

Panamá, 6 de noviembre de 2003.

Profesora
ALICIA ESTHER FRANCO
Directora General del Instituto Panameño de
Habilitación Especial (IPHE)
E. S. D.

Señora Directora:

Nos referimos a su nota N°1063-03/D.G., calendada 22 de septiembre de 2003, y recibida en este despacho en la misma fecha, mediante la cual nos formula una pregunta relacionada con los artículos 5 y 6 de la Ley N°54, de 27 de diciembre de 2000.

Antes de dar una respuesta a lo consultado, debemos expresarle que las consultas jurídicas, que se eleven a este despacho, llevan inserto dentro de sus requisitos legales, venir acompañadas de la opinión de asesoría legal de la institución consultante, lo cual nos ayuda a desarrollar una labor más eficiente, de allí que le exhortamos, que para futuras consultas, se cumpla con lo indicado.

Su consulta la fundamenta, en el derecho que se le otorga a los docentes en posiciones administrativas que laboran en el Ministerio de Educación y en el IPHE, y quienes forman parte del PRAA.

Específicamente se nos consulta lo siguiente:

¿Se les debe aplicar a éstos/as docentes en posiciones administrativas el aumento de salario equivalente al cuatro punto cuarenta por ciento (4.40%) del salario actual más los impuestos derivados de éste?

Criterio de la Procuraduría de la Administración

La Ley 54 de 2000, crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial. Así queda establecido en su artículo 1, que es del siguiente tenor:

"Artículo 1: Se crea el Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable para los Educadores y las Educadoras que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, en adelante PRAA, bajo el sistema financiero de capitales de cobertura, el cual tiene la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal 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".

La disposición transcrita es enfática al señalar que el PRAA, es creado para los educadores y educadoras, que laboran en el Ministerio de Educación y en el IPHE, deduciéndose, entonces, que se excluyen aquellos educadores que laboren en instituciones distintas a las indicadas.

Se aprecia que el PRAA, permite al educador y educadora del Ministerio de Educación y el IPHE, acogerse al beneficio de una pensión mensual, antes de la edad de retiro de la Caja del Seguro Social.

Así pues, que el PRAA, pretende beneficiar a los educadores y educadoras que están dentro del sistema educativo y compensarlos con una jubilación especial.

Para acogerse al PRAA, los educadores deben cumplir con los requisitos que enuncia el artículo 4 de la ley comentada, veamos:

"Artículo 4: Para acogerse al PRAA, los educadores y las educadoras que laboran en el Ministerio de Educación o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y dos años y seis meses de edad las mujeres y cincuenta y seis años de edad los hombres;

2. Tener veintiocho años o trescientos treinta y seis meses de servicio, laborados indistintamente en el Ministerio de Educación, o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial o en ambos, certificados por dichas instituciones, según corresponda. Esta certificación debe estar debidamente respaldada por la cuenta individual del asegurado o la asegurada en la Caja de Seguro Social; y

3. Tener veintiocho años o trescientos treinta y seis meses de aporte al Plan.

Parágrafo. Para los educadores o las educadoras al servicio del Ministro de Educación o del Instituto Panameño de Habilitación Especial a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se prescindirá del requisito de años de aportes contenido en el numeral 3 del presente artículo, ya que se le considerarán los años de servicio efectivamente laborados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley y los años de servicios posteriores a esta vigencia, en los cuales efectúen aportes al Plan de retiro”.

Como puede apreciarse, los educadores y educadoras del Ministerio de Educación y el IPHE, para participar en el PRAA, deberán cumplir requisitos específicos.

Vale señalar, que los años de servicios de los educadores y educadoras, con anterioridad a la vigencia de la ley 54, serán considerados para efectos del PRAA, siempre y cuando se hagan los aportes correspondientes.

Analícemos ahora, los artículos objeto de esta consulta.

El artículo 5 de la Ley 54 de 2000, establece qué educadores y educadoras del Ministerio de Educación y el IPHE, participan en el PRAA. Dicha norma es del siguiente tenor:

“Artículo 5: Participarán del Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable los educadores y las educadoras que laboren en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial y los educadores y las educadoras que pasen a cumplir funciones administrativas en dichas instituciones, siempre que continúen pagando la cotización o aporten al fondo del Plan y cumplan con los demás requisitos exigidos por la Ley”.

Antes de entrar a analizar el artículo citado, nos permitimos manifestar algunas consideraciones, de importancia que estimamos nos ayudarán a una mejor comprensión del análisis, partiendo de la premisa de que en algunos casos hay educadores que no ejercen la docencia, sino que puede estar ejerciendo funciones administrativas.

Vale destacar, que en el ramo de la educación laboran educadores de profesión que nunca han ejercido la docencia, y existan otros que han sido docentes, y posteriormente son designados para ejercer funciones administrativas.

Cabe advertir, que en el sector educativo, por regla general los derechos que se han otorgado a los educadores, han sido para aquellos que se encuentran dentro del sistema educativo.

Por otro lado, debe quedar claro, que no todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación o en el IPHE, reciben los mismos beneficios.

Observamos, que el artículo anteriormente citado otorga el derecho a participar en el PRAA, a los educadores y educadoras tanto con funciones docentes como administrativas, no obstante, para esta última, dicha participación se condicionó, a que al momento de entrada en vigencia de la ley 54, se debían estar ejerciendo funciones docentes. Es decir, que el educador con funciones administrativas que participa en el PRAA, ha tenido que ejercer como docente.

En conclusión, en el PRAA pueden participar aquellos educadores que ejercen funciones docentes, y quienes al momento de la entrada vigencia de la ley 54, prestaban el servicio educativo y posteriormente, pasaron a ejercer funciones administrativas, pues no cabe interpretar que los beneficios serán atribuidos a todos los educadores del Ministerio de Educación y el IPHE.

Es oportuno resaltar, que independientemente de que educadores y educadoras laboren en el Ministerio de Educación y en el IPHE, no es suficiente para suponer que tendrán derecho a todos los beneficios inherentes al sistema educativo.

Por otro lado se observa, que de conformidad con el párrafo del artículo 4 de la Ley 54, se entiende que los años de

servicios laborados como docentes con anterioridad a la vigencia de la presente ley pueden ser considerados para efectos del PRAA, siempre que se hagan los aportes respectivos.

También podemos mencionar el Resuelto N°1016, del 4 de julio de 1983, del mismo Ministerio, que establece en su artículo primero, que el educador que ha sido objeto de asignaciones con funciones administrativas, queda a partir de la vigencia de dicho resuelto, sometido al sistema de derechos y deberes que rige para el personal administrativo, y mientras permanezca en esta condición deja de percibir los beneficios que se otorgan en la condición de docente. No obstante lo anterior, se excluyen aquellos educadores que se les atribuyan funciones directivas o labores especiales.

Veamos ahora el artículo 6 de la ley 54.

“Artículo 6: Se establece un aumento de salario para los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, equivalente al cuatro punto cuarenta por ciento (4.40%) del salario actual más los impuestos derivados del porcentaje. Este aumento de salario también será aplicado automáticamente a los incrementos salariales que en el futuro reciban los educadores y las educadoras que al momento de entrar a regir la presente Ley, se encuentran laborando en el Ministerio de Educación o en el Instituto Panameño de Habilitación Especial, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Para los efectos fiscales, el aumento de salario para los educadores a que se refiere el artículo comenzará a regir a partir de la promulgación de ésta Ley”

Son varios los supuestos, que contempla el artículo antes descritos, a saber;

- a. Se establece un aumento salarial para los educadores y educadoras que laboren en el Ministerio de Educación y el IPHE.
- b. El mencionado aumento también se aplicara a los incrementos de salario que en el futuro reciban los educadores y las educadoras que al momento de

- entrada en vigencia, de la ley 54, se encuentran laborando en el Ministerio de Educación y el IPHE.
- c. El aumento salarial, se aplicará al salario base de aquellos educadores y educadoras que inicien labores en el Ministerio de Educación y el IPHE, desde la entrada en vigencia de la presente ley.
 - d. El referido aumento, tendrá consecuencias fiscales desde la promulgación de la presente ley.

En primer lugar, no podemos perder de vista que el aumento a que se refiere el artículo citado, obedece a la creación del PRAA, y que el derecho que se otorga a la pensión mensual, es una forma de sustituir la eliminación de las jubilaciones especiales, derecho del que gozaban los educadores.

Se deduce que el aumento salarial referido, es para aquellos educadores a que la ley le otorga el derecho para participar en el PRAA, que bien puede ser un educador que ejerce funciones docentes o administrativas, conforme a lo indicado en el artículo 5 de la ley 54 de 2000.

Por su parte, la norma no distingue que aquellos educadores que ejercen funciones administrativas, que participan en el PRAA, por el hecho de calificar para ello, no reciben el aumento respectivo, en ese sentido, debemos aplicar el aforismo que dispone que donde el legislador no distingue al hombre no le es dable distinguir.

A nuestro juicio, ha sido la intención del legislador que se beneficien con el PRAA y los demás derechos que dispone la ley, aquellos educadores que han colaborado en el sistema educativo, y por ende han recibido los beneficios inherentes al sistema.

En ese sentido consideramos, que aquellos administrativos que han calificado por cumplir con los requisitos para participar en el PRAA, independientemente que ejerzan funciones administrativas actualmente, pueden recibir el aumento salarial, lo que si no debemos interpretar de forma extensiva que todos los educadores y educadoras que laboren en el Ministerio de Educación y en el IPHE, le es aplicable el aumento salarial.

No obstante, si las autoridades educativas consideran que la Ley 54 de 2000, ha dejado vacíos legales, que se pueden prestar para interpretaciones distintas a las intenciones perseguidas, lo viable jurídicamente es que se promuevan mecanismos de modificación, adición o aclaración a la mencionada ley.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, se suscribe de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.