

Paraná, 3 de diciembre de 2001.

Su Excelencia

Jaime Moreno Díaz

Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral

E. S. D.

Señor Viceministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de asesorar a los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer legal, acuso recibo de su Nota N°. 858/DM/01 fechada 23 de octubre de 2001, "por medio de la cual requiere ampliación de la Consulta N°.208 de 31 agosto de 2001 referente a la facultad de la Comisión de Educación Sindical en relación al uso de los Fondos del Seguro Educativo destinados a la Educación Sindical."

Opinión Jurídica de Asesoría Legal del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

El criterio Legal del Departamento Jurídico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se adjuntó a través de Nota N°.920-DM-01, de 5 de noviembre de 2001 con fecha de ingreso el día 12 del mismo mes y año. El texto Jurídico es el que a continuación se lee:

"La Ley 74 de 20 de septiembre de 1973, por el cual se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales establece en su artículo 6 lo siguiente:

'Artículo 6. La Comisión de Educación Sindical aprobará los programas que desarrolle el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales.'

De la lectura de la norma antes transcrita se interpreta que la Comisión de Educación Sindical tiene la facultad específica de aprobar los programas que desarrolle el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), por lo que no se debe interpretar que

dicha facultad se extiende a la aprobación de uso de fondo del Seguro Educativo asignado al Instituto Panameño de Estudios Laborales.

Ahora bien, es importante destacar que de acuerdo al criterio legal de MITRADEL, la disposición comentada ha perdido vigencia con la aprobación de la Ley 13 de 28 de julio de 1987 al señalar que el 5% destinado a la educación sindical serán administrados por el MITRADEL y específicamente el artículo 9, que establece que queda derogada cualquier disposición que le sea contraria.

Este criterio, a juicio del Departamento de Asesoría Legal se refuerza con la aprobación de la Ley 16 de 29 de noviembre de 1987 que en su artículo 3 indica que las sumas recabadas para atender los fines de educación sindical serán administrados por el MITRADEL a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL).

Añade que la Comisión de Educación Sindical al estar facultada para aprobar programas debe basarse en el contenido de los mismos, según los objetivos propuestos, sin entrar a decidir sobre el uso de los fondos del Seguro Educativo.

La Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 264 prevé que corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del estado y al Órgano Legislativo, su examen, modificación, rechazo o aprobación.

En tal sentido, no se puede interpretar que la elaboración del presupuesto del MITRADEL, en la que está incorporado el IPEL como unidad administrativa de esa Institución, y cuyo financiamiento está basado en el 5% del Seguro Educativo esté condicionado a la aprobación previa de la Comisión de Educación Sindical en el uso de los fondos ya que se atenta contra los principios de la Administración Pública.

Ese Despacho es del criterio que los fondos del Seguro Educativo son de naturaleza pública por lo que se debe implementar el control previo y posterior de la administración de los mismos a través de la Contraloría General de la República, que es la entidad responsable de acuerdo con el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución Política y la Ley 32 de 1984. Dicha Fiscalización la ejerce en cada institución gubernamental mediante una unidad de control fiscal.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa, es oportuno citar el artículo cuarto del Decreto de Gabinete N°.168 de 27 de junio de 1971- G.O. 16913 de 6 de agosto de 1971, vigente, así como los artículos 4 y 6 de la Ley 74 de 20 de septiembre de 1973, publicado en Gaceta Oficial N°. 17.443 de 1 de octubre de 1973.

Decreto de Gabinete N°.168 de 27 de junio de 1971.

“Artículo Cuarto: Las decisiones que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos adopte relativas al uso de los Fondos del Seguro Educativo, deberán ser previamente aprobadas por la Junta Directiva de dicho Instituto.

El Ministerio de Educación, en lo referente a la aplicación de los Fondos del Seguro Educativo para la Educación Agropecuaria, deberá consultar con el Ministerio de Agricultura y Ganadería; y con el Ministerio de Gobierno y Justicia para la utilización de los destinados para la Radio y Televisión Educativas.

Corresponde a la Comisión de Educación Sindical, que estará integrada por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social, quien la presidirá ; el Rector de la Universidad de Panamá; dos (2) Técnicos expertos en Educación Sindical escogidos por el Órgano Ejecutivo; y tres (3) Representantes de Agrupaciones Sindicales legalmente constituidas, la determinación del empleo de los Fondos del Seguro Educativo para la Educación Sindical.”

En esa misma línea, me permito transcribir los artículos, 4 y 6 de la Ley 74 de 20 de septiembre de 1973.

“Artículo Cuarto: El Instituto Nacional de Estudios Laborales tendrá como objetivos la capacitación sindical y el desarrollo de la educación social y económica del trabajador y el empleador panameño y para tales fines desarrollará las siguientes actividades:

“1...

...

3) Financiar para las organizaciones sociales legalmente constituidas, cursos y seminarios ***aprobados y autorizados por la Comisión de Educación Sindical*** y con sujeción a las partidas presupuestarias correspondientes.”

Artículo Sexto: La Comisión de Educación Sindical **aprobará los programas que desarrolle el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales.”**

(Resaltado de la Procuraduría)

De los textos reproducidos, se extrae lo siguiente, de acuerdo al orden de prelación de las normas pretranscritas:

A la luz del Decreto de Gabinete N°.168 de 1971, artículo cuarto, le corresponde a la Comisión de Educación Sindical, determinar el empleo de los Fondos del Seguro Educativo para la Educación Sindical. En otros términos, la Comisión en comento, establecerá las directrices en torno a la utilidad de los Fondos del Seguro Educativo, para la Educación Sindical de conformidad con los programas de estudios que desarrollará IPEL;(Artículo 4 y 6 de la Ley 74/73). El artículo decimoprimer del Decreto de Gabinete N°.168 de 1971 establece que éstos Fondos por ningún motivo podrán ser utilizados para fines distintos a los taxativamente enumerados por el Artículo Segundo del presente instrumento. (Ley N°.16 de 1987.

Nótese que la Comisión de Educación Sindical, estará conformada por el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien la presidirá; por el Rector de la Universidad de Panamá; dos (2) Técnicos expertos en Educación Sindical escogidos por el Ejecutivo; y, tres (3) Representantes de Agrupaciones Sindicales, y es evidente que por la experiencia del Ministro de Trabajo, en cuanto a las políticas de desarrollo laboral, debe hacer la convocatoria de los miembros para marcar las directrices o lineamientos estratégicos, en la que se destinarán los Fondos del Seguro Educativo, que es precisamente para los programas de estudios sobre Educación Sindical y por tanto, se tendrán que emplear para dicho propósito educativo; en consecuencia, el llamado a administrar dichas sumas es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales, (IPEL) de conformidad con el artículo segundo literal b) de la Ley N°.13 de 28 de julio de 1987, modificada por Ley N°.16 de 29 de diciembre de 1987.

Pues bien, MITRADEL a través de IPEL, le corresponde administrar los Fondos del Seguro Educativo y tendrá en cuenta las directrices o políticas que determine la Comisión de Educación Sindical, para el empleo de los Fondos del Seguro Educativo, el cual debe responder directamente a los fines de la Educación Sindical.

En ese sentido, éste no requiere que la Comisión apruebe los Fondos del Seguro Educativo, sino que determine el empleo de éstos; ya que la intervención de la Comisión de Educación Sindical, es sólo para establecer las directrices del fin educativo que debe cumplir MITRADEL por conducto de IPEL, en la ejecución de los programas relativos a la Educación Sindical.

Por consiguiente, si el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, no logra reunir a las partes integrantes de la Comisión, para dar ejecución a la norma examinada, tomará una decisión inmediata, sobre el particular, comprobándolo debidamente y expedirá un instrumento legal en la que determine, el empleo del Fondo del Seguro Educativo, de conformidad con los fines educativos.

En cuanto a los artículos 4 y 6 de la Ley 74 de 1971, los mismos se mantienen vigentes, y señalan que corresponde a la Comisión de Educación Sindical aprobar los programas que tienen relación con la parte de enseñanza-aprendizaje. Este es un documento que representan los elementos constitutivos del plan de estudios y describen un conjunto de actividades de enseñanza-aprendizaje, estructuradas del tal forma que conduzcan al estudiante a alcanzar los objetivos del curso. (Cf. Gluzman Raquel y De Ibarrola María, Programa de Estudios)

Coincidimos con el criterio de Asesoría Jurídica en cuanto a que los programas deben contener los siguientes elementos:

1. Aspectos generales del nivel educativo (incluye plan educativo)
2. Justificación de la materia
3. Objetivos generales de la asignatura
4. Áreas de la asignatura
5. Objetivos específicos
6. Contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales
7. Estrategias metodológicas
8. Evaluación
9. Bibliografía para el (la) estudiante y para el (la) docente.

El programa representa la organización de una asignatura a nivel macro el cual el educador mediante el planeamiento debe llevarlo a nivel micro, dosificándolo. (Definición y concepto dado por el Ministerio de Educación). Es por ello, que la Comisión de Educación Sindical al estar facultada para aprobar programas debe basarse en el contenido de los mismos, según los objetivos propuestos.

Por todo lo anterior, este Despacho es del criterio, que la Comisión de Educación Sindical, le corresponde aprobar los programas de estudios que guardan relación con la Educación Sindical de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 73 de 1973 y de acuerdo con el Artículo Cuarto, del Decreto de Gabinete N°.168 de 1971, y además le concierne determinar las directrices del empleo de los Fondos de Seguro Educativo, por lo que exhortamos al Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral que convoque a los miembros de la Comisión para determinar el empleo de los fondos de acuerdo con los programas de estudios para la educación sindical.

No dudamos que estos fondos son públicos, y deben ser fiscalizados por la Contraloría General de la República en conjunto con el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral como ente regente de las políticas laborales y que preside la Comisión de Educación Sindical; en consecuencia debe entenderse, que la facultad que tiene ésta es en razón de enmarcar las políticas de empleo de los Fondos del Seguro Educativo coherentes con los programas para la Educación Sindical.

En estos términos dejo contestada su interesante solicitud, me suscribo de Usted con muestras de respeto y consideración

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf..