

CONSULTA N° 39

primaria cujos servicios sean satisfactorios, fecha 10 de marzo de 1995.  
del monto de vacaciones, el cual será igual a un tercio del total ganado durante el año lectivo.

Parágrafo: A los que no dan resultados satisfactorios en la enseñanza DOCTOR PABLO ANTONIO THALASSINOS recibe del sueldo Ministro de Educación. Los que sean despedidos E. S. D. faltas graves perderán el derecho al sueldo de vacaciones". (Las subrayas son mientras y a la vez destacan la frase Señor Ministro de Educación). La sentencia de 11 de agosto de 1995 es inconstitucional.

Doy respuesta a su atenta Nota N° DNAJ/104-21 de 25 de enero pasado, en la cual tuvo a bien elevar consulta a este Despacho, relacionada con la interpretación jurídica del artículo 148 de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, específicamente en lo atinente a las vacaciones a que tiene derecho el personal docente y directivo de las escuelas de nuestro país. Los miembros del personal docente y directivo de escuela primaria tendrán derecho al pago del sueldo de vacaciones. Procedo a absolver sus interrogantes, en el orden en que fueron formuladas.

PRIMERA INTERROGANTE: En resultados satisfactorios en la enseñanza, los docentes pierden un tercio del sueldo de vacaciones. La misma está relacionada con la interpretación jurídica del artículo 148 de la Ley 47 de 1946, y sobre el particular pregunta: Los que sean despedidos por faltas graves perderán el derecho al sueldo de vacaciones.

"La disposición citada se limita a señalar la forma de determinar la cuantía "cuantum" de la remuneración correspondiente al período de treinta (30) días de vacaciones a que todo empleado público tiene derecho después de once (11) meses de labores, o de su texto se infiere lo contrario. El artículo 148 de la Ley 47 de 1946, en su concepto de las vacaciones de escuela primaria, devengando respecto de su texto se infiere al contrario. El artículo 148 de la Ley 47 de 1946, en su concepto de las vacaciones de escuela primaria, a 150 ibidem, alude a las vacaciones por tres (3) meses durante los cuales estudiantes disfrutan de su descanso al final del año lectivo; y por ende no hay clases."

La norma objeto de interpretación es del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 148: Todos los miembros del personal docente y directores de escuela

tendrá por objeto estudiar la situación 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 dan 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, G.R. CENTRO DE INVESTIGACION JURIDICA. Jurisprudencia Constitucional).

De la disposición transcrita se destacan los siguientes presupuestos jurídicos: facultad de determinar la longitud del año lectivo, las fechas

a) Todos los miembros del personal docente y directivo de escuela primaria, tendrán derecho al pago del sueldo de vacaciones, el cual será igual a un tercio del total ganado durante el año lectivo.

Para darle cumplimiento a la norma precisada el Organismo Ejecutivo Asigna que no den resultados satisfactorios en la enseñanza se les descontará un tercio del sueldo de vacaciones, y particulares diurnas y nocturnas del país. Por lo general, en dicho Decreto se establece lo siguiente: a) Calendario escolar, Los que sean despedidos por faltas graves perderán el derecho al sueldo de vacaciones. Los acontecimientos que se comentan durante el año escolar.

El artículo en cuestión establece expresamente el "cuantum" en concepto de salario que corresponda a la remuneración de las vacaciones de los docentes y directivos de escuela primaria, lo que es un tercio ( $1/3$ ) del total del salario devengados durante el año lectivo; sin embargo nada dice respecto de la duración del tiempo destinado a vacaciones.

Sobre este tópico tenemos que el artículo 150 ibidem, alude a las vacaciones de los empleados administrativos del sector educativo, en los siguientes términos:

ARTICULO 50: Bajo la dependencia del Ministerio de Educación y con la cooperación de los Ministerios de Agricultura y Comercio, y de Trabajo, previa coordinación entre los mismos, se creará un Instituto de Investigación de la Vida Rural, el cual

Con cooperación de los Ministerios de Educación, de Agricultura y Comercio, y de Trabajo, previa coordinación entre los mismos, se creará un Instituto de Investigación de la Vida Rural, el cual

tendrá por objeto estudiar la situación del campesino panameño, desde el punto cual tienen de vista de su alimentación, usos, después de haber las costumbres, medios de trabajo, formas ence (11) de producción, creencias, situación sanitaria, etc., y de recomendar a

En dicho Ministerio de la políticas públicas educativa que debe seguir a fin de carácter adaptar la educación rural a relación con su necesidades vitales del interior del país. El Órgano Ejecutivo determinará el. Y es que cuando la organización de dicho Instituto y Diccionario reglamentará sus funciones." Función de una expresión figurada, de la instrucción, enseñanza" (Diccionario

En cuanto a las vacaciones de los educandos, tenemos que el artículo 16 de la Ley Orgánica de Educación al referirse a la longitud del año lectivo, señala lo siguiente: (Cfr. Diccionario Encyclopédico de Derecho Civil, T. III Edit. Bilieta, S. S. A., Buenos Aires, 1969, p. 299).

#### "ARTICULO 16: Corresponde al Órgano

Ejecutivo la facultad de determinar la autor, que el término longitud del año lectivo, las fechas sustantivo, y de establecimiento inicial y final del mismo en las profesor o catedrati distintas regiones del país, y las de que la labor docente sevánica o de los períodos de vacaciones."

Para darle cumplimiento a la norma precitada el Órgano Ejecutivo anualmente dicta un Decreto Ejecutivo a través del cual establece el año lectivo de las escuelas oficiales y particulares diurnas y nocturnas del país. Por lo general, en dicho Decreto se establece lo siguiente: a) Calendario escolar, b) Vacaciones de medio año, c) Graduaciones y balance de actividades, y d) Los acontecimientos que se conmemoran durante el año escolar.

Fácil es apreciar que a nivel legal y reglamentario, se regulan las vacaciones del personal administrativo del Ministerio de Educación (art. 150 de la Ley 47 de 1946) y la de los educandos por medio de los Decretos Ejecutivos que regulan el calendario escolar, pero nos encontramos con un vacío jurídico en cuanto a las vacaciones de los docentes y directivos de las escuelas de nuestro país.

Ante tal laguna jurídica, cabe formularnos esta interrogante: ¿Qué disposición se aplica para regular las vacaciones de los docentes y directivos?

Con relación a los directivos estimo que se les debe aplicar lo señalado en el artículo 150 de la Ley Orgánica de Educación, ya que los mismos tienen la calidad de

funcionarios administrativos, razón por la cual tienen derecho a gozar de un (1) mes de vacaciones después de haber laborado en forma consecutiva durante once (11) meses.

servicio, a treinta días de descanso

con sueldo siempre que durante aquel

En efecto, opinamos que estos servidores públicos ocupan cargos en calidad de "directores de carácter docente"; empero, esto último guarda relación con su condición de 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 CABANELAS DE TORRES constituye la "Práctica y ejercicio del docente" (Cfr. Diccionario Encyclopédico de Derecho Usual, T. III Edit. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1989, p. 299).

descanso, siempre que su separación

Cabe indicar, como previene el mismo autor, que el término docente puede utilizarse asimismo como sustantivo, y de esta forma hacer alusión al maestro, profesor o catedrático. Al margen de ello, es claro, que la labor docente es de contenido educativo, académico o de enseñanza, lo que para el caso los amplí destituyentes 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, su fundamento jurídico es lo siguiente:

Además, la actividad de los directivos, es de naturaleza fiscalizadora, organizadora, de mando o gobierno, incluso de decisión, en relación con los asuntos y distribuciones 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."

En cuanto a las vacaciones de los docentes, este

Despacho considera que los mismos sólo tienen derecho a treinta (30) días de descanso, tal como se prevé en el artículo 796 del Código Administrativo, el cual dispone lo siguiente:

"ARTICULO 796: Todo empleado público

nacional, provincial, o municipal, así como también el obrero que trabaje en

Siguiendo las ~~obras~~ ~~públicas~~, en lo general todo inscrito, la disposición servidón del público, aunque no se sea el nombrado por Decreto, tiene derecho, después de once meses continuados de

Repárate que el artículo 7º dice: "El empleado público, nacional o provincial, que después de once meses continuados de servicio, ha trabajado treinta días de descanso con sueldo, siempre que durante aquellos treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa.

b) El empleado público, nacional, provincial o municipal que después de once meses continuados de servicio fuere separado de su puesto, por

Esta renuncia o remoción, sin haber hecho uso del más de descanso a que se refiere este artículo, tendrá derecho (3) meses de vacaciones a que se le reconozca y pague el mes condicionalmente, pago de sueldo que corresponda al descanso, siempre que su separación como lo manifiestamente no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo. (Ver párrafo anterior) corresponde a la remuneración de las vacaciones de los docentes y directivos, pero guarda silencio en cuanto PARÁGRAFO: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a cancelarlas."

SEGUNDO INTERROGANTE  
Nuestro criterio tiene su fundamento jurídico en lo siguiente:

a) En la Ley Orgánica de Educación, no existe ninguna disposición que se refiera al periodo de vacaciones de los docentes, de allí, pues, que para solucionar esa laguna jurídica debemos recurrir a lo señalado en el artículo 13 del Código Civil, que preceptúa:

"ARTICULO 13: Durante tres (3) meses de

"ARTICULO 13: Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto

Antes controvertido, se aplicarán las leyes que regulan los casos o materias 972, existen claras semejanzas, y en su defecto, la que debe cumplir la doctrina constitucional, las reglas que el Estado organiza generales rinde. derecho, jay lo hace, los artículos costumbre, siendo general y conforme a la moral cristiana."

"ARTICULO 87: Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige

Siguiendo los lineamientos del artículo transcurto, la disposición aplicable al punto en discusión lo sería el artículo 796 del Código Administrativo.

Repárese en el hecho que los docentes tienen la calidad de servidores públicos al tenor de lo señalado en el artículo 294 de la Constitución Política, razón valadera para que en materia de vacaciones se les aplique dicho precepto jurídico, y para asegurar el desarrollo

b) Las vacaciones de tres (3) meses al final del periodo escolar, se han establecido en beneficio del estudiante, y no de los docentes y directivos.

Esta Procuraduría, no comparte la interpretación dada al artículo 148 de la Ley Orgánica de Educación, en el sentido de que el mismo permite gozar de tres (3) meses de vacaciones pagadas al final del periodo escolar, pago condicionado a la evaluación de excelencia satisfactoria. (Ver párrafo del artículo 148), ya que tal como lo manifestamos en párrafos precedentes dicha norma única y exclusivamente se limita a señalarlos al "quantum" en concepto del salario que corresponde a la remuneración de las vacaciones de los docentes y directivos, pero guarda silencio en cuanto al periodo destinado a descansar, razón por la cual se debe aplicar lo preceptuado en el artículo 796 del Código Administrativo.

#### SEGUNDO INTERROGANTE:

Respectando el derecho basatiente (30) días de días de descanso anual remunerado, al que todo empleado público tiene derecho por ley, tiene facultad el Ministerio de Educación para tomar medidas conducentes para mantener en servicio las escuelas primarias del país durante entre (3) meses y de vacaciones escolares? la organización de un sistema nacional de orientación

Antes de dar respuesta a este interrogante debemos recordar que en la Constitución Política de 1972, existen claras disposiciones que alude a la finalidad que debe cumplir la educación, y a la facultad que tiene el Estado de organizarla y dirigirla. Como ejemplo de ello, los artículos 87, 88, 89 y 92 del texto Constitucional, nos dicen:

"ARTICULO 87: Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige

el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, la fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, tales iguala que da la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.

ARTICULO 5: El Ministerio de Educación tiene la educación como democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social. El Estado es

daber esencial de la cultura y la ARTICULO 88: La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, bien en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo otros Ministerios, e impulsar la cultura en todo el país en

ARTICULO 89: Se reconoce que es finalidad de la educación panameña fomentar en el estudiante una conciencia nacional fundada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria que sean las instituciones en que se efectúe, estará

ARTICULO 192: La Ley determinará la dependencia estatal que reabrirá y aprobará los planes de estudio, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como la organización de un sistema nacional de orientación educativa, todo ello de conformidad con las necesidades nacionales.

En nuestro sistema jurídico, todo lo relacionado con organización y decisión del sector educativo, es atribución del Ministerio de Educación. Así tenemos, que en la Ley Orgánica de Educación, en sus artículos 7, 8, 9 y 10, aluden a las funciones principales de ese Ministerio, durante los tres (3) meses de vacaciones escolares.

Estos preceptos jurídicos son del contenido siguiente:

Durante dicho período de vacaciones las autoridades educativas "ARTICULO 7 El Ministerio de Educación edificios educativas quedan autorizado para fijar los planes de estudios, determinar los programas de enseñanza y la organización de las escuelas pre-escolares, primarias y

secundarias oficiales de la República y crear las que juzgue necesarias, así como velar porque las instituciones docentes particulares cumplan mejor los fines de la educación y la cultura nacionales.

En cuanto al personal docente, tenemos que el artículo ARTICULO 8: El Ministerio de Educación tendrá a su cargo todo lo relacionado con la educación y la cultura nacionales y por su conducto ejercerá el Estado su deber esencial da la cultura y la educación de todos sus aspectos.

ARTICULO 9: Corresponden al Ministerio de Educación la dirección, organización y supervisión de todas las instituciones educativas oficiales de la República, con excepción de aquellas que la ley ponga al cuidado de otros Ministerios, e impulsar la cultura en todo el país en la forma más adecuada a los intereses nacionales.

ARTICULO 10: Toda función educativa sistematizada que el Estado lleve a cabo, cualesquiera que sean las instituciones en que se efectúe, estará a cargo del Ministerio de Educación y su costo será imputado a su Presupuesto. Cuando tales funciones se llevan a cabo en instituciones bajo la dependencia de otro Ministerio, los funcionarios educativos estarán subordinados a los jefes de tales instituciones, excepto en el desarrollo de su función educativa."

De las normas constitucionales y legales transcritas, se infiere que el Ministerio de Educación es el ente que dirige y organiza la educación del país, por lo tanto, está facultado para tomar las medidas tendientes a mantener en servicio las escuelas primarias y secundarias durante los tres (3) meses de vacaciones escolares.

distinciones o beneficios que puedan otorgarse a los educadores. Estas actividades no se extenderán por más

Durante dicho período de vacaciones las autoridades educativas, se pueden realizar trabajos de reparación a los edificios escolares, así como programar actividades educativas, culturales y recreativas dentro de las cuales se involucren los directivos, administrativos, docentes, padres de familia y las instituciones públicas y privadas.

De esta manera se destaca el deber que tiene el Ministerio para lograr que éstos tres (3) meses de vacaciones sean productivos las autoridades educativas competentes deben planificar todo lo relativo a las vacaciones del personal directivo y administrativo de los centros educativos, así como el reconocimiento que para efectos de ascensos y traslados al personal docente, tenemos que el artículo 149 de la Ley tantas veces mencionada señala que "El Ministerio de Educación organizará todos los años durante las vacaciones finales Cursos de Verano de ampliación de estudios y perfeccionamiento para el personal docente" así de servicio como consejero jurídico de los servidores públicos admi. Por su parte, el artículo 12 de la Ley 23 de 30 de enero de 1958, expresa ciertos aspectos que se deben tener en cuenta al planificar la participación de directivos, administrativa "ARTICULO 12 con el fin de mejorárdes que se organicen el servicio de sus funcionarios" meses.

docentes y administrativos, al

Será el Ministerio de Educación organizará docente es desgastado periódicamente durante las vacaciones considerar y atender vacaciones y cuando lo crea conveniente en todos sus asposminarios, cursos y otras actividades hábitos, interrelaciones tiendan a resaltar mejoramiento emocionales, ambiental profesionalizadas y sobre todo humanos.

Es de juntas instancias, estas actividades del papel del educador, será obligatoria para los funcionarios de el buen comportamiento, quienes se organicen la. También presentación en todas las serán obligatoria para maestros y la base del progreso directores de escuelas primarias en su nivel educativo particulares incorporadas en que sean, y en su población convocados y por el ministerio cada día.

Educación.

Ante esta realidad, el Gobierno Nacional y en este caso particular el Parágrafo de El ministerio de gran reto en este fin de Educación registrará en la hoja de profundos cambios en servicio de los maestros, profesores y la educación y el docencia directores de la escuela primaria, no cambiar el sistema asistencia y ausencia de estas "fiebres de memorando actividades ligeras" de celebrar mejoramiento superficial e insignificante profesional, oerlos créditos que se campaña de colección confiaran, por otra parte asistencias a las funcionalismas, serán tomados en cuenta para formar a la ascensos, traslados y demás distinciones o beneficios que puedan otorgarse a los educadores. Estas actividades no se extenderán por más

de cuatro semanas y cuando ello ocurriere, el Ministerio hará ~~mujer y reconocimientos adicionales que sus propias existencias~~ reglamentará por medio de Decretos."

El país necesita un educador más dinámico y ~~pro~~ de esta manera se destaca el deber que tiene el Ministerio de Educación de organizar actividades durante las vacaciones finales tendientes al mejoramiento profesional del docente. También se alude a la obligatoriedad que tienen los docentes para asistir a este tipo de actividades, así como el reconocimiento que para efectos de ascensos y traslados de educadores, se le conceden a los que participan en este tipo de actividades.

Ahora bien, en cumplimiento del mandato constitucional y legal que le atribuye a este Despacho la facultad de servir como consejero jurídico de los servidores públicos administrativos, a continuación me permito compartir algunas reflexiones en torno a ciertos aspectos que se deben tener en cuenta al planificar la participación de directivos, administrativos y docentes en las actividades que se organicen en las vacaciones escolares de tres (3) meses.

Somos conscientes de que la profesión docente es desgastadora físicamente por la necesidad de considerar y atender variedad de personalidades en formación en todos sus aspectos de estímulos, crecimiento, hábitos, interrelaciones e intereses cognoscitivos, emocionales, ambientales, sentimentales y sobre todo humanos.

Es de justicia reconocer, la importancia del papel del educador, en la sociedad que le exige y espera de él buen comportamiento, moral e integral, y la mejor presentación en todas las ocasiones. Vale destacar que la base del progreso social alcanzado en Panamá radica en su nivel educativo y por ende en su escuela, en sus materias, y en su población que busca y adquiere mayor formación cada día.

Ante esta realidad, el Gobierno Nacional y en este caso particular el Ministerio de Educación tiene un gran reto en este fin del siglo XX, cual es el de realizar profundos cambios en la formación y perfeccionamiento en la educación y el docente panameño. Por ello, es necesario cambiar el sistema tradicional y rutinario del papeleo, "fiebres de memorandums y circulares", celebraciones superficiales e insignificantes, burocratismo formalista, campaña de colección de fondos, y otras, que recargan irrazonablemente la función esencial del educador: enseñar y formar a la

mujer y al hombre viviendo las etapas de sus propias existencias.

El país necesita un educador más dinámico y progresista por tanto se le debe apoyar y brindar las oportunidades para su desarrollo integral. Así, pues, se requiere implementar el mejor uso del tiempo libre, facilitarlo y hacerlo constructivo y edificante, dotar a las escuelas de la tecnología más moderna y de otros avances en materia educativa. A las autoridades educativas le corresponde la tarea de elaborar verdaderas políticas destinadas al fortalecimiento de la educación y del docente, y en ese sentido consideramos que además de la organización de seminarios, se deben brindar las oportunidades de viajes culturales, fortalecer las relaciones internacionales y el turismo interno, campamentos vacacionales y otro tipo de actividades en las cuales tengan participación el educando los padres de familia y la comunidad.

Por razones metodológicas hemos dividido nuestras consignas con la esperanza de haber absuelto en debida forma su interrogante, me suscribo de usted.

#### I.- Antecedentes

#### Atentamente,

#### I.- ANTECEDENTES.

Desde el inicio de nuestra historia republicana los símbolos que nos identifican como Estado y Nación cobran interés en la trágica regulación jurídico-legal del Escudo de Armas de la República.

En 1904, la Junta LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER nombró al Ministro de Gobierno, PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN público, para el escogimiento de los símbolos que nos identificaran como Nación.

VB/AMdef/au, En el concurso de 1904 hubo 103 propuestas. No obstante, se escogió la propuesta de Don Nicanor Villalaz, la cual no fue inicialmente presentada junto con los otros concursantes.

Esta anomalía hizo que fuera la propia Asamblea Nacional, la que dilucidara la controversia. La solución se dio vía legal, por medio de la Ley 64 de 1904. En esta Ley, el artículo 2 preceptuaria lo siguiente:

Villalaz "ARTICULO 2: El Escudo provisional de la República descansa sobre campo verde, símbolo de la vegetación, y es de la forma comunmente denominada ojival y es terciado en cuanto a la división.