

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1645

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 04 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 582932022.

El Licenciado **Genaro Omar Ojo Reyes**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, emitido por el **Ministerio de Educación**, publicado en la Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,
de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

El Licenciado **Genaro Omar Ojo Reyes**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, emitido por el **Ministerio de Educación**, publicado en la Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021, por medio del cual se aprueba la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación (Cfr. fojas 12-39 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El accionante alega que se han vulnerado las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1, 31 (numeral 2) y 130 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, ordenado a través del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, que establecen el procedimiento para el nombramiento y traslado del personal docente, directivo y de supervisión, así como de las Direcciones Nacionales; la información que se requiere para aspirar u obtener un nombramiento como maestro o profesor en el Ministerio de Educación; y que el proceso de evaluación

de los aspectos sujetos a medición por el sistema de puntos será en forma sumativa y acumulativa para los concursos a los cargos de dirección y supervisión (Cfr. fojas 4-5, 40, 48 y 67 del expediente judicial); y

B. Los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indican el nivel jerárquico de las regulaciones; que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente; y la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren en las disposiciones legales o reglamentarias dictadas para su debida ejecución (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

III. Concepto de la violación de las normas invocadas en la demanda.

De acuerdo con lo planteado en el libelo, el resuelto bajo examen tiene como propósito aprobar la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes del Ministerio de Educación, a pesar que el Decreto Ejecutivo 1166 de 19 de diciembre de 2016 (en realidad es de 19 de noviembre de 2013), y el Decreto Ejecutivo 1349 de 23 de diciembre de 2014, son los fundamentos que establecen y ordenan tales criterios de afinidad y especialidad, en cuanto a los estudios académicos que son validados para ser ponderados numéricamente para concursos generales de nombramientos, traslados, supervisión y dirección (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

El accionante manifiesta, además, que ambos decretos fueron compilados a través del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, que contiene el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, que establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación en numeración corrida y ordenación sistemática, que crea los criterios jurídicos educativos que desarrollan las afinidades y especialidades en materia de unidad entre la Licenciatura de origen, el Profesorado Diversificado del Docente, y el puesto administrativo que ejercerá sea en el nivel Pre Media y Media Académica, de esa cartera ministerial (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

A juicio del actor, el resuelto acusado de ilegal, implica una violación directa, por omisión, de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, y del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, porque procede a regular una materia que tiene fundamentos legales y reglamentarios, por lo que estima que se conculca el principio de legalidad (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al efectuar el análisis correspondiente, este Despacho advierte que en cumplimiento de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 30 de abril de 2004, el Ministerio de Educación coordina con la Universidad de Panamá lo relacionado con las carreras de formación docente de grado y pregrado académicos, a efecto de determinar la elegibilidad y el orden de prelación para la selección del personal docente (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

En cuanto al nivel superior, la educación universitaria se regirá por leyes especiales y, como parte del sistema educativo, la Universidad de Panamá coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación, considerando los principios y fines de ese sistema (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

Ese ministerio, (i) fijará los esenciales básicos; (ii) determinará los programas de enseñanza, la organización del primer y segundo nivel del sistema educativo; y, (iii) velará que las instituciones docentes particulares cumplan los fines de la educación y la cultura nacional. Asimismo, el Ministerio de Educación coordinará las acciones educativas con las entidades responsables del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

Por lo tanto, la formación pedagógica general para cualquiera de las especialidades del docente, se organizó de manera que permitiera la unidad y la continuidad necesarias, a efecto que fuera posible la equivalencia de créditos de una institución a otra o de una especialidad a otra (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

Esa temática se desarrolló con fundamento en la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 30 de abril de 2004, en el artículo 15, que establece que en el nivel superior, la educación universitaria se regirá por leyes especiales y, como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación, considerando los principios y fines del sistema educativo (Cfr. Gaceta oficial 25,042 de 4 de mayo de 2004).

En ese mismo cuerpo normativo, en el artículo 16, se plantea que el Ministerio de Educación fijará los esenciales básicos, determinará los programas de enseñanza, la organización del primer y

segundo nivel del sistema educativo y velará que las instituciones docentes particulares cumplan los fines de la educación y la cultura nacional. Además, coordinará las acciones educativas con las entidades responsables del tercer nivel de enseñanza o educación superior (Cfr. Gaceta Oficial 25,042 de 4 de mayo de 2004).

