

22 de Febrero de 1995.

Doctor
FRANCISCO ALVARADO
Director General del Instituto
Panameño de Rehabilitación Especial.

E. S. D.

Estimado Doctor:

Plícenos brindar respuesta a la consulta que Ud. nos formuló, mediante Nota N° 090-95 D.G., de 24 de enero del año que decurre.

Observamos que su solicitud de opinión jurídica viene acompañada del criterio legal en torno al punto en consulta, vertido por el Departamento Jurídico adscrito a su Despacho, cumpliéndose así con el requisito establecido por el artículo 346, numeral 6° del Código Judicial.

Luego de estas anotaciones transcribamos, literalmente, los cuestionamientos que se nos hacen, a saber:

"1. ¿Cuántos meses de vacaciones en el año tienen los directores y subdirectorales de las escuelas y programas del I.P.H.E., si ellos laboran a nivel primario en la organización educativa?

2. ¿Cuál es la naturaleza de las funciones que desempeñan estos servidores públicos, docentes o administrativas?"

Cabe señalar que sobre este asunto de interpretación, y a la vez, de asesoría jurídica, su Despacho se apega al criterio de que los directores y subdirectores de escuelas y programas del I.P.H.E. desempeñan funciones administrativas y no educativas, y que por dicha razón debe aplicárseles, por analogía, el artículo 149 de la Ley Orgánica de Educación, o sea la Ley 47, de 24 de septiembre de 1946.

Se asevera, además, que la participación en "cursos y seminarios de perfeccionamiento", a los que alude el artículo antes enunciado, es "práctica consuetudinaria" que se aplica en el Ministerio de Educación, lo cual hace inviable el goce por parte de los funcionarios prenombrados de un período de 2 ó 3 meses de vacaciones, que es la pretensión contenida en el reclamo de los Directores de escuelas primarias que prestan sus servicios al Instituto. Ello sin perjuicio de la remuneración o "pago del tercio del total ganado ejercido", conforme lo establece el artículo 148 de la Ley Orgánica de Educación, cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 148: Todos los miembros del personal docente y directores de escuela primaria cuyos servicios sean satisfactorios, tendrán derecho al pago del sueldo de vacaciones, el cual será igual a un tercio del total ganado durante el año lectivo.

Parágrafo: A los que no den resultados satisfactorios en la enseñanza se les descontará un tercio del sueldo de vacaciones. Los que sean despedidos por faltas graves perderán el derecho al sueldo de vacaciones". (Las subrayas son nuestras, y a la vez destacan la frase que fue declarada inconstitucional mediante sentencia de 11 de agosto de 1970, Cfr. CENTRO DE INVESTIGACION JURIDICA. Jurisprudencia Constitucional, T. II, p.303).

Esta norma establece expresamente el "quantum" en concepto de salario que corresponde a la remuneración de las vacaciones de los docentes y directivos de escuela primaria, o sea, un tercio (1/3) del total de salario devengado durante el año lectivo; sin embargo, nada dice respecto de la duración del tiempo destinado a vacar o descansar. Sobre este particular el artículo 150 de la Ley citada, preceptúa:

"ARTICULO 150: Los empleados administrativos del Ramo tendrán derecho a un (1) mes de vacaciones con sueldo de acuerdo con la ley general de la materia".

Si consideramos a los directores de escuela enunciados dentro de la nomenclatura de funcionarios integrantes del

abogado
personal administrativo del Ramo de Educación, entonces estos estarían comprendidos o regulados en el supuesto jurídico de la excerta pretranscrita, y por tanto, con derecho a disfrutar de un (1) mes de vacaciones.

En efecto, opinamos que estos servidores públicos ocupan cargos en calidad de "directores de carácter docente"; empero, esto último dice relación con que son funcionarios adscritos al Ramo de Educación, pero sin ejercer labor de docencia propiamente tal. Y es que cuando nos referimos a la docencia, según el Diccionario de la Lengua Española, tratamos, en función de una expresión figurada, de la "Instrucción, enseñanza" (Diccionario Ilustrado Sopena, Edit. Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1981, p.404); voz que para el ilustre CABANELLAS DE TORRES constituye la "Práctica y ejercicio del docente" (Cfr. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. III, Edit. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1989, p.299).

Cabe indicar, como previene el mismo autor, que el término docente puede utilizarse asimismo como sustantivo, ya de esa forma hacer alusión al maestro, profesor o catedrático. Al margen de ello, es claro, pues, que la labor docente es de contenido educativo, académico o de enseñanza, que para el caso los destinatarios del ejercicio de dicha función son los educandos, que asisten a los centros y escuelas públicas o privadas a recibir el servicio público de educación, tal cual es concebido por el artículo 87 constitucional.

Además, la actividad de los directivos, es de naturaleza fiscalizadora, organizadora, de mando o gobierno, incluso de decisión, en relación con los asuntos y atribuciones que están dentro de su esfera de competencia, siguiendo los lineamientos y directrices trazadas por la autoridad superior del Ramo. En síntesis, se puede afirmar que los directores y subdirectores, a quienes nos estamos refiriendo, ejercen funciones de tipo administrativas, claro que, sin perder por ello la calidad de docentes, derivada de su idoneidad y título para ejercer el magisterio.

Retomando las ideas inmediatamente expuestas y aquellas ligadas al punto consultado, recalcamos que los funcionarios directivos tienen derecho a gozar de un (1) mes de vacaciones remuneradas, conforme fue explicado. Por cuanto que este beneficio deriva de la propia Constitución Nacional (art. 66 "in fine"), convirtiéndose en un derecho patrimonial (Cfr. Nota N° 34, de 27 de febrero de 1970,

absuelta por el entonces Procurador de la Administración, Licdo. Carlos Pérez Castellón, al Presidente del Consejo Municipal de Panamá, y que recoge un fallo de 12 de diciembre de 1944, dictado por el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

Preciso es anotar que una vez concluido el año lectivo, los docentes en términos generales, han de participar en cursos y seminarios de perfeccionamiento; programas estos auspiciados por el Ministerio del Ramo, (Art. 149 de la Ley Orgánica) a fin de procurar la actualización académica, humanística, científica, técnica y artística del personal. Ello impide por un lado considerar el espacio de tiempo destinado a tales actividades como propicio para vacar, lo cual atiende a las directrices del Despacho Superior, sin perjuicio del derecho destinado a ejercer en un momento oportuno que coincida sin afectar las necesidades del esencialísimo servicio público de la educación.

Al constituir el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial un centro de enseñanza y adiestramiento especial de jóvenes con discapacidades, como se desprende del artículo 1º de la Ley 53, de 30 de noviembre de 1951, está sujeto a un régimen de funcionamiento propio (Ley Orgánica enunciada), mas no hay que olvidar que dicha entidad ha de coordinarse con lo que significa el Ramo de Educación, pues el papel destinado a desempeñar en la práctica es la enseñanza y rehabilitación especial de personas discapacitadas, por tanto las medidas o acciones de personal que se tomen en cuanto al derecho de vacaciones de los directores de escuela primaria, no deben incidir negativamente sobre el funcionamiento de la Institución y el correlativo servicio público que la misma presta. Por ello, sugerimos que sean observadas las opiniones jurídicas aquí sustentadas, extraídas de la Ley y expuestas con pleno acierto y atribución que otorga ésta a nuestro Despacho.

Con la pretensión de haber absuelto debidamente su interesante consulta, quedo de Ud., con toda consideración y aprecio,

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION