

Panamá, 7 de enero de 1999.

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

Señor Ministro:

Atendiendo nuestras funciones de consejeros jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, por este medio doy respuesta a la consulta que nos formuló mediante Nota No.104-712 fechada 18 de noviembre de 1998, recibida en este Despacho el día 24 del mismo mes, en la que nos pregunta lo siguiente:

¿ Puede reconocerse al personal administrativo del ramo educativo la licencia con sueldo contemplada en el artículo 153 de la Ley No.47 de 1946, modificado por la Ley No.34 de 1995? En caso afirmativo, serían solamente quince (15) días, o tendrían derecho también a los treinta (30) días, al tenor de lo dispuesto en el mismo artículo.

¿ Es correcta la interpretación que la Dirección de Personal de este Ministerio le da al segundo párrafo del artículo 153, sobre el término consecutivo de la enfermedad?

Para responder su primera interrogante es necesario transcribir el contenido del artículo 153 de la Ley No.47 de 1946. Veamos:

¿ARTÍCULO 153: Los miembros del Personal Docente que se separen del servicio por enfermedad, duelo u otros casos urgentes comprobados, tendrán derecho en el año, a la licencia hasta de quince (15) días con derecho a sueldo.

Cuando se trate de enfermedad debidamente comprobada, el miembro del Personal Docente tiene derecho a sueldo completo hasta por treinta (30) días consecutivos, descontando de aquí los días de licencia que haya tomado con anterioridad.

En ningún caso se concederá licencia por enfermedad con derecho a sueldo por más de treinta días en el año; pero el Órgano Ejecutivo podrá conceder licencias por enfermedad sin derecho a sueldo, hasta por tres meses.

El Órgano Ejecutivo reglamentará el uso de licencias y el procedimiento para concederlas.

Tal como puede apreciarse, el primer párrafo del precepto legal transcrito alude únicamente a los ¿miembros del Personal Docente¿, es decir, que excluye a los miembros del Personal administrativo. En este sentido, compartimos el criterio que ha externado al respecto, cuando sostiene que esta aparente exclusión es más bien una omisión del Legislador dado que ese mismo derecho a quince (15) días de licencia con sueldo por enfermedad, duelo u otros casos urgentes comprobados, estaba ya contemplado en el artículo 153 de la Ley Orgánica de Educación tanto para docentes como administrativos, antes de ser modificado por el artículo 46 de la Ley No.12 de 7 de febrero de 1956 (Gaceta Oficial No.12.947 de 4 de mayo de 1956).

De cualquier modo, el derecho a quince (15) días de licencia con sueldo por enfermedad, duelo u otros casos urgentes, está reconocido de forma expresa a los miembros del personal administrativo en el artículo 1° del Decreto Ejecutivo No.681 del 20 de junio de 1952 que, al reglamentar el artículo 153 ibídem, dispuso lo siguiente:

¿ARTÍCULO PRIMERO: Los miembros del personal docente o administrativo del Ramo de Educación, tendrán derecho a gozar de licencias con sueldo durante quince (15) días en el año por motivo de enfermedad del empleado, muerte o estado de gravedad de los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad y por otros casos urgentes¿.

Como puede apreciarse, el fundamento jurídico en virtud del cual, pueden los miembros del personal administrativo gozar de quince (15) días de licencia con derecho a sueldo, por enfermedad, duelo u otros casos urgentes, lo encontramos de forma clara en el artículo 1° del Decreto Ejecutivo No.681 ibídem, ya que, como hemos dicho anteriormente, el artículo 153 de la Ley Orgánica de Educación sólo alude a los miembros del Personal Docente.

En el caso de los treinta días de licencia por enfermedad personal, al cual se refiere el segundo párrafo del artículo 153 ibídem, no cabe duda de que ésta debe aplicarse tanto al personal docente como al administrativo del Ministerio de Educación, ya que así se desprende del contenido del artículo 154 de la misma Ley No.47, que expresa lo siguiente:

¿ARTÍCULO 154: Cuando la enfermedad del miembro del personal docente o administrativo del Ramo tenga una duración mayor de treinta (30) días consecutivos, durante el año escolar, el miembro del personal docente o administrativo se acogerá a las disposiciones del Seguro Social.¿

Como puede observarse, la disposición transcrita admite de forma expresa la posibilidad de que la enfermedad del miembro del personal administrativo del Ministerio de Educación no sea sólo por quince días, tal como se vio antes, sino que incluso se extienda por un período superior a los treinta (30) días consecutivos durante el año. En este último caso, parece ser el sentido de la norma transcrita, que el funcionario administrativo no continúe percibiendo un salario del Ministerio de Educación, sino que se acoja a los preceptos de la Caja de Seguro Social, quien deberá pagarle un subsidio durante el tiempo que dure su enfermedad.

En relación a la segunda interrogante, en nuestro concepto, la interpretación de este artículo no puede hacerse de manera aislada, sino en concordancia con el segundo párrafo del artículo 153 antes comentado, que es el que regula lo relativo a las licencias por enfermedad con derecho a sueldo hasta por treinta (30) días consecutivos. La interpretación conjunta de estas dos disposiciones nos lleva a la conclusión de que los miembros del personal administrativo del Ministerio de Educación sí gozan del derecho reconocido en el segundo párrafo del artículo 153 de la Ley No.46 de 1947.

En adición a lo expuesto, el artículo 8° del Decreto Ejecutivo No.681 antes mencionado, reconoce el derecho a sueldo hasta los primeros treinta (30) días consecutivos a los miembros del personal docente y administrativo, en los siguientes términos:

¿ARTÍCULO OCTAVO: En el caso de ausencias de los miembros del personal docente o administrativo del Ramo de Educación, de que se trata en el párrafo del artículo 153 de la Ley No. 46 de 1947, Orgánica de Educación, se reconocerán con derecho a sueldo hasta los primeros treinta (30) días consecutivos, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

1° Que la ausencia sea consecutiva y por enfermedad que incapacite al afectado para el trabajo que desempeña,

2° Que la enfermedad sea comprobada mediante certificado médico, en el cual se haga constar que el afectado está incapacitado para el ejercicio de la profesión, durante el número de días que precisa.

Parágrafo: ¿¿

Si bien es cierto que el artículo 8° en mención alude expresamente al párrafo del artículo 153 de la Ley No.47 de 1946, que fue derogado, no menos cierto es que, al introducir el artículo 46 de la Ley No.12 de 1956, el nuevo contenido del artículo 153 ibídem, incluyó nuevamente el supuesto de hecho relativo a la licencia por enfermedad con derecho a sueldo hasta por treinta (30) días, tal como se aprecia en su segundo párrafo.

Es importante anotar, que aun cuando los artículos 1° y 8° del Decreto Ejecutivo citado parecen ir más allá de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 153 de la Ley No.47 de 1946, puede aplicarse en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil, que expresamente dispone que ¿las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución y a las Leyes¿. Con relación a este punto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de 31 de abril de 1994, dejó claramente sentado que sólo este organismo jurisdiccional puede dejar de aplicar una norma jurídica contraria a la Constitución. Del mismo modo, la Sala Tercera podría no aplicar una disposición que estime ilegal, por ser el organismo competente para velar por la legalidad de los actos y normas de jerarquía inferior a las leyes. En todo caso, las personas que consideren ilegales dichos actos y normas, tendrían la potestad de impugnarlas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

De esta manera esperamos haber aclarado lo consultado, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora. de la Administración.

AMdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