Por su parte, el artículo 19, dispone que el Ministerio de Educación es la entidad rectora del sistema; y que, como tal, coordinará con las siguientes instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines de ésta: 1. Universidades del país; 2. Centros de estudios superiores; 3. Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU); 4. Instituto Nacional de Cultura (INAC), hoy Ministerio de Cultura (MiCultura); 5. Instituto Nacional de Deportes (INDE); 6. Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), hoy Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH); 7. Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE); 8. Organizaciones docentes; 9. Consejo Nacional de Educación Superior; 10. Comisión Coordinadora de Educación Nacional; 11. Confederaciones de Padres de Familia; y, 12. Asociaciones estudiantiles. Aunado a lo anterior, señala que esa cartera ministerial reglamentará la participación de estos organismos y otros que se establezcan de acuerdo con las necesidades educativas, culturales y deportivas del país (Cfr. Gaceta Oficial 25,042 de 4 de mayo de 2004).

El Texto Único de 30 de abril de 2004, antes mencionado, en el artículo 325, indica que el Ministerio de Educación, conjuntamente con las universidades oficiales, coordinará, planificará y organizará todo lo concerniente a la formación del docente; y que esa formación se llevará a cabo en instituciones a nivel superior, denominados Centros de Formación y Docencia, y en las universidades (Cfr. Gaceta Oficial 25,042 de 4 de mayo de 2004).

Las disposiciones legales antes citadas, sirvieron de sustento a los siguientes cuerpos reglamentarios:

- El Resuelto 800 de 27 de mayo de 2004, ahora derogado, mediante el cual se resolvió reconocer las carreras de grado y pregrado académico, para efecto del reclutamiento y la selección

del personal docente de la Educación Básica General y de la Educación Media de esa entidad ministerial (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

Al ver su contenido, se puede colegir que se hizo una correlación entre los niveles de educación, la asignatura que podía impartir el docente, así como los Grados Técnicos y las Carreras Universitarias correspondientes. Ejemplo:

“ ...

Nivel del Currículo	Asignatura	Elegible y prelación
Educación Básica General 7°, 8°, 9°	1. Dibujo Técnico	I. Lic. Arquitectura. II. Lic. Diseño de Interiores. III. Lic. Artes Aplicadas. IV. Lic. Diseño Gráfico. V. Técnico en Dibujo Arquitectónico. VI. Técnico en Edificación.

...” (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

- El Resuelto 1033 de 22 de junio de 2004, también derogado, que a su vez derogó el Resuelto 800 de 27 de mayo de 2004, se expidió con el propósito de reconocer carreras de grado y pregrado académico, para el reclutamiento y la selección del personal docente de la Educación Básica General y de la Educación Media del mencionado ministerio (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

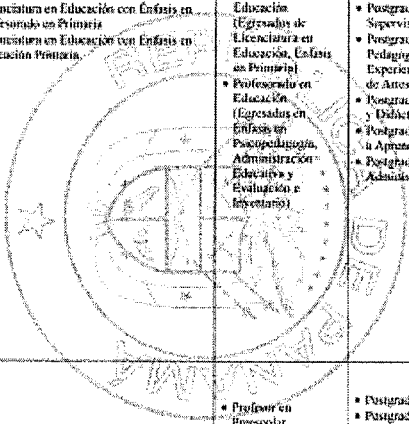
El artículo segundo del mencionado resuelto, expresó: **“A fin de que se determine la participación como elegibles, de los profesionales del nivel superior, para las plazas de trabajo que representan las asignaturas de los currículos que regenta el Ministerio de Educación, se crea una comisión, integrada por cinco miembros...”** (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

El artículo tercero planteó que: **“Esta Comisión Técnica será designada por el Despacho Superior del Ministerio de Educación y realizará el análisis de cada pensum académico, para identificar la fortaleza del área de formación en la especialidad, para efectos de reclutamiento y selección.”** (Énfasis suplido) (Cfr. Gaceta Oficial 29426 de 01 de diciembre de 2021).

- El Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, que derogó el Resuelto 1033 de 22 de junio de 2004, y que constituye el objeto de este proceso, resolvió aprobar **la tabla de afinidades de**

los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación, como a seguidas se copia (Cfr. Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021).

“ ...

ASIGNATURA	ESPECIALIDAD TÍTULOS (PARA OPTAR A MAESTRO DE GRADO)	LICENCIATURAS	PROFESORADOS	POSTGRADOS	MAESTRÍAS	DOCTORADOS
MAESTRO	BACHILLER PEDAGÓGICO BILINGÜE Y LICENCIADO EN EDUCACIÓN PARA LA ETAPA PRIMARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA GENERAL	 • Licenciatura en Ciencias de la Educación • Licenciatura en Ciencias de la Educación con Énfasis en Educación Primaria • Licenciatura en Educación • Licenciatura en Educación Primaria • Licenciatura en Educación con Énfasis en Profesorado en Primaria • Licenciatura en Educación con Énfasis en Educación Primaria	• Profesorado en Educación Primaria • Profesorado en Educación • Profesorado en Educación (Egresados de Licenciatura en Educación, Énfasis en Primaria) • Profesorado en Educación (Egresados en Énfasis en Psicopedagogía, Administración Educativa y Evaluación e Instrumentario)	• Postgrado en Informática Aplicada a la Educación • Postgrado en Gestión Pedagógica y Curricular • Postgrado en Supervisión Educativa • Postgrado en Técnicas Pedagógicas y Experiencias Creativas de Artes Virtuales • Postgrado en Mediación y Didáctica General • Postgrado en Aprender a Aprender • Postgrado en Administración Escolar	• Maestría en Didáctica • Maestría en Informática • Maestría en Supervisión del Currículo • Maestría en Supervisión escolar • Maestría en Psicopedagogía • Maestría en Administración Educativa • Maestría en Educación y Desarrollo del Pensamiento Crítico y Creativo en el Aula • Maestría en Educación con Especialización en Gestión Educativa • Maestría Profesional en Administración Educativa • Maestría en Áreas de las Ciencias de la Educación	• Doctorado en Planificación de la Educación • Doctorado en Administración de la Educación y Currículo • Doctorado en Ciencias de la Educación con Orientación en Educación Social y Desarrollo Humano • Doctorado en las áreas de las Ciencias de la Educación
	MAESTRO DE ENSEÑANZA PRIMARIA (ESCUELA NORMAL SUPERIOR JUAN DEMOSTENES AROSEMENA)					
	MAESTRO DE ENSEÑANZA PRIMARIA (ESCUELA NORMAL JUAN DEMOSTENES AROSEMENA)					
	LICENCIADO EN EDUCACIÓN PARA LA ETAPA PRIMARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA GENERAL					
	LICENCIATURA EN EDUCACIÓN PRIMARIA					
	LICENCIATURA EN CIENCIA DE LA EDUCACIÓN					
MAESTRO EN EDUCACIÓN INICIAL	LICENCIATURA EN CIENCIA DE LA EDUCACIÓN CON ÉNFASIS EN PRIMARIA	• Licenciatura en Preescolar	• Profesor en Preescolar • Profesorado en Educación	• Postgrado en Pedagogía • Postgrado en Gestión Pedagógica y Curricular • Postgrado en Aprender a Aprender	• Maestría en Preescolar • Maestría en Didáctica • Maestría en Supervisión del Currículo	
	LICENCIATURA EN PEDAGOGÍA					

...” (Cfr. Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021) (Cfr. fojas 12-39 del expediente judicial).

Como puede observarse en el cuadro arriba copiado, la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación, va detallando los niveles de los docentes, así: Maestro, Maestro en Educación Inicial, Educación Básica General y Educación Media y Maestro Especial; y los Bachilleratos en Comercio, Turismo, Tecnología Mecánica, Electrónica, Autotrónica, Electricidad, Construcción, Tecnología Informática, Marítimo, Servicio y Gestión Institucional, Refrigeración y Climatización, Agropecuario, Premedia, entre otros (Cfr. Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021) (Cfr. fojas 12-39 del expediente judicial).

Dicha tabla también prevé los títulos o la especialidad para optar a la cátedra; además, se describen las Licenciaturas, los Profesorados, los Postgrados, las Maestrías y los Doctorados requeridos para tales fines (Cfr. Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021) (Cfr. fojas 12-39 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta rendido por la institución demandada, el Ministerio de Educación explica que el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, bajo examen, se hizo con el propósito que la institución pudiera contar con un instrumento en el que se indique, de manera uniforme, la afinidad

de los títulos académicos de los docentes que participan en los concursos de nombramientos y traslados de éstos (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

En dicho informe también se señala que ese instrumento jurídico de ninguna manera limita o impide a los docentes que laboran en ese ministerio o que aspiren a ingresar, a realizar estudios de formación académica y perfeccionamiento constantes en las áreas del saber humano (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

