

Panamá, 19 de noviembre de 1981

Señor Licenciado
Julio F. Barba G.,
Director de Asesoría Legal
del Ministerio de Educación,
E. S. D.

Señor Licenciado:

En mi poder su atenta Nota N° A.L. 120 de 28 de septiembre de 1981, por medio de la cual, siguiendo instrucciones de la señora Ministra, me formula usted una consulta relacionada con la aplicación del artículo 126 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, reformado por el artículo primero del Decreto de Gabinete N° 67 de 11 de abril de 1972.

Gustosamente paso a emitir opinión al respecto, en la siguiente forma:

Primera interrogante: "La compensación económica que reclaman los educadores que dirigen Ciclos Básicos con internados y ahora están encargados de Primeros Ciclos con internados, debe ser reconocida incondicionalmente en la cuantía que señala el artículo 126 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, siempre que se compruebe que se cumplan los requisitos que dicha disposición exige para merecerla."

Respuesta: En primer lugar veamos lo preceptuado por el artículo 126 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, tal como quedó reformado por el Artículo primero del Decreto de Gabinete N° 67 de 11 de abril de 1972.

"Artículo 126. Los Directores de los establecimientos de enseñanza en los cuales

funcionen internados, están obligados a vivir en ellos y recibirán del Gobierno sus alimentos. Igual obligación tendrán los otros empleados que por razón de sus funciones estén sometidos a residir permanentemente en el plantel. Fuera de dichos empleados ningún otro tendrá derecho a alimentos ni a remuneración en concepto de tal.

PARAGRAFO: En los casos en que el plantel educativo no ofrezca las condiciones adecuadas para alojar a sus Directores, éstos tendrán derecho a percibir mensualmente una compensación en efectivo, por la vivienda y alimentación no disfrutada de ciento cincuenta balboas (B/150.00) los Directores; y de setenta y cinco balboas (B/75.00) los Subdirectores, como reconocimiento por los servicios extraordinarios prestados en la administración y manejo de los intereses a su cargo.

Para los demás empleados que por razón de su trabajo estén obligados a residir en el plantel, el Organó Ejecutivo señalará, en cada caso, la remuneración correspondiente."

En esta disposición se destacan los siguientes supuestos:

- a) Los Directores de los establecimientos de enseñanza en los cuales funcionen internados están obligados a vivir en ellos y recibirán del Gobierno sus alimentos;
- b) Igual obligación tendrán los otros empleados que por razón de sus funciones estén "sometidos" a residir permanentemente en el plantel;
- c) Fuera de dichos empleados ninguno otro tendrá derecho a alimentos ni a remuneración en concepto de tal;
- d) En los casos en que el plantel educativo no ofrezca las condiciones adecuadas para alojar a sus Directores, éstos tendrán derecho a percibir mensualmente una compensación en efectivo por la vivienda y alimenta-

tt

ción no disfrutada de ciento cincuenta balboas (B150.00) los Directores, y de setenta y cinco (B75.00) los Subdirectores como reconocimiento por los servicios extraordinarios prestados en la administración y manejo de los interesados a su cargo, y

e) Para los demás empleados que por razón de su trabajo estén obligados a residir en el plantel, el Orga no Ejecutivo señalará en cada caso la remuneración correspondiente.

Es nuestro criterio que los educadores que dirigen Ciclos Básicos con internados y ahora están encargados de Primeros Ciclos con internados, tienen derecho a la compensación económica establecida en el Artículo 126 de la Ley 47 de 1946, siempre y cuando se compruebe que se cumple con los requisitos que dicha disposición exige para merecerla. Tal concepto lo fundamentamos en el hecho de que el artículo 126 es genérico, es aplicable a todo establecimiento educativo del Estado que tengan internados. La mencionada norma jurídica no establece diferencias en cuanto a la categoría de las escuelas, ni de los Directores, Subdirectores y empleados, de allí que no sea permisible establecer diferencias que la Ley no ha establecido. A este respecto existe el principio de derecho indicativo de que "donde la Ley no distingue no debe distinguirse".

Segunda interrogante: "Tiene facultad el Ministerio de Educación para reglamentar el artículo 126 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, en cuanto al reconocimiento de dicha compensación, tomado en cuenta las circunstancias señaladas en la parte explicativa de la presente consulta?"

Respuesta: La Constitución Política de 1972, en su artículo 164, ordinal 5º, dispone lo siguiente:

"Artículo 164. Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, según el caso:

5. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu; "

st

Esta norma constituye el fundamento jurídico de los reglamentos subordinados o de ejecución. Estos son aquellos dictados por el Poder Administrador con el fin de contribuir a la mejor ejecución de las leyes, desarrollando sus disposiciones. El reglamento provee a la ejecución de una Ley y debe enmarcarse dentro de sus límites.

Así, mientras que la ley crea el derecho el reglamento no crea un nuevo derecho, sino que establece reglas para hacer efectivo ese derecho creado por la Ley.

Sobre este tópico SAYAGUÉS LASO, nos ofrece los siguientes comentarios:

"Esta adecuación de la norma reglamentaria a la ley es aun más estricta en los reglamentos de ejecución, cuyo objeto es complementar aquella para hacer posible su cumplimiento y asegurarlo. De ahí que no sólo deba respetar la letra de la ley, sino también su espíritu.

Pero sería erróneo menospreciar la importancia del reglamento de ejecución de ley, porque aun estando subordinado estrictamente a ésta, tiene un campo de acción relativamente amplio y en cierta medida puede desarrollar el texto legal, especialmente cuando la ley sólo consagra las normas fundamentales. Así, admítase que por vía reglamentaria pueden establecerse formalidades o requisitos no previstos en la ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o definirse palabras usadas por el legislador y cuyo alcance conviene precisar a fin de evitar dudas. Pero en este último supuesto y, en general, cuando la administración interpreta el sentido de la ley por vía reglamentaria, ha de entenderse que la interpretación afirmada vale en cuanto esté conforme a la voluntad legislativa." (Enrique Sayagués Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. pág. 130 y 131.)

En consecuencia, opinamos que, con fundamento en el artículo 164, ordinal 5 de la Constitución Políti-

ht

ca, el señor Presidente de la República, con la cooperación de la señora Ministra de Educación puede reglamentar el artículo 126 de la Ley 47 de 1946, en cuanto al reconocimiento de la compensación económica.

Tercera interrogante: "Esta reglamentación deberá establecerse por Resuelto Ministerial o mediante Decreto Ejecutivo."

Respuesta: La reglamentación del artículo 126 de la Ley 47 de 1946 deberá establecerse por medio de un Decreto Ejecutivo, ya que esta es la forma en que la Constitución prevé la reglamentación de las leyes en Panamá. En cambio el Resuelto Ministerial es utilizado por los Ministros de Estado para resolver asuntos de los Ministerios. Sobre este particular el artículo 14 de la Ley 47 de 1946 expresa:

"Artículo 14. Las formas de expresión del Organó Ejecutivo y del Ministerio de Educación son las siguientes: Decretos y Resoluciones, que llevarán las firmas del señor Presidente de la República y del Ministro de Educación y Resueltos que llevarán las firmas del Ministro de Educación y del Secretario del Ministerio."

Sobre la figura jurídica del Resuelto Ministerial el Doctor César A. Quintero expone:

"El resuelto es una especie jurídica que surgió de hecho en nuestra práctica administrativa hace más de medio siglo. A través de ella se han venido decidiendo, desde entonces, asuntos administrativos de carácter poco trascendente: concesión de vacaciones regulares a un empleado; designación del empleado que ha de sustituir temporalmente a otro que está en uso de vacaciones o licencia; traslado de empleados de un lugar a otro (maestros, por ejemplo); licencias por gravedad a las mujeres; licencias por enfermedad, etc. etc."

Originalmente, tales disposiciones administrativas llevaban las firmas del Presidente y del Ministro del ramo. Pero, en la segunda década de este siglo, comenzaron a

CS

ser firmadas (en la Secretaría de Instrucción Pública) por el Secretario (hoy Ministro) y por el Subsecretario (hoy Viceministro) del ramo.

Esta práctica racional se introdujo de hecho y extraconstitucionalmente, ya que, como advierte el doctor Solís en el párrafo que hemos transcrito, la Constitución de 1904 no permitía a los Secretarios de Estado dictar disposiciones -aun cuando fueran sobre materias de rutina- sin la firma del Presidente.

De ahí que, en nuestro concepto, el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1941 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 145 de la actual) vino a constitucionalizar la práctica de los resueltos ministeriales y de otras especies afines." ("El Órgano Ejecutivo". Derecho Constitucional, Folleto N° 1 del Tomo II, abril de 1970, pág. 24).

Así, pues, podemos apreciar la diferencia entre el Decreto Ejecutivo y el Resuelto Ministerial. El primero se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene el Órgano Ejecutivo para emitir disposiciones de carácter general y obligatorio al momento de reglamentar las leyes; en cambio el segundo versa solamente sobre asuntos administrativos internos de los Ministerios. De lo expuesto se concluye que la reglamentación de las leyes debe hacerse por medio de Decretos Ejecutivos.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. atentamente,

Ldo. Carlos Pérez Castrellón
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION