



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de octubre de 2021
C-174-21

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref.: Ternas en el Ministerio de Educación para los efectos de seleccionar al personal docente, directivo y de supervisión.

Señora Ministra:

Por este medio me refiero a su Nota N°.3001-DM-2021 de 21 de septiembre de 2021, recibida el día 24 del mismo mes, mediante la cual eleva consulta a esta Procuraduría relacionada al tema de las ternas en el Ministerio de Educación para efectos de seleccionar al personal docente, directivo y de supervisión.

A pesar que en esta oportunidad el Despacho de la señora Ministra, no plantea la construcción de una pregunta en concreto, procederemos a responder la consulta, en los siguientes términos a saber:

I. Nuestro criterio jurídico.

Analizada la estructura y el planteamiento del tema objeto de su consulta, debo señalar en primera instancia que esta Procuraduría prohíja la opinión emitida por el Ministerio de Educación, cuando sostienen que, para que exista una selección correcta conforme a la ley, debe declararse desierta la vacante por falta de candidatos para integrar la respectiva terna, lo que desde luego, restringe o limita la alternabilidad en la actuación de la institución, para escoger al mejor candidato. Dicho en otras palabras, en el caso de un concurso en el que se presenten menos de tres (3) aspirantes a un cargo, el mismo deberá declararse desierto, puesto que no se cumpliría con el requisito principal de integración de la terna que debe la Dirección de Personal o la Junta de Personal, según sea el caso, presentar al Ministro de Educación a fin de llenar los puestos vacantes, permanentes e interinos para realizar así el nombramiento respectivo.

II. Fundamento de la opinión de esta Procuraduría.

Debemos indicar primeramente que los principios fundamentales de Derecho¹ recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; es decir, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permita.

¹ Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000.

Con referencia a lo anterior, debo advertir que el *Principio de Legalidad*² entraña, que los poderes públicos solo pueden actuar 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 los poderes públicos 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 sentido, es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley N°.82 de 29 de noviembre de 1963³ por el cual se modifica el artículo 17 de la Ley N°.12 de 1956, señala en relación a los concursos para llenar las vacantes permanentes de maestros o profesores y de las otras posiciones, que la Dirección de Personal o la Junta de Personal, según sea el caso, presentará al Ministro 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 e interinos. Veamos:

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

Artículo 17. Los 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 Ministro 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 e interinos.**

La Dirección de Personal o la Junta de Personal, según sea el caso, antes de certificar la terna, notificará a cada interesado el lugar que ocupó, según los resultados del concurso...”

Cabe resaltar que el concepto “**terna**” de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, se define como: “*Conjunto de tres personas propuestas para que se designe de entre ellas la que haya de desempeñar un cargo o empleo.*”

En este orden de ideas, el Texto Único del Decreto Ejecutivo N°.203 de 27 de septiembre de 1996⁴, por el cual se establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática, señala que las vacantes de los cargos de supervisión escolar y de dirección y subdirección de centros educativos, serán sometidas a concurso conforme se produzcan, realizando una convocatoria mediante

² FERNÁNDEZ 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.

³ 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.

⁴ Aprobado mediante Resuelto N°.804 de 5 de marzo de 2020 y publicado en Gaceta Oficial N°.29094 de 19 de agosto de 2020.

comunicado, en el que se indicará la fecha de apertura del concurso, el período que tiene los aspirantes para postularse y cualquier otra información necesaria para el desarrollo del mismo⁵.

Por lo tanto, aquellos educadores que deseen participar en este concurso, deberán postularse para las vacantes que aspiran dentro de los siete (7) días hábiles siguientes contados a partir del primer día de publicación del comunicado de apertura del concurso⁶.

No obstante, dicho instrumento normativo señala en sus artículos 28 y 29, en que momento el Ministerio de Educación podrá declarar desierto un concurso o una, o varias vacantes sometidas a nombramiento o traslado. Veamos:

“**Artículo 28.** El Ministerio de Educación podrá declarar desierto un concurso cuando medie alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que no se presente ningún concursante dentro del plazo señalado en la convocatoria.
2. Que los concursantes no reúnan los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo.
3. Que el concurso no se haya realizado de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en este Decreto.

Declarada desierta una vacante, se procederá a incluirla en el concurso siguiente de conformidad con el artículo 12 de este Decreto. En caso de quedar desierta por segunda vez, el Ministerio quedará en libertad de nombrar al docente que reúna los requisitos mínimos exigidos para el cargo vacante.”

“**Artículo 29.** El Ministerio de Educación declarará desierta una o varias vacantes sometidas a nombramiento o a traslado, en los casos siguientes:

1. Cuando el o los aspirantes no reúnan los requisitos exigidos para la vacante;
2. Cuando no se presente ningún aspirante; y
3. Cuando no haya ningún educador disponible en la lista elegible, al realizar la selección.

La vacante que sea declarada desierta será incluida en el proceso siguiente, salvo que se determine que no es necesario suplirla. En caso que quede desierta por segunda ocasión, el Ministerio de Educación podrá nombrar al educador que reúna los requisitos exigidos para el cargo.”

Las normas transcritas deberán aplicarse de conformidad con el procedimiento establecido en la misma excerpta legal, para el nombramiento de los cargos de dirección, subdirección y supervisión de centros educativos, el cual prevé una convocatoria pública para el anuncio de las vacantes y la presentación de las solicitudes de nombramiento, lo cual guarda estricta relación con el Capítulo II del Título III del referido Decreto Ejecutivo N°.203 de 1996, que establece los requisitos generales para el nombramiento del personal directivo y de supervisión de centros educativos.

⁵ Cfr. Artículo 19 del Decreto Ejecutivo N°.203 de 1996.


⁶ Cfr. Artículo 21, *Ibidem*.

En este sentido, es evidente que este procedimiento debe culminar con la integración de una terna de elegibles de la cual se selecciona al docente que ocupará el cargo respectivo.

Es por todo lo anterior, que esta Procuraduría prohija la opinión emitida por el Ministerio de Educación, cuando sostiene que, para que exista una selección correcta conforme a la ley, debe declararse desierta la vacante por falta de candidatos para integrar la respectiva terna, lo que desde luego, restringe o limita la alternabilidad en la actuación de la institución, para escoger al mejor candidato. Dicho en otras palabras, en el caso de un concurso en el que se presenten menos de tres (3) aspirantes a un cargo, el mismo deberá declararse desierto, puesto que no se cumpliría con el requisito principal de integración de la terna que debe la Dirección de Personal o la Junta de Personal, según sea el caso, presentar al Ministro de Educación a fin de llenar los puestos vacantes, permanentes e interinos para realizar así el nombramiento respectivo.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc