

Panamá, 19 de marzo de 1999.

Su Excelencia
Doctor PABLO ANTONIO THALASSINOS
Ministro de Educación
E. S.D.

Señor Ministro:

Es para este Despacho motivo de agrado responder su Nota No. 104-107, de 9 de febrero de los corrientes, mediante la cual pide nuestra asesoría jurídica sobre un tema de mucho interés como lo es si los educadores que ejercen funciones en otras dependencias estatales distintas al Ministerio de Educación, vinculadas al Ramo de Educación, ¿tienen o no derecho a que se les reconozca, para efectos de jubilación, el tiempo laborado como docentes en instituciones educativas autónomas y particulares, como el IFARHU, INAFORP, INDE, Municipios, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Ministerio de Salud, entre otros¿.

Sobre esta materia la Asesoría Legal adscrita a su Despacho ha externado la opinión jurídica que le merece, cumpliendo así el requisito establecido en el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial.

Ese dictamen en lo medular reafirma el criterio que sólo a través de una Ley que así lo autorice puede hacerse reconocimiento de derechos en concepto de jubilación a educadores quienes como parte del Ramo de Educación, hayan ejercido en otras dependencias distintas al Ministerio del Educación funciones administrativas o docentes. Adicional, actualmente en virtud de claras disposiciones legales se reconoce este derecho a funcionarios que hayan laborado en la Universidad de Panamá, Instituto Panameño de Habilitación Especial, funciones docentes en colegios o centros particulares, Instituto Nacional de Agricultura e Instituto Nacional de Cultura.

Y es que ¿¿No podemos interpretar que esa vinculación establecida entre las entidades del sector educativo que tiene como finalidad compatibilizar los planes y programas sectoriales para efectos de optimizar el uso de los recursos del Estado, permita automáticamente a los educadores que laboran actualmente en el Ministerio de Educación, el reconocimiento del tiempo laborado con anterioridad en las diversas instituciones y entidades vinculadas al sector educativo, como años de docencia para efectos de jubilación. Este reconocimiento, reiteramos, debe estar expresamente establecido en una norma legal¿

Este razonamiento se fundamenta, de acuerdo a la Nota consultiva, en interpretaciones de ciertos artículos de la Ley Orgánica de Educación, 47 de 1946, y sus modificaciones (Ley 34 de 1995), normas entre las que se aducen los artículos 8A, 8B y 63.

I. OPINION DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A. Lo que establece la Constitución de la República. Parámetro de jerarquía superior al que deben ajustarse la Ley, resoluciones y reglamentos emanados de cualquier autoridad.

Respecto a la materia de jubilaciones la Norma Fundamental es clara. Ésta preceptúa que los deberes y derechos de los servidores públicos, deben estar consagrados en la Ley, principalmente ciertos rubros mencionados en ella que por su importancia requieren de un soporte normativo con categoría de Ley, como es el alusivo a la jubilación de los servidores del Estado. Esto lo confirma el artículo 297 constitucional, cuyo texto expresa en su parte pertinente lo siguiente:

¿Artículo 297. Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

¿

¿¿ (Destaca la Procuraduría).

B. Lo que disponen las normas con jerarquía de Ley aplicables o que convergen en este asunto:

No escapa al sentido común y la realidad que este tema en particular dentro del Ramo de Educación, es uno de los más trillados y polémicos que genera diversidad de interpretaciones, precisamente por existir una legislación dispersa y abigarrada poco coherente que ocasiona precisamente tal falta de claridad.

El punto sometido a consideración ratifica lo dicho, y en ese sentido se colige que nuestra labor debe centrarse en esta oportunidad en desentrañar el contenido, interpretación y alcance de los artículos 8A, 8B y 63 de la Ley 47 de 1946, tal cual han sido reformados y adicionados recientemente en el año 1995, mediante Ley 34, así como cualquier otra disposición jurídica aplicable al caso.

En efecto, las normas mencionadas conviene copiarlas y poseen el siguiente tenor literal :

¿Artículo 8-A: El sistema educativo es el conjunto de instituciones, entidades y dependencias que desarrollan programas y ofrecen servicios educativos integrados y articulados coherentemente, dándole unidad y continuidad al proceso de aprendizaje-enseñanza, y abarca tanto las acciones educativas que se cumplen en las instituciones formales de enseñanza, como las que se desarrollen fuera de éstas¿.

¿Artículo 8B: El Ministerio de Educación es la entidad rectora del sistema. Como tal, coordinará con las siguientes instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines de ésta:

1. Universidades del país
2. Centro de estudios superiores
3. Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)
4. Instituto Nacional de Cultura (INAC)

5. Instituto Nacional de Deportes (INDE)
6. Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)
7. Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE)
8. Organizaciones docentes
9. Consejo Nacional de Educación Superior
10. Comisión Coordinadora de la Educación Nacional
11. Confederaciones de Padres de Familia
12. Asociaciones Estudiantiles

PARAGRAFO: El Ministerio de Educación reglamentará la participación de estos organismos y otros que se establezcan de acuerdo con las necesidades educativas, culturales y deportivas del país.

ARTICULO 63: El subsistema no regular contempla modalidades formales y no formales. La educación no regular contribuirá al mejoramiento y superación de la vida social y personal del ser humano, de sus intereses ocupacionales y oportunidades de estudio a nivel superior, mediante acciones específicas, según las características de los estudiantes no incluidos en el ámbito de la educación regular.

