

Panamá, 3 de diciembre de 1997.

Su Excelencia
Pablo Antonio Thalassinós
Ministro de Educación.
E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a su Nota-Consulta N°.104-486, de 1 de octubre de 1997, recibida en nuestro Despacho el día 6 de octubre de 1997, tenemos a bien ofrecer respuesta a la misma, dentro del marco legal que nos atribuyen los artículos 217, numeral 5, de la Constitución Política Nacional y 346, numeral 6, del Código Judicial.

Para efectos de una mejor exposición de la Consulta que absolvemos y en aras de una atinada comprensión, procederemos, en primer lugar, a describir algunos antecedentes que plantea la Asesoría Legal de su Despacho y luego hacer breves comentarios sobre los conceptos de **educador y sobresueldo** y, posteriormente externaremos nuestro criterio.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con el Artículo 4 de la Ley 10 de 1994, por la cual se modifica y adiciona la Ley 47 de 20 de noviembre de 1979, que establece la Política Salarial de los educadores, y se aumentan los sobresueldos de los educadores que laboran en el Ministerio de Educación, **"El Educador sólo podrá acumular sobresueldos hasta los 28 años de servicios"**.

La aplicación de esta norma plantea una interrogante en aquellos casos en que el educador cumple veintiocho (28) años de servicios, de los cuales algunos años fueron en cargos administrativos dentro de la Institución. En estos casos, la

Dirección de Personal le concede el sobresueldo que sólo es para educadores, en base a los años laborados como docentes. Así, por ejemplo: un educador que cumplió el pasado 1 de abril, 28 años de servicios, de los cuales laboró ocho (8) en un cargo administrativo, se le calcula su sobresueldo de acuerdo a la escala y en base a 20 años.

Este educador, tal como lo establece el Artículo 4 de la Ley antes mencionada, no tiene derecho a sobresueldos, ya que completó sus 28 años de servicios en la institución y adquirió inmediatamente su derecho a jubilación. El problema surge en este caso, porque el educador sigue laborando en el Sistema Educativo y como no ha completado sus veintiocho años como docente, reclama el pago de sobresueldo, alegando que la escala va hasta los 28 años de servicios y él, en ejercicio de la docencia, sólo tiene 20 años de servicio.

PREGUNTA

¿Debe el Ministro de Educación, en el caso de los educadores que con anterioridad al ejercicio de la docencia, han desempeñado cargos administrativos dentro de la institución, calcularles sobresueldos de acuerdo a la escala, en base solamente a los años laborados como docentes, teniendo presente que para efectos de jubilación se le toman en cuenta los años laborados como administrativos?

II. CONCEPTOS

1. Educador

Para el Jurista Guillermo Cabanellas, "El educador es el profesor, maestro, superior que educa, enseña, guía. Notablemente, el vocablo se refiere a los profesionales de la enseñanza; los cuales instruyen, pero más educan." (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, 21a. ed., Edit. Heliasta S.R.L., Argentina, 1989, pág. 374)

2. Sobresueldo

Constituyen derechos accesorios del sueldo y se computan para los efectos de la jubilación y la pensión. Sostiene Villegas, "...Son denominados genéricamente derechos

accesorios del sueldo determinadas contraprestaciones en dinero que el Estado (latu sensu) concede a sus empleados y funcionarios. En esta denominación, por cierto incorrecta, están comprendidos: los sobresueldos, las asignaciones familiares, las gratificaciones, los viáticos, los gastos de representación, los aguinaldos. Todas estas ventajas patrimoniales no tienen el mismo carácter jurídico. La distinción reviste importancia desde el punto de vista jurídico.

El sobresueldo y la asignación familiar -dispuestos por la Ley- se incorporan al sueldo propiamente dicho, y, por consiguiente, se rigen por los principios reguladores del sueldo. Tienen su mismo fundamento económico. El sueldo y el sobresueldo o la asignación familiar deben computarse a los efectos de la jubilación y de la pensión. En esta materia, -salvo disposiciones en contrario de la Ley- tanto el sobresueldo como la asignación familiar no pueden ser considerados sino como derecho subjetivo del empleado o funcionario". (VILLEGAS, Benjamín Basavilvaso, Derecho Administrativo I, Tomo III, Edit. Argentina, Buenos Aires, 1951, págs. 494y 495.)

La Ley N°.10 de 5 de julio de 1994 "Por la cual se modifica y adiciona la Ley N°.47 de 20 de noviembre de 1979, que establece la Política Salarial de los Educadores, y se aumentan los sobresueldos de los Educadores que laboran en el Ministerio de Educación", define, en su artículo 9, Parágrafo 3, lo que se entiende por sobresueldo y dice: "Se entiende por sobresueldo el incremento en la remuneración por antigüedad de **servicio docente**.

Inferimos de las conceptualizaciones expuestas, que el Educador es una persona que ejerce funciones de docente, y como tal está dedicado a enseñar e impartir instrucciones, pero sobre todo educa, orienta y dirige; ésta es su función primordial. Indicamos en líneas anteriores, que el sobresueldo es un derecho accesorio al sueldo y se computa para efectos de la jubilación y la pensión; es una especie de contraprestación en dinero que el Estado ofrece a los empleados y funcionarios. Para la Ley de Política Salarial, es un incremento en la remuneración del funcionario, por antigüedad de servicio docente.

III. CRITERIO DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

La Ley 47 de 1979, modificada por Ley 10 de 1994, establece que el educador sólo podrá acumular sobresueldos hasta los 28 años de servicio, sin hacer distinción alguna si es docente o administrativo, ya que ambos son favorecidos hasta diciembre de 1999, con la respectiva jubilación. En este sentido, si la Ley no distingue entre los años laborados como docente y como administrativo, para efectos de la jubilación, no puede la Administración hacer esta distinción y seguir otorgándole sobresueldos al educador. Para efectos de la Ley, se trata de un educador que cuenta ya con 28 años de servicio.

La práctica en esta institución pública es la de que si un funcionario concursa para una posición docente, se le computarán para efectos de jubilación, todos los años de servicios laborados en la Institución. La Ley 10 es clara al establecer que el educador acumulará sobresueldos hasta los 28 años de servicio. Por lo tanto, si el educador cumple 28 años de servicios, no podrá acumular más sobresueldos, ya que ello implicaría tener que darle sobresueldo con más de 28 años de servicio.

IV. DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Ley N°10 de 5 de julio de 1994, sobre **Política Salarial**, establece en el artículo 4, por medio del cual, se adiciona el Artículo 11 A, a la Ley N°.47 de 20 de noviembre de 1979, lo siguiente:

"Artículo 11 A. El Educador sólo podrá acumular sobresueldos hasta los 28 años de servicio. Se exceptúan de esta disposición todos los Educadores que se acojan a su jubilación en el año escolar 1994-1995".

Retomando la posición mantenida por la Asesoría Legal de su Despacho y la disposición legal bajo examen; coincidimos con su opinión, en el sentido de que la Ley 10 de 1994, establece que el educador sólo podrá acumular sobresueldos hasta los 28 años, entendiéndose por estos como el incremento en la remuneración por antigüedad de servicios que tiene el educador y no más de ese tiempo. Es decir, que esta norma jurídica establece un tope máximo de tiempo, para que se pueda acumular sobresueldos, no determinándose con esto, que forzosamente todo el que preste servicio como docente tenga que laborar efectivamente los 28 años como tal. En otras palabras, la disposición no obliga al docente a generar sobresueldos por 28 años, ni tampoco al Ministerio de

Educación a cubrir sobresueldos más allá de 28 años, a aquellos docentes, que por alguna razón no siempre prestaron servicios como docentes.

Por otro lado, es importante destacar que la Ley in comento, no hace distinción entre si el funcionario es docente o administrativo, ya que para efectos de la jubilación se toman en cuenta a ambos. Definitivamente, que si la Ley no entra a distinguir entre los años laborados como docente o administrativo, no le es dable al Ministerio de Educación hacer estas diferenciaciones y seguir otorgándole sobresueldos al educador más allá del tiempo normado en la Ley.

Por todo lo antes expuesto, somos del criterio, de que el educador sólo acumulará sobresueldo hasta los 28 años de servicios y no podrá acumular más sobresueldos de los establecidos en la Ley.

En espera de haber dado respuesta a su interesante Consulta, me suscribo del señor Ministro, con las seguridades de mi aprecio y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.