

21 de abril de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de
la Demanda. La Dra. Aura Feraud, en representación de Mario Armuelles, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota N°RUTP-N-1201-98, de 7 de septiembre de 1998, suscrita por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue concurrimos ante vuestro Despacho, con la intención de externar nuestra respuesta, en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, que se deja enunciado en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

I. La pretensión de la parte demandante.

La apoderada judicial de la parte actora, solicita a Vuestra Sala que se declaren nulos, los siguientes actos administrativos:

1. La Nota N°RUTP-1201-98 del mes de septiembre de 1998, expedida por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá.

2. La Nota N°RUTP-N-1282-98 del mes de septiembre de 1998, suscrita por el Señor Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá.

3. La Resolución N°CGU-R-02-98 de 1° de octubre de 1998, proferida por el Consejo General Universitario de la Universidad Tecnológica de Panamá.

Que, como consecuencia de las declaratorias de nulidad, por ilegales de los actos anteriores, se le ordene a la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMA expedir la Resolución que le reconozca y le haga efectivo el pago de la jubilación especial solicitada, a la que tiene derecho, de conformidad con lo establecido en la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984; la cual representa ¿de conformidad con el artículo 79 de dicha ley¿ una suma de por vida y por un monto igual al último y total que devenga al momento que la misma sea decidida, motivo por el cual dicha suma representa, más los incrementos salariales a que tiene derecho; sin perjuicio de otros incrementos salariales aplicables a años subsiguientes, en caso que el presente proceso no haya concluido y se extienda más allá de diciembre de 1999.

La Procuraduría de la Administración, en un análisis preliminar de la situación, considera que la parte actora está asistida, parcialmente, por los fundamentos de derecho que invoca; razón por la cual, solicita a los Señores Magistrados se sirvan pronunciarse en consecuencia.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta el libelo, los contestamos en los siguientes términos:

Hacemos la salvedad que un número plural de expedientes han sido acumulados junto con el que se describe en el margen superior de la Vista Fiscal y que constituye el objeto de nuestro análisis.

Por esa razón, los hechos serán contestados con base a los documentos que reposan en el Expediente N°697 de 11 de diciembre de 1998, previa la comprobación que los

mismos han sido, igualmente, aportados en los demás expedientes que conforman la acumulación.

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Ver la foja 6 del expediente.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos, porque así se colige de la foja 4 del expediente judicial; concretamente en el punto sexto que dice: ¿...este Órgano de Gobierno de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ, reconoce el derecho que les asiste a los funcionarios que han presentado el recurso de apelación contra los actos administrativos emitidos por el Rector y la Vicerrectora Académica de la Institución...¿

Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Este hecho lo aceptamos, porque así consta en la foja 7 del expediente judicial.

Sexto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Octavo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Noveno: Este hecho lo aceptamos, porque así se infiere de la foja 7 del expediente que contiene la demanda.

Décimo: Este hecho lo aceptamos, porque así se colige de la foja 8 del expediente judicial.

Décimo Primero: Este hecho no es cierto tal como está redactado; por tanto, lo negamos.

Décimo Segundo: Este hecho lo aceptamos, porque así consta en la foja 9 del expediente.

Décimo Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Quinto: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

III. Las disposiciones legales que se infringen y el concepto en que se dicen infringidas, son las que a seguidas se analizan:

a. Los artículos 61 (literal h), 78 (literales b, c y ch), 79 y 85, todos de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984, que a la letra dicen:

¿Artículo 61: Son derechos de los docentes y los investigadores Universitarios, además de los que les confieran el Estatuto y los Reglamentos, los siguientes: (¿)

h. Derecho a viáticos, pensiones, jubilaciones y demás prestaciones legales y reglamentaciones vigentes.¿

¿Artículo 78: Los miembros del personal docente, de investigación y administración de la Universidad Tecnológica de Panamá adquieren el derecho a jubilación una vez que se encuentren en los siguientes casos:

a. (¿)

b. Al cumplir veintisiete (27) años de servicio efectivo en la educación, de los cuales por lo menos catorce (14) se hayan servido efectivamente en la Universidad Tecnológica de Panamá.

c. Al cumplirse treinta (30) años de servicio efectivo en la administración pública, de los cuales por lo menos quince (15) se hayan servido efectivamente en la Universidad Tecnológica de Panamá;

ch. Al cumplir veinte (20) años o más de servicio efectivo en la Institución siempre que el interesado tenga (¿) cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer; y

d.(¿)¿

¿Artículo 79: La jubilación a que se refiere el artículo anterior será pagada de por vida y por una suma igual al sueldo último y total que devengue el interesado en la Universidad Tecnológica de Panamá al momento en que la misma sea decretada. Sin embargo, cuando el interesado así lo solicite por escrito, antes del momento de la jubilación, la suma a pagar podrá ser igual al promedio mensual de los sueldos devengados por el mismo en la Universidad Tecnológica de Panamá durante los últimos diez (10) años de servicio.¿

¿Artículo 85: El personal docente, administrativo, de investigación, post-grado y extensión y los estudiantes del Instituto Politécnico, pasarán a la Universidad Tecnológica de Panamá y en el período transitorio actual.¿

La apoderada judicial de los demandantes conceptúa que las normas transcritas han sido violadas en el concepto de violación directa, por omisión o falta de aplicación, porque se dejaron de aplicar una serie de normas legales que deciden o resuelven la situación jurídica planteada: las jubilaciones especiales de los funcionarios de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMA.

Añade que, al incurrirse en dicha violación, se le niega a sus representados el derecho a jubilarse, aún cuando los Actos Administrativos Acusados indican que el derecho existe, sin que se haga efectivo el mismo.

Para respaldar su pretensión, cita tres precedentes de la Corte Suprema de Justicia, que guardan relación con el concepto de Jubilaciones Especiales y el reconocimiento de ese derecho.

Posición de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho es del criterio que la jubilación constituye un derecho y el mismo puede hacerse efectivo, desde el momento en que la persona que lo solicita cumple con los requisitos que le exige la Ley de previsión social o las leyes especiales, como es el caso que nos ocupa.

Es un hecho cierto que la institución demandada ha reconocido el derecho que le asiste a los peticionarios; incluso realizó las gestiones pertinentes para que se pudiera acceder a las mismas; no obstante, por tratarse de un derecho que requiere de trámites financieros, el máximo representante de la Universidad Tecnológica de Panamá cumplió con el requisito previo de efectuar las consultas pertinentes, de forma tal que se garantizara el pago de los emolumentos en concepto de jubilación especial.

Como se colige del contenido de los actos administrativos acusados dicha gestión resultó infructuosa ante la crisis financiera que atravesaba el Estado en aquellos momentos; razón por la cual no se contaba con la partida presupuestaria que permitiera conceder el derecho.

Una decisión distinta a la adoptada, además de ser lesiva a la disposición de fondos públicos, hubiera implicado, en el plano fáctico, un perjuicio para aquellas personas que se hubieran beneficiado con la jubilación especial.

Es tarea de los apoderados legales de los demandantes probar los fundamentos de derecho de los hechos que le son beneficiosos, al tenor del artículo 773 del Código Judicial, por lo que nos atenemos a las pruebas documentales que se aporten en la etapa

procesal correspondiente, en la que se certifique la disponibilidad presupuestaria actual, de manera que los Señores Magistrados puedan conocer, con certeza, si actualmente es factible o no, presupuestariamente, a las pretensiones de los demandantes; aún cuando ello es independiente de la decisión, en derecho, que debe adoptarse; misma, que sin duda alguna, beneficia a los peticionarios; siempre y cuando cumplan con los requisitos que las disposiciones legales exigen, para acceder a dicho derecho.

b. En segundo lugar, se dice infringido el artículo 81 de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984, que señala:

¿Artículo 81: El Consejo Académico y el de Investigación, Post-Grado y Extensión podrán aprobar la contratación de profesores de relevantes méritos académicos, que se hayan acogido a la jubilación, para los fines de prestar servicios de docencia, asesoría o investigación, sin que afecte o merme los beneficios adquiridos a través de la jubilación.¿

A juicio de los demandantes, la disposición jurídica invocada ha sido vulnerada en el concepto de indebida aplicación, en forma indirecta, al negarse el derecho a la jubilación especial, lo que les obliga, forzosamente, a seguir laborado en la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ, aplicándose la norma transcrita a un caso no regulado por él. Ello es así por cuanto no hacer efectiva la jubilación, de hecho, implica mantener contratados a profesores de relevantes méritos académicos, para que continúen prestando servicios docentes, agravando así el perjuicio de no retribuirles por ellos y poder recibir otros emolumentos.

Posición de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que la apoderada legal de los demandantes yerra al invocar la norma in examine y al externar el concepto de la supuesta violación.

Es claro que el artículo 81 de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984 no fue utilizado como fundamento de derecho de los actos administrativos que se impugnan, por lo que no es viable que se manifieste un concepto de indebida aplicación, cuando el mismo no ha sido aplicado por las autoridades de la entidad demandada.

Además, dicha norma no es aplicable al caso sub júdice, precisamente porque los demandantes no han accedido a la categoría de jubilados (especiales o no); requisito sine qua non para que puedan ser contratados bajo dicha categoría.

Es probable que la norma pueda ser aplicada en el futuro, previo el cumplimiento de la condición en ella establecida; es decir, tener la condición de jubilado.

Siendo así, el artículo 81 de la Ley N°27 de 1984 no ha sido infringido por las autoridades de la Universidad Tecnológica de Panamá.

c. Finalmente, se dicen infringidos los artículos 1 (párrafos segundo y cuarto), 21 y 22 (primer y segundo párrafo) de la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997, que disponen lo siguiente:

¿Artículo 1: (¿)

Esta Ley tampoco afectará a 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 1976 o los regímenes especiales de jubilación que les corresponda, de acuerdo con dichas disposiciones. (¿)

El pago de las prestaciones a las que se refieren los párrafos anteriores, se hará con cargo al Tesoro Nacional.¿

¿Artículo 21: El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, con exclusión de los miembros de la Fuerza Pública, quienes se regirán por lo que, al respecto, disponga su ley orgánica, y los casos contemplados por el artículo 22 de esta Ley. Igualmente, se excluye a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.¿

¿Artículo 22: A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Los servidores públicos que opten por mantener beneficios iguales o similares a los contemplados en los regímenes especiales de jubilación vigentes, en vez de hacer aportes al SIACAP, podrá participar en un sistema especial de jubilación, autofinanciado mediante los aportes de tales servidores públicos, cuyo mínimo será del cuatro por ciento (4%) durante su etapa laboral y su jubilación, de acuerdo con los estudios actuariales que garantizarán su financiamiento¿¿

Al externar su inconformidad, los demandantes indicaron que la violación que se atribuye a los actos administrativos demandados, los lleva a colegir que, al no concedérsele la jubilación solicitada, la parte demandada --a través de los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad por ilegales se solicita-- ha incurrido en la comisión de violar en forma directa las disposiciones legales que excluyen del ámbito de aplicación de la Ley N°8 de 6 de febrero de 1997.

Agregan que ello es así, por cuanto las normas legales citadas, de forma clara y expresa, limitan el ámbito de aplicación de la Ley 8 de 1997, precisamente a servidores públicos quienes --hasta el 31 de diciembre de 1999¿ tienen derecho a obtener (1) una pensión complementaria o jubilación; (2) están amparados por regímenes especiales de jubilación, como en los procesos objeto de análisis, en su calidad de funcionarios docentes de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ, de conformidad con la Ley 17 de 1984 ya citada; (3) son miembros de la Fuerza Pública; (4) o miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá. En todos estos casos, exceptuados del ámbito de aplicación del SIACAP, el pago de las prestaciones a las que tienen derecho se hará con cargo al Tesoro Nacional.

Posición de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que la actuación de las autoridades de la Universidad Tecnológica de Panamá, lejos de infringir la norma invocada, revela que la misma ha sido acatada a cabalidad, porque se cumplió con el procedimiento de consulta, antes de comprometer a la institución al pago de emolumentos, en concepto de jubilaciones especiales, sin contar con la partida presupuestaria necesaria para esos fines, precisamente porque los pagos son atribuibles al Tesoro Nacional.

Por todo lo expuesto, este Despacho reitera su solicitud inicial a los Señores Magistrados.

Pruebas: Aceptamos las presentadas por cumplir con los requisitos que exige el Código Judicial.

Derecho: Lo negamos parcialmente.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General