¿

¿

PARAGRAFO: Los docentes que laboren en el subsistema no regular tendrán los mismos derechos que los docentes del subsistema regular de conformidad con las normas que, para tal efecto, establezca la ley.

1. Breve descripción del contenido y significado que para la Procuraduría tienen estas normas:

Como se desprende, el artículo 8A se encarga de describir el sistema educativo en lo que respecta a sus componentes, los que deben estar integrados y vinculados coherentemente con el propósito de darle unidad y continuidad al proceso de aprendizaje enseñanza. Las actividades educativas que se desarrollan dentro de este Sistema no sólo se efectúan en las entidades formales de enseñanza.

De esto se colige el propósito principal del proceso de aprendizaje enseñanza, fenómeno recurrente, que exige continuidad y un perenne impulso para su renovación, retroalimentación, evaluación y ajuste a las necesidades que la población y los objetivos superiores del Estado y Nación panameños requieren, para entrar con posibilidades de éxito, no a la saga, sino con un rumbo fijo y definido al nuevo siglo que está a las puertas, donde la competencia y dominio de la información marcan el derrotero y diferenciación en la calidad de vida entre los países del primer mundo y los demás.

El artículo 8 B, posee dimensiones no menos destacables que el comentado, establece la entidad pública que debe ir a la cabeza y rige el sistema educativo en su totalidad para alcanzar a través de políticas educativas coherentes y realistas los fines propuestos por y para el Sistema. De esta guisa, se puede afirmar que la labor de coordinación es de suyo implícita entre el organismo Rector del Sistema (léase Ministerio de Educación) y otros entes públicos y privados que deben cumplir con el

servicio público de educación, derecho de todos, consagrado en la Norma de Normas (Ver art. 87 de la C.N.).

La labor de coordinación atribuida al ente rector de la educación nacional, en sus principales tres niveles, aunque podemos incluir lo que se conoce como educación postmedia, significa establecer y vigilar porque los vínculos entre todos los entes que tienen que opinar y contribuir con la educación en Panamá, actúen normal y armónicamente conforme a los parámetros y lineamientos que la Constitución, la Ley y el propio Ente Rector con apego a las normas jurídicas vigentes, establezca.

Coordinar, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa ¿Ordenar cosas metódicamente¿ (Nuevo Diccionario Ilustrado Sopena, Editorial Ramón Sopena, S.A., España, 1981, p. 308). De lo que resulta que toca al Ministerio de Educación convocar y sentar a los integrantes del sistema educativo enunciados en el artículo 8B ut supra, para unificar, conciliar y ordenar criterios metódicamente entrambos, sobre el crucial tema educativo.

En lo absoluto dicha norma por la enunciación de algunas de las dependencias públicas y privadas (de la sociedad civil) del Ramo de Educación, que participan del sistema educativo, quiere significar que por ese solo hecho tengan todos los derechos asignados a ciertos educadores y docentes que ejercen funciones administrativas, y en especial lo que a la jubilación se trata.

La comentada, pues, es una norma que dispone que haya coordinación entre los integrantes del sistema, y además atribuye en esa misma senda, una facultad reguladora al Ministerio de Educación para reglamentar la participación de estos organismos y de los que se establezcan en el futuro conforme a las necesidades educativas, culturales y deportivas del país.

El artículo 63, por su parte, en el extremo que interesa a la presente Consulta, se encarga de establecer una reserva legal en cuanto a los derechos de los docentes del subsistema regular, que son los mismos derechos que corresponden a los docentes que laboren en el subsistema no regular; pero todo esto, ha de ser consignado en la Ley, por lo que la materia que atañe a jubilaciones, como desde el inicio apuntamos con fundamento en la Constitución de la República, también está incluida como asunto de reserva legal, o en otros términos, que debe estar expresamente contemplado y desarrollado en una Ley formal. Éste es el caso de ciertas instituciones autónomas y entes particulares mencionados en la página 3 de su respetuosa y atenta Nota Consultiva, amparadas por el beneficio de jubilación acorde con el de los funcionarios docentes y educadores que realizan funciones administrativas adscritos al Ministerio de Educación.

Hechas estas aclaraciones debemos concluir de consuno con el Ministerio de Educación que independientemente que los docentes laboren en el subsistema regular o no regular, únicamente tendrán derecho a jubilación en los términos amplios con los beneficios propios del régimen aplicable a los profesionales de la docencia del Ministerio de Educación, cuando así lo disponga claramente una norma jurídica con rango de Ley, y no es suficiente razón pertenecer al Ramo Educativo para que haya una traspolación o transferencia automática de derechos (incluso el de jubilación) entre los distintos integrantes del sistema educativo, repito, por el solo hecho de ser parte del sistema.

Esto es lo que se desprende lógicamente y jurídicamente de todas las excertas comentadas, aunque hacemos una sugerencia: Que el tema de las jubilaciones, entre otros, que no es el caso mencionar y que afectan al Ramo, sean revisados integralmente y ajustados por una Comisión designada por el Organismo Ejecutivo ex profeso, en el que intervengan debidamente representadas todas las entidades que participan y conforman el Sistema Educativo, con el propósito de crear en un futuro próximo un régimen de jubilación más justo, equitativo y consonante con la dignidad, vocación servida y corte noble que tiene la profesión de educador, con entera prescindencia de la entidad pública o privada, sector o subsistema al que pertenezca el educador respectivo.

En espera de haber absuelto, adecuadamente su interesante consulta, queda de usted con muestras de consideración y aprecio,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AmdeF/jest/cch.