

7 de mayo de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

La Firma Forense ROSAS y ROSAS, en representación de **Máximo Morales Camarena**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de 25 de junio de 2002, acto administrativo dictado por la Ministra de Educación, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la Demanda

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

En virtud del traslado de la demanda, contencioso administrativa de plena jurisdicción, identificada en el margen derecho superior, del presente escrito, efectuada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, procedemos a darle contestación formal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señalando lo siguiente:

I. Las peticiones de la parte demandante son las siguientes:

A. Que se declare nula, por ilegal, la Resolución s/n de 25 de junio de 2002, proferida por la señora Ministra de Educación, mediante la cual se deniega la solicitud del Profesor Máximo Morales, para que se le reconozca y pague una jubilación especial por un monto de B/1,100.00, por haber prestado servicios docentes en el Ramo de Educación,

por un período superior a 28 años antes del 31 de diciembre de 2000.

B. Que se declare que es nula, por ilegal, la Resolución s/n de 9 de septiembre de 2002, igualmente emitida por la señora Ministra de Educación, que confirma la Resolución de 25 de junio de 2002.

C. Que se declare que el Profesor Máximo Morales tiene derecho a que el Ministerio de Educación le reconozca y pague una jubilación especial, con una asignación monetaria mensual de B/1,100.00 por haber prestado servicios en el Ramo de Educación por más de 28 años antes del 31 de diciembre de 2000.

D. Que el Ministerio de Educación está obligado a reconocer y a pagarle al Profesor Morales dicha jubilación especial, a partir de la fecha en que cumplió con los requisitos legales para ello y formuló la solicitud respectiva.

Ante las peticiones citadas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que nieguen las mismas, porque no le asiste la razón al demandante, tal como lograremos demostrar en el transcurso de este proceso.

II. Los hechos u omisiones que fundamentan la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho es parcialmente cierto, pues si bien el Profesor Morales alega la prestación de servicios en el ramo de la educación, no se señala continuidad de labores ni se aporta la constancia de que existía una licencia sin sueldo que le permitía trasladarse dentro del ramo educativo de una a otra de las instituciones en que alega

haber servido. Además, el Profesor Morales no logró cumplir los requisitos fundamentales como el conseguir los traslados mientras prestaba servicio activo en el Ministerio de Educación. Ni cumplió el requisito de haber laborado mínimo diez años de servicio con evaluación satisfactoria para el Ministerio de Educación. De manera que no es cierto, que tenga el derecho reclamado, tal como lo plantea en su Demanda. Negamos este hecho.

Segundo: Como se ha señalado en el hecho anterior, el ejercicio profesional y el desempeño de labores del Profesor Morales no se ha presentado de manera continua o enlazada por una licencia, de modo que no existe secuencia laboral o continuidad de servicio, que fundamente la pretensión expuesta. En consecuencia negamos este hecho, pues el demandante olvida que esos veintiocho años de servicio deben ser continuos.

Tercero: Es cierto que existe una previsión legal al respecto, pero el Profesor Morales no puede acogerse a ella, aunque haya ingresado en abril de 1972 al Sistema Educativo, simplemente porque el no llegó a cumplir el requisito de haber prestado diez años continuos, mínimos, de servicio en Educación al renunciar a su cargo de Educador M-1, el 29 de marzo de 1982, cuando en caso tal debió solicitar una licencia sin sueldo. De modo que negamos este hecho.

Cuarto: Este no es un hecho sino la referencia expresa a una norma jurídica, que además se señala derogada por el Decreto de Gabinete N°63 de 1969 y por lo tanto, como tal se recibe.

Quinto: Esto no es un hecho sino alegaciones del demandante que incluso no tienen solidez, pues no cumple con los requisitos señalados para considerar que ha existido continuidad de servicio dentro del ramo educativo. Se menciona que durante su desempeño como educador M-1, el Profesor Morales, no llegó a cumplir los diez años de ejercicio, por presentar su renuncia con sólo 9 años y 11 meses de servicios, en vez de solicitar una Licencia sin sueldo. Además, no llegó a cumplir con los requisitos necesarios para homologar su período de servicio en la Universidad de Panamá, con el tiempo requerido por el Ministerio de Educación, puesto que cuando inició con la Universidad, por su renuncia al puesto de maestro (M-1,) salió del servicio docente activo en el Ministerio de Educación, y sin alcanzar un desempeño continuo de diez años de servicios con evaluación satisfactoria.

