



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de diciembre de 2022
Nota C-217-22

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref.: Requisitos para aspirar a los cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos.

Señora Ministra:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a la Nota DM-DNAL-2819-2022-ULE-16, recibida en este Despacho el 13 de diciembre de 2022, a través de la cual elevó a esta Procuraduría, una consulta relacionada con la participación de educadores con funciones administrativas, en los concursos a los cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos, con base al artículo 45 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996.

I. Lo que se consulta:

“...elevo consulta con relación al tema de nombramientos del personal directivos y de supervisión de conformidad con los numerales 4 y 5 del artículo 45 del Resuelto 804 de 05 de marzo de 2020, que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, por el cual se establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática.”

Luego de revisar el contenido integral de la consulta formulada, esta Procuraduría estima que la entidad consultante lo que desea conocer es si los educadores con funciones administrativas, pueden aspirar a cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos, con base al artículo 45 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º 203 de 27 de septiembre de 1996, razón por la cual se procederá a brindar una orientación objetiva respecto a lo consultado en los siguientes términos:

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Respecto a lo consultado referente a que si los educadores con funciones administrativas, pueden aspirar a cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos, con base al artículo 45 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, debemos manifestarle que esta Procuraduría comparte el criterio esbozado por el Ministerio de Educación, cuando sostienen que, “*los educadores en asignaciones de*

funciones administrativas dentro de (sic) Ministerio de Educación, que cumplan con los requisitos exigidos, tiene derecho a aspirar a los cargos señalados en el precitado decreto, ya que el educador no deja su condición por estar fuera de las aulas de clases.”

Por consiguiente, al no estar estipulada una restricción respecto a qué educadores pueden o no participar en los concursos a los cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos; somos del criterio que todo educador que cumpla con los requisitos que señala el Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, puede concursar a los referidos cargos, con base al artículo 18 constitucional el cual señala que, todo servidor público solo puede hacer lo que la ley le permite; por lo cual, lo que en derecho corresponde es, que el Ministerio de Educación pueda permitirle a todo educador, indistintamente la función que ejerza y/o realice, participar en los concursos, incluyendo aquel objeto de esta consulta, respetando los derechos y garantías consagrados en la Constitución y la Ley.

Es importante 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.

III. Sustento jurídico de la opinión legal de la Procuraduría:

Primeramente, debemos señalar que 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, el ejercicio de un poder público se ejerce acorde a la ley vigente. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

En este orden de ideas, es preciso señalar que el artículo 45 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre 1996, por el cual se establece el procedimiento para el nombramiento y traslados en el Ministerio de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática, indica lo siguiente:

“Artículo 45. Para aspirar a los cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos, los educadores deberán reunir los siguientes requisitos generales:

1. Ser ciudadano panameño;
2. Gozar de buena salud física y mental para ejercer el cargo;
3. Tener inscrito en el Registro Permanente de Elegible del Ministerio de Educación, los títulos y créditos universitarios que comprueben su idoneidad académica y profesional. No se requerirá que el educador tenga inscrito en su historial académico los créditos universitarios exigidos para el cargo, si en su defecto tiene registrado un título universitario que en su contenido incluya los créditos exigidos. En este caso, el educador deberá entregar, de la forma establecida en este Decreto Ejecutivo, los créditos universitarios oficiales expedidos por la Secretaría General de la Universidad de Panamá donde cursó estudios; de lo contrario no será considerado para nombramiento;
4. Ser educador nombrado por concurso en condición permanente en el Ministerio de Educación o contratado en un centro educativo particular por tiempo completo;
5. Ser educador en servicio, salvo que se encuentra de licencia por gravidez, en asignación de funciones de supervisión educativa o directivas en centros educativos, o que haya sido designado en equipos ministeriales que tengan a su cargo asignaciones relacionadas con la educación nacional. También podrán participar los educadores que tengan un nombramiento interino;
6. Estar legalizado en la posición que ocupa, únicamente para los aspirantes que laboran en el Ministerio de Educación;
7. Haber obtenido evaluación satisfactoria en el desempeño de sus funciones como educador, durante el último periodo escolar laborado;
8. No haber sido condenado por delito contra la administración pública o por delitos relacionados con el pudor y la libertad sexual;
9. No haber sido sancionado con traslado o destitución en el Ministerio de Educación o en el centro educativo particular, según aplique;
10. No estar suspendido del cargo;
11. No estar inhabilitado para ejercer funciones públicas;
12. No estar separado del cargo por órdenes de autoridad competente;

13. *Estar en capacidad legal de ejercer las facultades, responsabilidades y funciones inherentes al cargo;*
14. *Haber laborado como docentes en centros educativos oficiales y/o particulares.*

Los educadores tendrán la obligación de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo. El Ministerio de Educación podrá solicitar al aspirante que presente, para la debida verificación, los documentos necesarios para comprobar el cumplimiento de los mismos.” (Lo subrayado es nuestro)

De una lectura integral del citado artículo, con meridiana claridad se colige que, todo educador que aspire a los cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos, debe cumplir con todos los requisitos arriba descritos, lo que incluye los numerales 4 y 5 que guardan relación con su consulta.

