



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de noviembre de 2022
Nota C-198-22

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref.: Salario que debe recibir un docente interino, nombrado para reemplazar temporalmente al docente permanente que se encuentra ausente o en uso de licencia.

Señora Ministra:

En ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, damos respuesta a la Nota DM/DNAL-104-2299-PD-04 de 28 de octubre de 2022, a través de la cual el licenciado **JOSÉ PÍO CASTILLERO**, Ministro de Educación, encargado, elevó a este Despacho una consulta relacionada con: “...el salario que deberá recibir el docente interino que es nombrado para reemplazar temporalmente al docente permanente (posición por concurso) que se encuentra ausente o en uso de licencia.”

Respecto al tema objeto de la consulta, esta Procuraduría comparte el criterio expresado por la Dirección Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, cuando sostienen que, debe mantenerse el salario de la posición del docente permanente, que está en uso de licencia, para aquel docente interino que lo reemplazará. Es decir, que el docente interino no puede devengar un salario distinto, independientemente que tenga una categoría distinta, ya sea menor o mayor, toda vez que el ingreso económico que percibe el docente es sobre la base del sistema de méritos.

Es importante en primera instancia indicarle que, la contestación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

Un aspecto de esencial importancia al que debemos hacer referencia, lo constituye, el principio cardinal de legalidad, el cual se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal. Veamos:

A. Marco Constitucional:

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, propone que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; es decir, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Con referencia a lo anterior, debo manifestar de igual forma que, el *Principio de Legalidad*¹ entraña que los poderes públicos sólo pueden proceder de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la vinculación positiva de los poderes públicos, en la cual éstos (*los poderes*), solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido, por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

En este orden de ideas, es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley No.82 de 29 de noviembre de 1963², reformó el artículo 17 de la Ley No.12 de 07 de febrero de 1956, que guarda relación con los concursos para llenar los puestos vacantes permanentes e interinos dentro del Ministerio de Educación, y cuyo texto expresa lo siguiente:

“Artículo 10. El Artículo 17 de la Ley 12 de 1956, quedará así:

Artículo 17: Lo concursos para llenar las vacantes permanentes de maestros o profesores se harán en el mes de febrero. Los concursos para llenar las otras posiciones se harán cada vez que se produzca la vacante, una semana después de haberse tenido conocimiento de la misma.

Inmediatamente después de examinados los méritos de cada candidato, por los procedimientos que las disposiciones legales establezcan sobre el particular, la Dirección de Personal o la Junta de Personal, según sea el caso, presentará al Ministerio de Educación una terna con los nombres de las personas idóneas que ocupen los tres (3) primeros lugares, a fin de llenar los puestos vacantes, permanentes o interinos.
...” (Lo subrayado es nuestro)

¹FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

² Por la cual se reforman los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 13, 16, 17, 18, 25, 26, 27 de la Ley N°.12 de 1956, y se adiciona un artículo nuevo a esta Ley; se modifica el artículo 14 de la Ley N°.23 de 1958 y se reforman los artículos 114, 155, 156, 157, 180.

Por su parte, el artículo 175 del Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, "Por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002", señala en su primer párrafo que: "Las personas que designe el Órgano Ejecutivo para reemplazar a los miembros del personal docente, ausentes del servicio activo en uso de licencia, serán nombrados en interinidad..."

Igualmente, los numerales 8, 9 y 10 del artículo 220 ibídem, establecen el procedimiento de reclutamiento y selección del personal docente del MEDUCA, en los siguientes términos:

"Artículo 220: La Comisión Regional de Selección de Personal Docente tendrá la función de colaborar en los procesos de reclutamiento y selección, para el traslado y nombramiento del personal docente, directivo y de supervisión de la respectiva región escolar, para lo cual sus miembros desempeñarán sus funciones en atención a los siguientes lineamientos:

- ...
8. Los procesos de reclutamiento y selección incluyen elaborar las listas de elegibles, resolver los reclamos que se presenten, elaborar y presentar las ternas a la instancia siguiente, y resolver las impugnaciones en primera instancia, para los traslados y nombramientos del personal docente y directivo y de supervisión de la región;
 9. Junto con la Dirección Regional seleccionará de manera inmediata, de la lista de elegibles, los docentes que se requieran para ocupar las vacantes que se produzcan por licencias, aumentos no previstos, renunciaciones, jubilaciones y traslados especiales y urgentes, así como cualquier otra situación que requiera una rápida intervención para resolver la ausencia de personal;
 10. Una vez definida la terna, deberá ser remitida a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, con indicación de la puntuación obtenida por cada uno de los integrantes.
- ..." (Lo subrayado es nuestro)

De las normas anteriores se desprende que, para seleccionar a los docentes que se requieran para ocupar las vacantes que se produzcan durante el año escolar, por licencia del titular, se deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 17 de la Ley No.52 de 1956, en concordancia con los numerales 8, 9 y 10 del artículo 220 del Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

Por otro lado, el Resuelto No.804 de 5 de marzo de 2020³, que adopta el Texto Único del Decreto Ejecutivo No.203 de 27 de septiembre de 1996, por el cual se establece el procedimiento para los nombramientos y traslados del Ministerio de Educación, dispone en su artículo 41, que el nombramiento con carácter de interino procede cuando se produzca una vacante por licencia del titular del cargo, en una serie de casos. Veamos:

³ Publicado en Gaceta Oficial No.29094 de 19 de agosto de 2020.

"Artículo 41. El nombramiento con carácter interino procede cuando se produce una vacante por licencia del titular del cargo, en los siguientes casos:

1. Estudios;
2. Enfermedad;
3. Gravidéz;
4. Ocupar otro cargo dentro o fuera del ramo;
5. Motivos personales;
6. Pensionados temporalmente por la Caja de Seguro Social."

Es por todo lo anterior que, esta Procuraduría comparte el criterio expresado por la Dirección Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, cuando sostiene que, debe mantenerse el salario de la posición del docente permanente, que está en uso de licencia, para aquel docente interino que lo reemplazará. Es decir, que el docente interino no puede devengar un salario distinto, independientemente que tenga una categoría distinta, ya sea menor o mayor, toda vez que el ingreso económico que percibe el docente es sobre la base del sistema de méritos.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, reiterándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-188-22

c.c. Su Excelencia
José Pío Castillero
Viceministro Administrativo de Educación