



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de julio de 2020
C-081-20

Comisionado

Ramón Nonato López

Director General del Servicio Nacional Aeronaval

Ministerio de Seguridad Pública

Ciudad.

Ref: Interrupción de Periodo probatorio, por licencias especiales (estado de gravidez y fuero maternal) para las unidades juramentadas en el cargo de agentes o subtenientes, del SENAN.

Señor Director General:

Su consulta va encaminada a determinar si la Dirección Nacional de Recursos Humanos, que es la unidad administrativa que aprueba la suspensión o extensión del período probatorio, por licencias especiales o por estudios, requiere de la solicitud previa o no del jefe inmediato de la agente o subteniente y si la unidad una vez se reincorpore de la licencia, el período de fuero maternal, se le tomará en cuenta, todas vez que no ejerce en dicho período funciones operativas sino administrativas.

Concretamente nos consulta lo siguiente:

- “1. ¿En los casos que los jefes inmediatos, no efectúen la solicitud previa de la suspensión o extensión del período de prueba, si la Dirección Nacional de Recursos Humanos, está en la facultad de hacerlo inmediatamente?”
2. Una vez la unidad se reincorpore por el fuero maternal. ¿Se le contemplará o no el tiempo de fuero maternal (labores netamente administrativas) ya que no ejercerá funciones operativas.” (Sic)

Respecto a su primera pregunta, este Despacho es del criterio que la suspensión o extensión del periodo de prueba de una unidad juramentada en el cargo de agente o subteniente de esa institución, debe realizarse por parte de la Dirección Nacional de Recursos Humanos del SENAN, con la participación del Jefe Inmediato de la unidad.

En cuanto a su segunda pregunta, debemos manifestar que concordamos con el criterio jurídico de la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del SENAN, cuando señala que, el tiempo que labore una servidora pública del SENAN cumpliendo labores administrativas, en caso de que la funcionaria se encuentre en el periodo del fuero de maternidad, se le debería computar para efectos del periodo probatorio, por ser cónsono con el criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia, fundamentado en la Constitución Política de la República de Panamá y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en las cuales se reconoce el derecho de la mujer en estado de gravidez o licencia de maternidad, a no ser

discriminada en su lugar de trabajo o ser despedida sin justificación, ya sea que labore en una empresa privada o en una institución del Estado.

Nuestro criterio jurídico, se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Sobre el fuero de maternidad

Mediante Nota N° C-071-18 de 19 de octubre de 2018¹, por medio de la cual se ofreció respuesta a una consulta formulada, por la Gerencia General de la Caja de Ahorros, esta Procuraduría señaló:

“El Fuero de Maternidad se encuentra reconocido en nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional, por medio del artículo 72 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 72:** Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo los casos especiales previstos en la ley, la cual reglamentará además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.”

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 28 de mayo de 2014², señaló lo siguiente:

"Como se observa, el artículo 72 de la Carta Magna establece una protección especial en favor de la mujer y la maternidad, que en el campo laboral se conoce como fuero de maternidad y que comprende, entre otros, los siguientes derechos y garantías:

1. El derecho a no ser separada de su empleo público o particular por causa del embarazo.
2. El derecho a descanso forzoso, retribuido del mismo modo que su trabajo, por un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho semanas que le siguen a dicho evento.
3. El derecho a conservar el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato.
4. El derecho a no ser despedida por el término de un año, luego de incorporarse la madre trabajadora a su empleo, salvo en los casos especiales previstos por la Ley.
5. El derecho a gozar de condiciones especiales de trabajo, reguladas por la Ley."

¹ La nota N° C-071-18 de 19 de octubre de 2018 puede ser consultada en la sección de servicios/consultas de nuestra página de internet.

² Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Lic. Evelyn L. Rodríguez contra el Decreto de Personal N° 182 de 6 de noviembre de 2009 suscrito por Ricardo Martinelli Berrocal en su calidad de Presidente de la República y Alma Cortés, entonces Ministra de Trabajo. Exp. 239-10

Más adelante, este mismo fallo de la Corte Suprema de Justicia dictaminó:

«No debe perderse de vista que la mujer embarazada o recién dada a luz, se encuentra dentro de lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales. Es por ello que la protección laboral especial a favor de la mujer en estado de gravidez o que acaba de dar a luz, se ubica como una modalidad de las denominadas acciones positivas moderadas que buscan, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad.

Esta protección contemplada en el artículo 72 de la Constitución Nacional, se ajusta igualmente al estándar internacional aplicable, que establece el derecho de toda mujer en época de preñez y en estado de lactancia a ser protegida de manera especial. En ese sentido, el Artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece:

ARTICULO VII. Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especial.

En igual sentido, en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), Convenio 183, Relativo a la Revisión del Convenio sobre la Protección de la Maternidad ha establecido que “...Uno de los aspectos más importantes relativos al trabajo de las mujeres, no abordado en el Sistema Interamericano, pero sí reconocido en el CEDAW y las legislaciones nacionales, es la garantía de los derechos de la mujer trabajadora durante el período de embarazo, el parto y el postparto”.³

El Art. 11 de la CEDAW señala que:

Artículo 11. 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

...

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;
- b. ... ”.»

³ *Ibidem.*

De modo que, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, referida en el fallo citado, reconoce el derecho de la mujer en estado de gravidez o licencia de maternidad, a no ser discriminada en su lugar de trabajo o ser despedida sin justificación, ya sea que labore en una empresa privada o en una institución del Estado.

II. Normas relativas al Servicio Nacional Aeronaval

En relación con el objeto de la consulta, encontramos disposiciones establecidas en la Ley N° 93 de 7 de noviembre de 2013 “*Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá*” así como en el Decreto Ejecutivo N° 219 de 13 de mayo de 2014 “*Que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013 que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval*”⁴, las cuales servirán de fundamento a nuestro análisis sobre lo planteado y que detallamos a continuación.

A. Ley N° 93 de 7 de noviembre de 2013 “Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá”

- Sobre el personal juramentado de la Carrera Aeronaval

El artículo 21 del mencionado cuerpo legal instituye la Carrera Aeronaval, así:

“**Artículo 21.** Se crea la Carrera Aeronaval en el ámbito de seguridad pública, a la que ingresarán los miembros del Servicio Nacional Aeronaval que, en virtud del nombramiento y toma de posesión en el cargo, presten juramento y hayan cumplido el respectivo periodo de prueba, de conformidad con la presente Ley y sus reglamentos.” (Subraya del Despacho)

De igual modo, el artículo 23 dispone:

“**Artículo 23.** Toda persona panameña, sin discriminación alguna, puede aspirar a pertenecer a la Carrera Aeronaval y a desempeñar un cargo en el Servicio Nacional Aeronaval, siempre que reúna los requisitos y cumpla con el periodo de prueba establecidos en esta Ley y en sus reglamentos.” (Subraya del Despacho)

De modo que, para pertenecer a la Carrera Aeronaval debe haberse completado el periodo de prueba y, haber cumplido con los requisitos establecidos en la Ley N° 93 de 2013 y su reglamentación.

Igualmente el artículo 25 del mismo cuerpo legal, establece entre las exigencias para ingresar a la institución, el **cumplimiento de cualquier otro requisito establecido en las disposiciones reglamentarias.** Veamos:

⁴ El Decreto Ejecutivo N° 219 de 13 de mayo de 2014 fue modificado por el Decreto Ejecutivo N° 96 de 13 de mayo de 2014. Ver Gaceta Oficial 28,027 de 10 de mayo de 2016.

“**Artículo 25.** Serán requisitos comunes para ingresar al Servicio Nacional Aeronaval los siguientes:

1. Ser panameño.
2. Tener mayoría de edad.
3. Poseer certificado de educación media.
4. No haber sido condenado por delito doloso o contra la Administración Pública.
5. Encontrarse en condiciones psicofísicas compatibles con el desempeño de las funciones correspondientes al cargo en que ingresa y no superar la edad máxima que establezca el reglamento.
6. Cumplir cualquier otro requisito que establezca el reglamento de esta Ley.”
(Subraya del Despacho)

Por su parte, el artículo 27 establece el alcance de dicha ley y sus reglamentos, con respecto al personal del Servicio Nacional Aeronaval:

“**Artículo 27.** Las normas y los principios establecidos en esta Ley y en sus reglamentos serán aplicables únicamente al personal juramentado del Servicio Nacional Aeronaval.”