No obstante, consideramos oportuno resaltar cuatro aspectos de la citada norma en atención a los educadores:

1. Estatus laboral de permanente en el Ministerio de Educación o contratado por tiempo completo en un centro educativo;
2. Educador en servicio;
3. Haber obtenido evaluación satisfactoria en el desempeño de sus funciones como educador, durante el último periodo escolar laborado;
4. Haber laborado como docentes en centros educativos oficiales y/o particulares.

Por consiguiente, el artículo 45 del Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre 1996, no hace la distinción respecto a que los educadores se encuentren ejerciendo funciones de docencia en centros educativos o en su defecto, administrativas; por lo cual, limitar la participación de éstos en atención a sus funciones, no está regulado en el Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996.

En ese mismo orden de ideas, el Decreto Ejecutivo N.º305 de 30 de abril de 2004, “Por el cual se aprueba el Texto único de la Ley N.º47 de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática y conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002”, en su artículo 338, señala que:

“Artículo 338: el educador que se desempeñe como docente o administrativo en cualquier nivel del sistema educativo, será evaluado en base a su eficiencia profesional, superación académica, docencia e investigación educativa, para efectos de ampliar sus posibilidades de movilidad y ascensos en el sistema.”

De la citada norma se colige que, un educador no se limita o restringe respecto a las funciones que ejerza (docente de enseñanza o administrativas), teniendo los mismo derechos inherentes por su condición de educador: superación académica, ampliar sus posibilidades de movilidad y ascensos en el sistema; así como aspirar a cargos *de supervisor de educación, director y/o*

subdirector de centros educativos, siempre que se cumplan con los requisitos exigidos para tales concursos.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 4 de diciembre de 1996, señaló lo siguiente:

“A estos efectos, del texto del artículo 1 de la Ley 47 de 1946, se desprende claramente que no sólo es educador, el que imparte enseñanza, sino también el que dirige, u organiza o supervisa en instituciones educativas oficiales bajo la dependencia del Ministerio de Educación, y que por consiguiente, los mismos (ya se trate de educadores docentes o administrativos), están sujetos a la clasificación y remuneración establecidos en dicha ley”. (Lo subrayado es nuestro)

Nuestra más alta magistratura mediante la referida sentencia, hizo alusión al concepto de *educador*, al indicar que no solo es quien imparte enseñanza sino también aquel que ejerza funciones administrativas; teniendo estos docentes las mismas prerrogativas de clasificación y remuneración establecidas en ley, respecto a los demás educadores que imparten enseñanza, situación que a nuestro juicio, no es ajena al caso consultado; por consiguiente, sin importar la función que ejerza un educador (de docencia o administrativa), éstos tienen derecho a aspirar a otros cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos; siempre que cumplan con los requisitos que señala el Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996.

Por otro lado, es preciso señalar que el Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, “por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, en su artículo 39 señala que “*el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo*” y además señala la citada norma en su artículo 40 que “*el funcionario público debe excusarse y abstenerse de participar en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses y notificará tal circunstancia a su superior jerárquico*”; razón por la cual, es preciso advertir que aquellos educadores con funciones administrativas que estén estrechamente relacionados con la ejecución y puesta en marcha de los concursos en atención a sus funciones, y que posteriormente deseen aplicar a dichos cargos a concurso, deberán no solo cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 45 y sucesivos del Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, sino también las normas y principios contenidos en el Código de Ética de los servidores públicos.

IV. Nuestra conclusión:

1. En atención al principio de estricta legalidad, el cual tiene como finalidad garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados, consideramos que todo educador del Ministerio de Educación tanto con

funciones docente y/o administrativas, tiene el mismo derecho de participar en los concursos de cargos de supervisor de educación, director y/o subdirector de centros educativos, siempre que éstos cumplan con los requisitos y excepciones que señala el Texto Único del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996 y el Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central.

De esta manera, dejamos expuesto nuestro criterio, reiterándole que el mismo no constituye un pronunciamiento de fondo, o una opinión jurídica concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto Gonzalez Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-202-22