Como quiera que el demandante no cumple con los requisitos dispuestos para homologar servicios en el ramo educativo, consideramos infundados sus señalamientos de que él tiene continuidad de servicios en el ramo educativo (Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Deportes (INDE) y Universidad de Panamá), por más de veintiocho años de servicios y derecho para recibir una jubilación especial. Negamos este hecho, pues no nos consta.

Sexto y Séptimo: Es cierta la actuación del interesado en las instancias correspondientes hasta agotar la vía gubernativa, sin embargo, no ha podido comprobar que cumple los requisitos exigidos para gozar de la jubilación especial en el ramo educativo, por lo tanto sólo se puede

aceptar lo correspondiente a que el ha reclamado en la administración.

III. En cuanto a las disposiciones legales que el demandante aduce infringidas y el concepto de su violación, la Procuraduría de la Administración señala lo siguiente:

1. Se ha mencionado la infracción del párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 8 de 1997, modificada por la Ley 1 de 2000, de modo directo, por falta de aplicación u omisión.

La norma supuestamente infringida, establece:

“Artículo 1...
Parágrafo 1. Por su condición particular de iniciar labores con el año escolar, tendrán derecho a acogerse a la jubilación especial, todos **los docentes** que ingresaron hasta el 31 de mayo de 1972 **y que se han mantenido en el sistema educativo.** El Ministerio de Educación certificará los años de servicios para los efectos de este Parágrafo.” (Resaltado en negritas y subrayas de la Procuraduría de la Administración).

Al respecto señala el apoderado legal del demandante que la norma reproducida ha sido violada en forma directa por omisión, al proferirse las resoluciones atacadas. Pues debe atenderse que el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 8 de 1997, mantuvo el derecho de las jubilaciones especiales a aquellos docentes que ingresaron al sistema educativo hasta el 31 de mayo de 1972 y habían cumplido 28 años de servicios en dicho ramo.

Según el apoderado legal de Máximo Morales Camarena, su representado había comprobado su ingreso al ramo de educación antes del 31 de mayo de 1972 y luego su continuación en el INDE y en la Universidad de Panamá, hasta cumplir 28 años de servicios.

De manera que al negarle el Ministerio de Educación su derecho a la jubilación especial con el sueldo percibido durante su último año de servicio, está dejando de aplicar la norma legal que atiende el supuesto presentado, generando la violación directa, por omisión.

DEFENSA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La violación directa por omisión o falta de aplicación ocurre cuando se deja de aplicar una norma legal que decide o resuelve la situación jurídica planteada.

La situación jurídica planteada es el derecho del peticionario a beneficiarse de la jubilación especial de los docentes que ingresaron como tales hasta el 31 de mayo de 1972 **y que se hayan mantenido** en el sistema educativo, cumpliendo veintiocho años de servicios.

Según el apoderado judicial de Morales Camarena el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 8 de 1997, modificada por la Ley 1 de 2000, es la norma legal cuya aplicación hubiese resuelto la situación jurídica planteada.

La situación real es que Máximo Morales Camarena alega que cumple con todos los requisitos señalados para ello, porque ingresó antes del 31 de mayo de 1972, como educador M1, sin embargo no ha logrado comprobar que se haya mantenido como docente, de manera continua en el sector educativo.

El Ministerio de Educación ha señalado que Máximo Morales Camarena, no puede asimilarse a los docentes porque no mantuvo tal categoría de manera continua. Con nueve años y once meses de servicio en el Ministerio de Educación presenta su renuncia para acogerse a otro cargo, sin

solicitar la licencia respectiva, que le hubiese permitido la continuidad laboral aunque estuviese laborando en el Instituto Nacional de Deportes (INDE). Esta renuncia, en vez de la licencia expedida por el Ministerio de Educación lo desvincula de la docencia para convertirlo si se quiere en un empleado administrativo solamente. Lo que vuelve a ponerse en evidencia cuando se desempeña como docente en la Universidad, pero no existe continuidad porque no era docente activo, no llegó a laborar los diez años de servicios continuos ni recibió las evaluaciones.

En consecuencia, independientemente a la fecha del ingreso de Morales Camarena, el que no haya mantenido la continuidad en el servicio docente o asimilado por la existencia de las licencias correspondientes, impiden que Máximo Morales Camarena, pueda adquirir el beneficio que reclama, sobre todo cuando para alcanzar este se señala que es necesario cumplir con ambas condiciones, tal cual lo determina la conjunción copulativa "y".

No se niega el que haya laborado en el Ministerio de Educación, pero se aclara que tal ejercicio lo realizó por 9 años y 11 meses, presentando su renuncia, para ocupar otra posición.

Tampoco se le discute que laboró durante 15 años, en el Departamento de Informática en el INDE, sin embargo, para movilizarse y laborar en esa instancia en un puesto administrativo, pero manteniendo los derechos asimilados a la docencia, requería de una licencia sin sueldo, que no solicitó ni presentó en el Ministerio de Educación, situación que le hubiese permitido conservar los derechos que confiere la docencia, entre ellos el cómputo del tiempo

de licencia para los efectos de su jubilación. De modo que al no legalizar su estatus no puede solicitar su equiparación del tiempo laborado como administrativo aunque se trate de una institución incorporada al ramo educativo.

Con relación a sus años laborados como docente y administrativo en la Universidad de Panamá, tampoco se consideran aplicables dado que Morales Camarena ya no era educador en servicio activo en el Ramo de Educación, cuando inició labores en la Universidad de Panamá, además que tampoco completó el mínimo de diez (10) años de servicio con evaluación satisfactoria en el Ministerio de Educación tal como se contempla en el Resuelto N°1494 de 13 de septiembre de 1982.

De manera que la situación determinante no se establece por el ingreso como educador antes del 31 de mayo de 1972, ni por laborar veintiocho años en el sector educativo. Pues, se trata de un régimen especial de jubilación para los docentes que cumplan ambos requisitos.

Máximo Morales Camarena aunque ingresa antes del 31 de mayo de 1972, no mantiene continuidad como docente, porque si bien labora en el Ministerio de Educación, el INDE y la Universidad de Panamá, él presentó renuncia como educador y nunca solicitó la licencia que le hubiera permitido el reconocimiento de esos años laborados en otras instituciones como años de servicios en el sector educativo. De modo que no puede hablarse de una homologación que no existió.

Por lo tanto, disentimos también de este cargo, pues es evidente que el Parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 8 de

1997 no es la aplicable a la situación planteada por Máximo Morales Camarena.

2. El apoderado judicial ha invocado el inciso final del artículo 1 de la Ley 8 de 1999(sic), señalando que esta norma ha sido igualmente violada en forma directa por omisión, porque tampoco fue aplicada a un supuesto de hecho regulado por ella.

El texto legal citado por el demandante, dispone:

"Artículo 1...

Parágrafos...

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

Según el demandante la norma legal reproducida establece que al eliminarse el Fondo Complementario, pues la Ley 8 de 1997 derogó el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la Ley 16 de 1975, le corresponde al Tesoro Nacional asumir el pago de las jubilaciones especiales reconocidas a aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos para ello.

El demandante aunque reconoce que el Ministerio de Educación le negó su derecho a la jubilación especial, carga esta al Tesoro Nacional.

DEFENSA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Consideramos que este cargo de ilegalidad no tiene cabida, si atendemos que el demandante no ha logrado ni siquiera el reconocimiento como beneficiario o acreedor de una jubilación especial, de manera que es inadmisibles el hacer cargos contra el Tesoro Nacional.

El apoderado judicial del demandante ha mencionado, al explicar su cargo de ilegalidad, que el Ministerio de

Educación ha pronunciado las resoluciones acusadas, negándole a su representado el beneficio de la jubilación especial, por no cumplir con los requisitos que se fijan para ello. Entonces, carece de sentido y toda lógica, la exigencia de que el Ministerio de Educación se pronuncie comprometiendo fondos del Tesoro Nacional ante una obligación inexistente.

Disentimos del cargo de ilegalidad porque la parte señalada del artículo 1 no es norma aplicable que resuelva la situación jurídica planteada.

3. También se ha señalado la infracción del artículo 113 de la Ley 47 de 1946, modificado por la Ley 34 de 1995, que dispone:

"Artículo 113. Sólo se reconocerá el derecho que concede la docencia para el aumento gradual de sueldo, a los maestros y profesores que sin estar en servicio activo como tales en los planteles oficiales, se encuentren en algunas de las circunstancias:

- a).
- b).
- c).
- d).

Este derecho se perderá si la solicitud de reconocimiento del estado docente, no se hace durante el año que sigue a la cesación de las funciones o condiciones indicadas en este artículo. En el caso de los que desempeñan funciones administrativas en el Ramo de la Educación o que ejerzan la enseñanza en instituciones educativas autónomas, **estos años se les computaran también para efectos de la jubilación.** (Resaltado del demandante).

Según el apoderado judicial del demandante, esta norma también fue violada en forma directa, por omisión, dado que tampoco fue aplicada al supuesto de hecho en que se requería tal aplicación.

Explica el apoderado judicial, que su representado prestó servicios docentes y administrativos, como consta en las certificaciones emitidas por el Ministerio de Educación, el INDE y la Universidad de Panamá, todas ellas componentes del Ramo de Educación y que todo ese tiempo de servicio debe considerarse para la jubilación según el artículo 113 de la Ley 47 de 1946.

DEFENSA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Consideramos oportuno iniciar la confrontación del cargo de ilegalidad, señalando que la supuesta norma infringida no está vigente, pues fue derogada por el Decreto de Gabinete N°63 de 1969. Y sabemos que sólo puede ser revivida si existe disposición legal que así lo señale. Pero, esto no ha ocurrido.

El demandante ha señalado que el artículo 113 de la Ley 47 de 1946, está modificado por la Ley 34 de 1995, sin embargo una prolija investigación de la Gaceta N°22,823 del martes 11 de julio de 1995, en la cual se publica el texto de la Ley en estudio, pone en evidencia que el artículo 113 de la Ley 47 de 1946 no ha sido modificado, adicionado, subrogado o derogado por la Ley N°34 de 6 de julio de 1995, pues no existe la referencia tácita en el contenido de la Ley como tampoco se expresa en el artículo 210 de la Ley comentada.

En consecuencia, disentimos con el señalamiento del demandante.

4. El demandante menciona, además, como normas violadas de modo directo, por omisión, los artículos 68 y 69 de la Ley 11 de 1981, cuyo texto reproducimos a continuación:

"Artículo 68: Las jubilaciones para el personal docente, de investigación y administrativo de la Universidad de Panamá, se regirán por las leyes especiales del Ministerio de Educación, las generales de la Caja de Seguro Social y sobre el fondo complementario de los servidores públicos, sin perjuicio de los programas que para el incremento de los fondos de retiro y jubilación pueda crear la Universidad en el futuro."

"Artículo 69. Los miembros del personal docente y administrativo de la Universidad de Panamá adquieren el derecho a jubilarse cuando se encuentren en las siguientes situaciones:

1. Al cumplir veintiocho años de servicio efectivo en la Universidad de Panamá.
2. ...

Según el demandante expone, la violación de estas dos normas legales se produce, en conjunto, porque su interpretación y aplicación debe hacerse en concordancia mutua... Menciona que Máximo Morales Camarena al 31 de diciembre de 1999, cumplía con el presupuesto exigido en el numeral 1 del artículo 69 de la Ley 11 de 1981, al completar los 28 años de servicios en el ramo de la educación, lo que conforme al artículo 68 de la Ley 11 de 1981 y al artículo 113 de la Ley 47 de 1946 le confieren el derecho para la jubilación especial.

DEFENSA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La violación directa por omisión o falta de aplicación supone el hecho que se deje de aplicar una norma legal que decide o resuelve la situación jurídica planteada.

La situación jurídica planteada ha sido la consideración del derecho que tiene Máximo Morales Camarena a gozar del beneficio de una jubilación especial

amparado en su condición de docente y administrativo dentro del ramo educativo.

Sin embargo, el Ministerio de Educación señala que el demandante no califica como beneficiario de este régimen especial pues no llegó a completar el requisito de docencia ni tampoco se amparó en la licencia oportuna para ello, de manera que al presentar su renuncia para laborar como administrativo en otra Institución, aunque forme parte del ramo educativo no conserva su condición de docente necesaria para acceder al beneficio de la jubilación especial reclamada.

En mi opinión, los artículos 68 y 69 de la Ley 11 de 1981 no son las normas cuya aplicación permita decidir o resolver la situación jurídica, pues estas tendrían aplicación, si el ente encargado de decidir la petición fuese la Universidad de Panamá y no tratándose del Ministerio de Educación. Observemos el contenido de los artículos 68 y 69 de la Ley 11 de 1981, que establece su ámbito y menciona que la Universidad de Panamá en cuanto a jubilaciones para el personal docente, de investigación y administrativo se regirá por las Leyes Especiales del Ministerio de Educación, las generales de la Caja de Seguro Social ... que no es lo mismo que establecer que el Ministerio de Educación, para reconocer una jubilación especial como docente, debe sujetarse a la Ley 11 de 1981.

En consecuencia disentimos de lo expuesto por el apoderado judicial al formular este cargo.

Por las consideraciones anteriores, reiteramos de manera respetuosa, nuestra solicitud, a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia, que denieguen las peticiones de Máximo Morales Camarena, puesto que no le asiste la razón en sus reclamaciones.

PRUEBAS: Aceptamos las copias, debidamente autenticadas, que se hayan incorporado con la demanda. Y solicitamos, se requiera el expediente laboral del demandante, que reposa en la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación.

DERECHO: Negamos el Derecho invocado, por el demandante.

Del Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/09/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: No accede al régimen especial de jubilación