

Panamá, 12 de enero de 2000.

Licenciado

**ARNULFO DE LEÓN**

Presidente de la Comisión del

Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social

E. S. D.

Señor Presidente:

Nos referimos a su Nota No. C de F. 284-99 fechada 10 de diciembre de 1999, recibida en este Despacho Público el día 15 de diciembre del mismo año, en la que nos solicita opinión en relación con la concesión de jubilaciones especiales en el sector educativo, jubilaciones que como bien señala tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999, según la Ley 8 de 6 de febrero de 1997. Dicha solicitud, según nos explica, guarda relación con el hecho de que un grupo de docentes han presentado su inquietud respecto de su derecho de jubilación, ya que según sus documentos iniciaron sus labores en el Ministerio de Educación en el año de 1972, por lo que sostienen que para los efectos de ellos los veintiocho años de servicio los cumplirían una vez concluya el período de clases en diciembre de 1999, tomando en consideración que para el Ministerio de Educación el año laboral se considera igual al año lectivo.

Antes de proceder a analizar la temática de jubilaciones especiales del sistema educativo, es necesario indicarle que la labor de asesoría que desarrolla con responsabilidad este Despacho lleva inherente requisitos que deben cumplirse, entre ellos constituye un requisito SINE QUA NON porque así lo dispone la Ley, él que "... **toda consulta formulada a los Agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el departamento o asesor jurídico respectivo sobre el punto en consulta; ...**". En este sentido, observamos con suma preocupación que el criterio adjuntado consta de dos líneas que concretamente dicen que: el asesor legal de la Caja de Seguro Social "... luego de analizar la nota del Ministerio, (de educación) considera que el año laboral debe ser igual al año lectivo." A nuestro juicio, este es un tema que merecía un análisis profundo de parte de las entidades mayormente vinculadas al nuevo sistema a implementarse en materia de cotizaciones y jubilaciones, y de los sectores beneficiados con jubilaciones especiales, que es el tipo de criterios que

requerimos para complementar los estudios que respecto del tema consultado efectúe la Procuraduría de la Administración, pues apoyados en el buen manejo que tengan los asesores legales institucionales de su entidad en particular, podremos brindarles un mejor trabajo de asesoría, de allí que consideremos con todo respeto, que los criterios a verter deben ser más minuciosos, procurando que los mismos tengan cimientos serios y fundamento legal. Esto indudablemente, que no sólo coadyuvaría al desarrollo de una labor más eficiente de esta institución, sino también enriquecería y fortalecería a la asesoría jurídica consultante. Exhortamos, pues, a que en el futuro se viertan criterios profundos y formales sobre los temas en consulta. Asimismo, debemos señalarle que dentro del marco de los requisitos que exige la ley, las consultas deberán ser formuladas por la autoridad máxima de la institución, en su caso debió elevar en primera instancia la consulta a la Dirección General de la Caja de Seguro Social para que esta junto a sus asesores legales se pronunciara sobre el punto controvertido, y si aún existían dudas que disipar, entonces, que fuese el propio Director de la institución quien elevara la solicitud de asesoría a este Despacho. No obstante, lo señalado procederemos a examinar cuidadosamente lo impetrado.

Veamos en primera instancia lo dispuesto por la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, "Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas", publicada en Gaceta Oficial No.23,222 de 7 de febrero de 1997.

Al respecto, el artículo 1 de la supracitada Ley al referirse a los efectos de la misma en relación con las jubilaciones y pensiones de vejez, establece:

**"ARTÍCULO 1. Los efectos de la presente Ley no afectan a las personas que se encuentren gozando de las pensiones ya otorgadas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, y sus titulares continuarán disfrutando de sus pensiones complementarias o jubilaciones, en los términos reconocidos por dichas leyes y los regímenes especiales de jubilación correspondientes.**

**Esta Ley tampoco afectará aquellos servidores públicos que, hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para obtener una pensión complementaria o jubilación, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975 o los regímenes especiales de jubilación. Estos servidores públicos podrán acogerse a la pensión complementaria o jubilación que les**

corresponda, de acuerdo con dichas disposiciones.

**Durante este plazo se aplicará el artículo 31 de la Ley 16 de 1975, en lo relacionado con el trámite de las correspondientes solicitudes de pensión y jubilación.**

**El pago de las prestaciones a las que se refieren los párrafos anteriores, se hará con cargo al Tesoro Nacional." (Lo subrayado es de este Despacho).**

La disposición transcrita es diáfana al expresar que todas aquellas personas que ya se encuentren gozando de pensiones otorgadas conforme a la Ley 15 de 1975, artículo 31 y a la Ley 16 de 1975, no se verán afectadas por el contenido de la presente Ley, ni tampoco sufrirán menoscabo en sus derechos aquellos servidores públicos que, hasta el 31 de diciembre de 1999, cumplan con los requisitos para disfrutar de una pensión complementaria o jubilación de conformidad con las leyes antes enunciadas, enfatizando que durante este período, es decir, desde la promulgación de la Ley 8 en febrero de 1997, y hasta el 31 de diciembre de 1999, se aplicará el artículo 31 de la Ley 16 de 1975, en lo atinente a los trámites de las correspondientes solicitudes de pensión y jubilación.

Podemos observar que efectivamente, la norma estudiada remite al artículo 31 de la Ley 16 de 1975, que es la ley que reglamentaba el Fondo Complementario de prestaciones sociales obligatorio para todos los servidores públicos, y por que es la norma que tendrá aplicabilidad durante ese período de transición de un sistema existente a otro sistema nuevo de cotizaciones y jubilaciones de vejez.

El referido artículo 31, se refiere básicamente a la formalidad y quienes tienen legitimidad para tomar las decisiones en cuanto al otorgamiento de las prestaciones que concede la Ley de la Caja de Seguro Social, decisión que corresponde en primera instancia a una comisión denominada "Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales", y en segunda instancia a otra comisión denominada "Comisión de Apelaciones del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales."

Se desprende de todo lo externado que ha sido la intención del legislador reconocer el beneficio de pensiones y jubilaciones especiales en los mismos términos que la Ley había previsto, no obstante, estableciendo un límite en el otorgamiento de las mismas, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1999.

Sin embargo, en el caso expuesto según entendemos los educadores petentes señalan tener el derecho al reconocimiento de su jubilación especial. A

nuestro juicio, lo procedente sería examinar sus documentos a fin de que sean cotejados con los registros que lleva el Ministerio, a manera de corroborar su inicio laboral en la institución educativa, contemplando el hecho de que efectivamente conforme a investigaciones realizadas en dicha entidad rectora del sector educativo, allí el año laboral es considerado correspondiente al año lectivo.

Sobre el particular, el jurista CABANELLAS al referirse al año lectivo ha expresado:

**"AÑO LECTIVO. Dase este nombre a la duración de los cursos pedagógicos en los distintos grados de enseñanza, así como a las vacaciones y festividades que en su transcurso se establecen. Por disposición del ministerio respectivo, el de Instrucción Pública o nombre muy similar en los distintos países, se traza el calendario escolar o lectivo con la fecha inicial y final del mismo, durante los seis o nueve meses en que se suelen dictar clases. Es de notar que, en países juveniles, que padecen un poco el sarampión patrioter, el año lectivo representa la curiosidad de que no son fiestas escolares las cívicas, en que se desarrollan actos conmemorativos especiales, lo cual obliga a un descanso compensador en la jornada inmediata. (V. Año Escolar, Día Lectivo). (CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Edit.Heliasta.Tomo I. A-B. Buenos Aires. 1989. P.p.319. (Lo subrayado es de este Despacho).**

Reafirma, el citado tratadista que el año escolar corre a partir de que se traza el calendario escolar con la fecha inicial y final de éste, o sea, que comprende el período mientras se dictan clases, esta concepción se identifica con la costumbre que ha seguido el Ministerio de Educación al considerar el año laboral docente equivalente al año lectivo o escolar, dado que es este período donde los docentes efectivamente desarrollan a plenitud sus labores educativas.

Cabe señalar que, específicamente, sobre el tema tratado, el Ministerio de Educación, a través de RESUELTO No.1493 fechado 6 de diciembre de 1999, al analizar la situación expuesta por los educadores afectados, resolvió lo siguiente:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** Considerar, para los efectos de jubilaciones especiales, el año laboral igual al año lectivo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer a los docentes que iniciaron labores, en este Ministerio, entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 1972, el derecho a acogerse a la jubilación especial, que rige en el sistema.

Este derecho se le reconoce tanto a los docentes que en este período iniciaron labores con carácter probatorio, como aquellos educadores que fueron nombrados en condición de interinidad o de temporalidad al finalizar el año, siempre que hayan laborado, por lo menos ocho meses en el año lectivo respectivo.

**ARTÍCULO TERCERO:** El mismo derecho se le reconoce a los educadores que habiéndose iniciado en el sistema como docentes, pasaron a ocupar posiciones administrativas.

**ARTÍCULO CUARTO:** La Dirección Nacional de Personal elaborará la lista de los docentes beneficiados que, al 31 de diciembre de 1999, cumplan los veintiocho (28) años de servicios continuos en el Ministerio de Educación."

Se desprende del instrumento legal copiado que el Ministerio de Educación como entidad rectora del sistema, mediante este Resuelto ha decidido la forma de manejar las solicitudes que versen acerca de las jubilaciones especiales antes del 31 de diciembre de 1999, plazo en el que las mismas desaparecen. Esto es considerado válido, toda vez que tiene fundamento en la Ley 47 de 1946 "Orgánica de Educación", modificada por la Ley No. 34 de 6 de julio de 1995, artículo 14 que al referirse a los instrumentos legales válidos en materia educativa, establece:

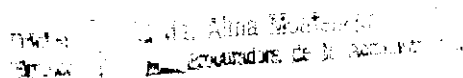
**"ARTÍCULO 14.** Las formas de expresión del Órgano Ejecutivo y del Ministerio de educación son las siguientes: Decretos y Resoluciones, que llevarán las firmas del señor Presidente de la República y del Ministro de Educación y

**Resueltos que llevarán las firmas del Ministerio de educación y del Secretario del Ministerio.**  
***(Lo subrayado es de este Despacho).***

La norma aludida esta redactada de manera tan prístina que la labor de hermenéutica no tiene objeto en ella, por lo que puede aseverarse que los Resueltos son documentos legales viables para regular diversas situaciones en el sector educativo, como el que ahora ha estado bajo estudio.

En resumen, corresponde entonces al Departamento de Personal del Ministerio de Educación, corroborar la veracidad de los documentos presentados por los señores afectados a través de un cotejo minucioso con los documentos que reposan en los archivos ministeriales, lo cual indicará si realmente poseen el derecho o por el contrario todavía no cumplen los requisitos exigidos por la normativa existente, para optar por el beneficio solicitado.

De este modo espero haber absuelto satisfactoriamente la problemática expuesta, me suscribo, atentamente,

  
ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuraduría de la Administración

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuraduría de la Administración.

AMdeF/16/hf.