- Sobre las licencias

La Ley N° 93 de 7 de noviembre de 2013 se refiere a las **licencias** como **acciones administrativas a las que tienen derecho los miembros del Servicio Nacional Aeronaval**. Veamos:

“**Artículo 28.** Son acciones administrativas las señaladas en la presente Ley y desarrolladas por el respectivo reglamento, entre otras, las siguientes: nombramientos, periodos probatorios, retribuciones, traslados, ascensos, licencias, evaluaciones, capacitaciones, bonificaciones, incentivos, retiros, reintegros, vacaciones, renunciaciones, sanciones, destituciones, suspensiones del cargo, permisos, condecoraciones y jubilaciones.” (Subraya del Despacho)

“**Artículo 65.** Los miembros del Servicio Nacional Aeronaval tendrán derecho a:

(...)

3. Obtener permisos remunerados y licencias con sueldo o sin sueldo. Las formas y los procedimientos relativos a estos serán determinados en el reglamento de esta Ley.

(...)” (Subraya del Despacho)

Como puede observarse de las disposiciones citadas, la mayoría remite al reglamento de la ley, para el correcto alcance y aplicación de las mismas.

B. Decreto Ejecutivo N° 219 de 13 de mayo de 2014 “Que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013 que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval”

En desarrollo de las disposiciones legales contenidas en la Ley N° 93 de 2013, el Decreto Ejecutivo N° 219 de 13 de mayo de 2014 “*Que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013 que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval*”, expedido por el Ministerio de Seguridad Pública, el cual contiene normas sobre la Carrera Aeronaval y las licencias. Veamos:

- Sobre el personal juramentado de la Carrera Aeronaval y el periodo de prueba aplicable al mismo.

El artículo 36 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 dispone, cómo se adscriben los miembros de la institución a la Carrera Aeronaval:

“**Artículo 36.** Quedan sometidos a la Carrera Aeronaval los miembros de la institución que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la Ley, siempre y cuando hayan aprobado el período probatorio de dos (2) años, contados desde su nombramiento.” (Subraya del Despacho)

A su vez, el artículo 37 del citado Decreto Ejecutivo, establece cuál es el **marco legal aplicable al personal juramentado del Servicio Nacional Aeronaval**, así:

“**Artículo 37.** Los miembros del Servicio Nacional Aeronaval, en su calidad de servidores públicos, se clasifican en personal juramentado y no juramentado.

El personal juramentado estará constituido por los servidores que ingresen a través de escuelas, academias o universidades de formación aérea, naval o terrestre, reconocidas por el Órgano Ejecutivo. Este personal se regirá por la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013 y este reglamento.

El personal no juramentado estará constituido por los servidores públicos que no ejercen funciones aeronavales y cuyas actuaciones se limitarán, única y exclusivamente, a fines administrativos y técnicos, con la idoneidad necesaria para los cuales fueron nombrados. Este personal estará regulado por las normas legales vigentes que tratan sobre la Carrera Administrativa y el Reglamento Interno del Ministerio de Seguridad Pública.” (Subraya del Despacho)

Sobre el **periodo de prueba aplicable a todo miembro juramentado del Servicio Nacional Aeronaval**, los artículos 68, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, señalan:

“**Artículo 68.** Toda persona que ha sido nombrada como miembro juramentado del Servicio Nacional Aeronaval en los cargos de agente o subteniente, deberá someterse a un periodo de prueba antes de adquirir el derecho de estabilidad laboral o el estatus de carrera aeronaval.” (Subraya el Despacho)

“**Artículo 69.** El periodo de prueba, comprende un lapso de tiempo de dos (2) años, contados desde el nombramiento de un miembro

juramentado de esta institución hasta su evaluación, la cual será realizada en conjunto por el supervisor y el coordinador de su adiestramiento en el servicio, y cuyo resultado determinará la adquisición del estatus de servidor público de Carrera Aeronaval o su desvinculación de la entidad.”
(Subraya del Despacho)

“**Artículo 70.** La Dirección Nacional de Recursos Humanos, será el responsable de que los miembros del Servicio Nacional Aeronaval cumplan con el período de prueba establecido, de acuerdo al respectivo manual de evaluación.”

“**Artículo 71.** El jefe inmediato de un miembro del Servicio Nacional Aeronaval en periodo de prueba, tendrá durante dicho periodo la responsabilidad de supervisarlo, orientarlo y capacitarlo en todas las tareas específicas de su puesto de trabajo.”

Adicionalmente los artículos 74 y 75 ibídem, se refieren a la **interrupción del periodo de pruebas**, de la siguiente manera:

“**Artículo 74.** La Dirección Nacional de Recursos Humanos, podrá aceptar interrupciones del periodo de prueba por licencias especiales, licencias por estudio, hasta un lapso del veinticinco por ciento (25%) de su duración. Si la interrupción sobrepasa dicho límite, el periodo de prueba será extendido hasta que se complete el tiempo estipulado. La interrupción del periodo de prueba no será contabilizada cuando obedezca a situaciones derivadas del servicio.”
(Subraya del Despacho)

“**Artículo 75.** La Dirección Nacional de Recurso Humanos, decidirá la suspensión o extensión del periodo de prueba por licencias especiales, licencias por estudio, previa solicitud del jefe inmediato.”
(Subraya del Despacho)

- Sobre las licencias

Sobre las licencias, comprendidas dentro de las acciones administrativas de acuerdo con el artículo 28 de la Ley N° 93 de 2013, debemos examinar inicialmente los artículos 82, 83 y 84 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, que a la letra señalan:

“**Artículo 82.** Son acciones administrativas, las acciones de personal amparadas en derechos, deberes y prohibiciones que se regulan en la Administración Pública de Recursos Humanos.”

“**Artículo 83.** Son acciones administrativas, además de las señaladas en el artículo 28 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, la asignación de funciones y rotaciones, el control de la asistencia y puntualidad, la administración de horarios, la actualización de los niveles y cargos, el escalafón aeronaval y el cese de labores.”

“**Artículo 84.** El trámite de acciones de personal es responsabilidad de la Dirección Nacional de Recursos Humanos y se desarrollará de conformidad al Manual de Acciones de Personal.”

Complementariamente, los artículos 128, 129 y 130 del citado Decreto Ejecutivo, se refieren de manera general a las licencias y los tipos de licencia, así:

“**Artículo 128.** Licencias son las ausencias justificadas del puesto de trabajo, motivadas por situaciones distintas a la de los permisos.”

“**Artículo 129.** Las licencias pueden ser:

Licencias con sueldos, para estudios formales, capacitación, representación de la institución o el país, por graves calamidades domésticas o emergencia nacional.

1. Licencias sin sueldos, para estudios personales, por disposición del Órgano Ejecutivo, por asuntos personales.
2. Licencias especiales, por riesgo profesional, por enfermedad o por gravidez.” (Sic)

El artículo 139 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 describe las licencias especiales, como sigue:

“**Artículo 139.** Las licencias especiales son las remuneradas por el Sistema de Seguridad Social a que tiene derecho todo servidor público. Serán concedidas por gravidez, enfermedad y riesgos profesionales.” (Subraya del Despacho)

A su vez, los artículos 140 y 141 siguientes, se refieren de manera concreta a las licencias especiales por gravidez:

“**Artículo 140.** La licencia por gravidez es el derecho que tiene la servidora pública a ausentarse durante catorce semanas remuneradas por parte de la Caja de Seguro Social, a partir de seis semanas antes y ocho semanas después del parto.” (Subraya del Despacho)

“**Artículo 141.** La servidora pública de Carrera Aeronaval que se encuentre en estado de gestación, previa acreditación de éste mediante certificado médico, o en el periodo de fuero maternal, se le asignarán labores administrativas dentro de su misma área de trabajo y/o sector de residencia permanente.” (Subraya el Despacho)

Finalmente, el artículo 144, establece la facultad de revocatoria de las licencias especiales cuando concurren ciertas causales:

“**Artículo 144.** Las licencias especiales podrán ser revocadas por la institución que la concede, cuando se compruebe que ha desaparecido la causa por la cual se solicitó o cuando se haya logrado o concedido con documentación falsa.”

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas dan cuenta que en la República de Panamá, la mujer trabajadora tiene una protección especial al más alto nivel, que se encuentran igualmente en disposiciones contenidas en instrumentos internacionales sobre protección de derechos humanos, de los que la República de Panamá es signataria. Esta protección especial a la mujer en estado de gravidez y con posterioridad al alumbramiento, busca prevenir que esta sea despedida sin causa justificada o discriminada por razón de su embarazo, en el lugar de trabajo. Los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de nuestro país en este sentido, han sido claros y consistentes por décadas.

Por otro lado, debemos destacar que las disposiciones relativas al Servicio Nacional Aeronaval, como son la Ley N° 93 de 7 de noviembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo N° 219 de 13 de mayo de 2014, que la desarrolla, reconocen la licencia de gravidez como un derecho de las servidoras a favor de la institución.⁵ De modo que, al tomar una decisión respecto a una servidora pública del Servicio Nacional Aeronaval, sea que se encuentre en periodo de gestación o con posterioridad a este, la protección aludida debe ser tomada en consideración a fin de evitar la violación de sus derechos.

Por otro lado, las normas sobre la Carrera Aeronaval contenidas en la Ley N° 93 de 2013 y el Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, establecen que para acceder a la misma, los miembros juramentados deben cumplir con un periodo de pruebas y los demás requisitos establecidos en la reglamentación.⁶ El periodo de prueba, de acuerdo con los artículos 36 y 69 del Decreto en mención, tienen una extensión de dos (2) años contados a partir del nombramiento del miembro juramentado, hasta su evaluación.

La evaluación, que debe ser realizada de manera conjunta por el supervisor y el coordinador de adiestramiento en el servicio de la unidad, puede tener uno de dos efectos: la adquisición del estatus de servidor público de Carrera Aeronaval o, la desvinculación del miembro juramentado de la entidad; de forma tal que esta evaluación, forma parte de los requisitos a cumplir por parte de los aspirantes a la Carrera Aeronaval.

Lo que quiere decir que, para adquirir el estatus de servidor público de la Carrera Aeronaval, el miembro juramentado debe someterse a una evaluación con posterioridad al cumplimiento del periodo probatorio. Es decir, que debe haber completado en su totalidad el periodo probatorio antes de ser evaluado.

Sobre la interrupción del periodo de prueba de dos (2) años, el artículo 74 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 establece que corresponde a la Dirección Nacional de Recursos Humanos del SENAN aceptar las interrupciones del mismo, por licencias especiales y licencias por estudio, hasta un lapso del 25% de su duración, es decir, hasta un máximo de 6 meses. Ahora bien, si la interrupción sobrepasa dicho límite, el periodo de prueba deberá ser extendido hasta que se complete el tiempo estipulado de los dos (2) años.

⁵ Cfr. Artículos 139, 140 y 141 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014.

⁶ Cfr. Artículos 21, 23 y 25 de la Ley N° 93 de 2013 y artículos 36, 68, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014.

Complementariamente, el artículo 75 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 dispone que la Dirección Nacional de Recursos Humanos, es la encargada de decidir sobre la suspensión o extensión del periodo de prueba por licencias especiales y licencias por estudio, previa solicitud del jefe inmediato. Es decir que, siempre que se trate de la suspensión o extensión del periodo de pruebas previamente concedido por la Dirección Nacional de Recursos Humanos del SENAN, debe mediar solicitud del jefe inmediato. En el caso de que una funcionaria del Servicio Nacional Aeronaval con categoría de miembro juramentado, que se encuentra en periodo de prueba, haga uso de una licencia por gravidez o por estudios, que cuente con la aprobación de la Dirección Nacional de Recursos Humanos de la entidad y se requiera la suspensión del periodo de prueba, debe mediar una solicitud de su jefe inmediato para ello, sin perjuicio de su derecho a ausentarse 6 semanas antes y 8 semanas después del parto.

De igual manera, al finalizar la licencia de que se trate, si se requiriera extender el periodo de prueba para cumplir con el término de dos (2) años, el jefe inmediato deberá solicitar una extensión; por otro lado, los artículos 139 y 140 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, establecen como un derecho de las servidoras públicas, sin distinción, el solicitar una licencia especial por gravidez.

Considerando lo establecido en los artículos 21 y 23 de la Ley N° 93 de 2013 y los artículos 36 y 68 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, ya citados, los cuales señalan que para pertenecer a la Carrera Aeronaval, se debe haber aprobado el período probatorio de dos (2) años; es decir, que mientras no se supere el período probatorio, se es un aspirante a pertenecer a la Carrera Aeronaval, no un miembro de la misma.

El artículo 37 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 dispone que el personal no juramentado del SENAN se encuentra regulado por *“las normas legales vigentes que tratan sobre la Carrera Administrativa y el Reglamento Interno del Ministerio de Seguridad Pública.”*

El Texto Único de la Ley N° 9 de 1994 ⁷ se limita a describir los tipos de licencias especiales por medio de su artículo 90, así:

“Artículo 90. Se denominan licencias especiales las remuneradas por el sistema de seguridad social, y son causadas por:

1. Gravidez.
2. Enfermedad que produzca incapacidad superior a quince días.
3. Riesgos profesionales.”

A su vez, la Resolución N° 102 de 28 de diciembre de 2011⁸, *“Por la cual se adopta el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Seguridad Pública”*, señala en el “Glosario de Términos” que la licencia por gravidez *“es el derecho al descanso forzoso que se le concede a la*

⁷ El Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 contiene el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, como fuera autorizado por el artículo 34 de la Ley 27 de 2017. Ver Gaceta Oficial 28,729 de 11 de marzo de 2019.

⁸ Cfr. Gaceta Oficial N° 26974-A de 14 de febrero de 2012.

servidora pública en estado de gravidez; de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución Política...". (Subraya y resalta del Despacho)

Sobre las licencias especiales, el artículo 64 de dicha resolución establece:

“ARTÍCULO 64: DE LAS LICENCIAS ESPECIALES. El servidor público tiene derecho a licencia especial por:

- a. Riesgo profesional;
- b. Enfermedad profesional;
- c. Gravidez.

El servidor público que se acoja a la licencia especial deberá cumplir con las disposiciones establecidas por la Caja de Seguro Social.”

Por otro lado, es necesario recordar el criterio de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ya citado, con fundamento en la Constitución Política de la República de Panamá y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en cuanto a que se reconoce el derecho de la mujer en estado de gravidez o licencia de maternidad, **a no ser discriminada en su lugar de trabajo** o ser despedida sin justificación, ya sea que labore en una empresa privada o en una institución del Estado.

A este respecto, observamos que la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del SENAN, mediante la Nota N° 0356 SENAN/DINAJ-20 de 3 de marzo de 2020, sobre la consulta planteada, manifiesta lo siguiente:

“Con relación al tiempo laborado, en su tiempo de fuero maternal, las labores tanto administrativa, como operativa y técnica, son de gran importancia y están encaminadas a la eficiente administración, planificación, organización y ejecución de los servicios de seguridad que presta la institución. En consecuencia, salvo mejor criterio, las funciones administrativas forman parte y son necesarias para que el SENAN, cumpla con lo establecido en la Ley 93 que reorganiza el SENAN. Es por ello, que una vez la unidad femenina se incorpore a sus labores por el fuero maternal, se le debe contemplar este tiempo trabajado en el área administrativa, como periodo de prueba.” (Sic)

Este Despacho considera que lo señalado por la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del SENAN es cónsono con el criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a que lo adecuado sería aplicar a todas las servidoras públicas del SENAN el beneficio establecido en el artículo 141 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 para las que pertenecen a la Carrera Aeronaval, ofreciendo un trato equitativo a todas las funcionarias, tal como dispone la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

En este sentido, lo recomendable sería modificar el Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014 para que se equiparen los derechos de todas las servidoras públicas de la institución que se encuentren en periodo de gestación o en el del fuero maternal.

En conclusión, este Despacho es del criterio que la suspensión o extensión del periodo de prueba del aspirante a miembro juramentado de la Carrera Aeronaval, debe realizarse por parte de la Dirección Nacional de Recursos Humanos del SENAN, con la participación del Jefe Inmediato de la unidad, según lo dispuesto en los artículos 74 y 75 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014.

Con respecto a la servidora pública que se ha visto en la necesidad de interrumpir el periodo probatorio para acogerse a una licencia por gravidez y se encuentra cumpliendo labores administrativas, por encontrarse dentro del periodo del fuero de maternidad; consideramos que tal como ha manifestado la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del SENAN, dichas labores también son necesarias para el buen curso de la institución y por tanto, el tiempo que la funcionaria desarrolle las mismas se le debería computar para efectos del periodo probatorio; ello, con fundamento en el criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia, sustentado en la Constitución Política de la República de Panamá y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en las que se reconoce el derecho de la mujer en estado de gravidez o licencia de maternidad, a no ser discriminada en su lugar de trabajo o ser despedida sin justificación, ya sea que labore en una empresa privada o en una institución del Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm