencia funcional de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, como máximo órgano de deliberación y decisión de la institución, en nuestra opinión, por principio de estricta legalidad, es el(la) Presidente(a) de este órgano la autoridad que deberá conocer, en aplicación del artículo 190 de la Ley 38 de 2000, los recursos de revisión administrativa que se presenten con relación al PRAA.

Así las cosas, el(la) Presidente(a) de la Junta Directiva, en aplicación el artículo 193 de la Ley 38 deberá designar un secretario ad-hoc que no haya intervenido en el proceso en el cual se emitió la resolución impugnada y, de considerarlo pertinente, designar también un asesor o consultor jurídico, para que intervenga en la sustanciación y decisión del recurso.

III. Fondo Complementario: Medios de impugnación y autoridad competente.

El Fondo Complementario de Prestaciones Sociales fue creado mediante Ley 15 de 1975 (art. 31), con la finalidad de conceder prestaciones complementarias por las contingencias de vejez o invalidez, de manera que la suma de la pensión concedida por la Caja de Seguro Social, más la pensión pagada por el Fondo fuera equivalente al cien por ciento del salario promedio de los mejores cinco años de labores en los últimos quince años de trabajo, sin que en ningún caso dicha suma pudiera exceder de mil quinientos balboas mensuales.

De conformidad con las disposiciones de la Ley 16 de 31 de marzo de 1975 que reglamenta el Fondo Complementario, los recursos del mismo constituían un Fideicomiso, cuya administración correspondía a la Caja de Seguro Social, la cual en su calidad de fiduciario, debía administrar ese patrimonio de manera separada de las actividades de la Caja de Seguro Social.

No obstante, tal y como señala en su nota, el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales como tal ya no existe, a raíz de su eliminación por la Ley 8 de 2000, que creó el SIACAP como programa único de ahorro y capitalización de pensiones.

Sin embargo, el artículo 1 de la Ley 8, modificado por las leyes 1 y 24 de 2000 y, más recientemente, por la Ley 4 de 2004, establece la salvedad de no afectar a las personas que se encuentren gozando de las pensiones o jubilaciones complementarias ya otorgadas de conformidad con las Leyes 15 y 16 de 1975; los regímenes de jubilaciones especiales vigentes a esa fecha; o a los servidores públicos (educadores) que pudieron acogerse a los beneficios del Fondo Complementario en virtud de reformas antes señaladas, razón por la cual, en la actualidad, subsisten numerosas reclamaciones relacionadas con el Fondo Complementario en todas las instancias administrativas pertinentes.

En materia de recursos, el artículo 31 de la Ley 16 de 31 de marzo de 1975, señalaba lo siguiente:

*“Artículo 31. Las decisiones para el otorgamiento de la prestaciones concedidas con base en la presente Ley corresponden en **primera instancia** a una comisión, que en adelante se llamará, ‘**Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales**’, integrada por el **Director Ejecutivo Jurídico de la Caja de Seguro Social**, quien tendrá un Suplente designado por él entre los abogados de la Caja; el **Jefe del Departamento Actuarial de la Caja de Seguro Social**, quien tendrá un Suplente designado por él entre los actuarios de la Caja, y un **representante de los servidores públicos, designado por el Órgano Ejecutivo** quien tendrá un suplente designado en la misma forma. En **segunda instancia** las decisiones corresponderán a otra comisión que en adelante se llamará **Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales**, integrada por el **Ministro de Planificación y Política Económica**, el **Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social** y el **Director General de la Caja de Seguro Social**, quienes tendrán un Suplente cada uno, designado por ellos mismos.”* (el resaltado es nuestro)

Esta norma fue derogada por el artículo 23 de la Ley 8 de 1997; no obstante, su vigencia fue reestablecida, en lo que respecta a determinados grupos de educadores, mediante prórrogas sucesivas, establecidas mediante las leyes 1 y 24 de 2000 y por la Ley 4 de 2004, antes mencionadas, a cuyo alcance nos referiremos a continuación:

- Ley 1 de 4 de enero de 2000, cuyo artículo 1 reformó el artículo 1 de la Ley 8 de 1997, a fin de permitir que los servidores públicos que hasta el *31 de diciembre de 1999* cumplieran los requisitos para obtener una pensión complementaria o una jubilación especial de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 o los regímenes especiales de jubilación, pudieran acogerse a las mismas.
- Ley 24 de 27 de junio de 2000, que reformó el artículo 1 de la Ley 8 de 1997, modificado por la Ley 1 de 2000, a fin de permitir a un grupo de educadores que al *31 de julio de 2000* cumplieran con los requisitos para obtener un beneficio del Fondo Complementario o una jubilación especial, pudieran acogerse a los mismos, de conformidad con la legislación respectiva. El último párrafo del artículo 1 de la ley 8, conforme fue reformado por el artículo 1 de la Ley 24 de 2000, estableció con toda claridad que las solicitudes que se presentaran en virtud de esta disposición se tramitarían conforme a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 16 de 1975. Igualmente, facultó a la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales y a la Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, vigentes al 31 de diciembre de 1999, para sesionar y decidir, hasta terminar con el trámite de todas las

solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 1999, y aquellas presentadas en el plazo indicado en este artículo (tres meses, a partir de la promulgación de la Ley 24), siempre que los solicitantes hubieran completado los veintiocho años de servicio al 31 de mayo de 2000.

- Ley 4 de 16 de enero de 2004, que reforma el artículo 1 de la Ley 8 de 1997, con sus modificaciones, a fin de permitir a un grupo de docentes que al *31 de mayo de 2002* cumplieron con los requisitos para obtener un beneficio del Fondo Complementario o una jubilación especial, acogerse a dichos beneficios. El último párrafo del artículo 1 de la Ley 4, establece que el trámite de las solicitudes presentadas se regirá por lo establecido en el artículo 31 de la Ley 16 de 1975, pero sólo se hará efectivo a partir del 1 de enero de 2005. Esta norma igualmente faculta a la Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, vigente al 31 de diciembre de 1999, para sesionar y decidir, hasta cumplir con el trámite de todas las solicitudes presentadas al 31 de diciembre de 1999, así como aquellas presentadas en el plazo legal indicado en este artículo (cuatro meses, después de la promulgación de la Ley 4), siempre que los solicitantes hubieran completado los veintiocho años de servicio al *31 de mayo de 2002*.

Así pues, en los casos especiales para los cuales fue prorrogada la vigencia del artículo 31 de la Ley 16 de 1975, la autoridad competente para resolver las solicitudes de jubilaciones especiales y los recursos de reconsideración es la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, integrada por el Director Ejecutivo Jurídico de la Caja de Seguro Social; el Jefe del Departamento Actuarial de la Caja de Seguro Social y un representante de los servidores públicos, designado por el Órgano Ejecutivo, o sus respectivos suplentes. En materia de apelaciones, la autoridad competente es la Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario, integrada por el Ministro de Economía y Finanzas, **el Presidente de la Junta Directiva** y el Director General de la Caja de Seguro Social, o sus respectivos suplentes.

En cuanto al recurso de revisión administrativa en los casos relacionados con el Fondo Complementario, al igual que en el PRAA, el mismo deberá interponerse ante el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por ser este el órgano supremo de deliberación y decisión de la entidad en que se emitió el acto objeto del recurso.

En este sentido se debe tener presente que si bien al tenor del artículo 31 de la Ley 16 de 1975 la autoridad que decide el otorgamiento de las prestaciones complementarias es la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, ésta comisión funciona desde la estructura organizativa de la Caja de Seguro Social, y no es una entidad pública en si misma, ni cuenta con personería jurídica.

Por lo anterior, al igual que en el PRAA, en los casos relacionados con el Fondo Complementario, el(la) Presidente(a) de la Junta Directiva, en aplicación del artículo 193 de la Ley 38 deberá designar un secretario ad-hoc que no haya intervenido en el proceso en el cual se emitió la resolución impugnada y, de considerarlo pertinente, designar también un asesor o consultor jurídico, para que intervenga en la sustanciación y decisión del recurso.

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,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/dc/cch.