De acuerdo con lo manifestado en ese informe, uno de los principales fines del Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, es crear oportunidades para los egresados de las Universidades, del sector Oficial como el Particular, toda vez que éstas van creando diferentes carreras a través del tiempo en el tenor de mantenerse a la vanguardia, y esos títulos son ingresados a la base de datos del Ministerio de Educación para actualizar o para la participación en los concursos ofertados en esa entidad (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Dicho esto, desde la perspectiva de este Despacho, **la tabla de afinidades de los títulos académicos requeridos para aspirar a los cargos docentes en el Ministerio de Educación**, aprobada a través del resuelto demandado, viene a complementar lo dictaminado en el artículo 1 del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, que dice: “**Artículo 1.** *El presente Decreto establece el procedimiento para el nombramiento y traslado del personal docente, directivo y de supervisión, así como el de las Direcciones Nacionales del Ministerio de Educación.*” (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Según puede advertirse a simple vista, la mencionada tabla viene a establecer un orden que permite facilitar la tarea de nombramiento y de traslado del personal docente, al conocerse de primera mano los grados académicos que tiene el docente y a qué áreas del conocimiento pertenecen, sin que se evidencie que transgrede el procedimiento regulado en el reglamento descrito en el párrafo anterior.

Nótese, que la citada tabla en ninguna forma deroga los requerimientos exigidos en el artículo 31 del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, que puntualiza: “**Artículo 31.** *Para aspirar u obtener nombramiento como maestro o profesor en el Ministerio de Educación, se requiere: 1. Ser ciudadano; 2. Tener inscrito en*

el Registro Permanente de Elegibles los títulos, créditos y/o demás documentos exigidos para el cargo;

3. Gozar de buena salud física y mental; 4. No estar suspendido del cargo o inhabilitado para ejercer funciones públicas, 5. No estar separado del cargo por orden de autoridad competente; 6. No haber sido condenado por delito contra la administración pública o por delitos relacionados con el pudor y la libertad sexual; 7. Estar en capacidad legal de ejercer inmediatamente las facultades, responsabilidades y funciones inherentes al cargo.” (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

Una lectura del acto administrativo que se examina, nos permite inferir que la aludida tabla en modo alguno vulnera el artículo 131 del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, que a la letra señala: “**Artículo 131.** Se establece la siguiente puntuación para cada título académico, el cual será de carácter acumulativo:

1. Doctorado en la Especialidad	40 puntos
2. Doctorado en áreas de las Ciencias de la Educación	35 puntos
3. Maestría en la Especialidad	30 puntos
4. Maestría en áreas de las Ciencias de la Educación	25 puntos
5. Postgrado en la Especialidad	20 puntos
6. Postgrado en área de las Ciencias de la Educación	15 puntos
7. Profesorado de Segunda Enseñanza	25 puntos
8. Profesorado en Educación	25 puntos
9. Licenciatura en Educación para la Etapa Primaria de la Educación Básica General	23 puntos
10. Licenciatura en la Especialidad	22 puntos
11. Profesor en Educación Primaria	20 puntos
12. Licenciatura en Educación Preescolar	20 puntos
13. Profesor de Básica General del Ciclo Final	20 puntos
14. Técnico Universitario	15 puntos
15. Técnico Superior No Universitario	12 puntos
16. Maestro a Nivel Superior	15 puntos
17. Maestro de Enseñanza Primaria	10 puntos
18. Técnico a Nivel Postmedio	10 puntos
19. Diploma de Bachiller Pedagógico	10 puntos
20. Diploma de Bachiller	8 puntos
21. Curso de Administración Escolar o Administración Educativa o Gestión Escolar	5 puntos
22. Curso de Dirección y Administración de Centros Educativos	5 puntos
23. Diplomados en la Especialidad o Afines	(más de 200 horas) 4 puntos (81 a 200 horas) 3 puntos (61 a 80 horas) 2 puntos (40 a 60 horas) 1 punto

Parágrafo: Sólo serán tomados en cuenta los títulos y documentos académicos del educador relacionados con el cargo para el cual aspira y, únicamente, serán considerados los cursos, seminarios, congresos y diplomados que haya realizado durante los cinco (5) años anteriores al concurso, hasta el máximo de doce (12) puntos.

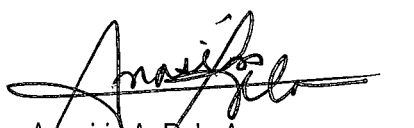
En caso que el aspirante tenga registrado más de un bachillerato, solo se le considerará aquel que le permitió obtener el título de la especialidad o en su defecto, el primero que haya sido inscrito en el historial académico del registro Permanente de Elegibles." (Cfr. fojas 7-68 del expediente judicial).

En este Contexto, para esta Procuraduría resulta necesario aclarar que el Decreto Ejecutivo 1166 de 19 de noviembre de 2013, y el Decreto Ejecutivo 1349 de 23 de diciembre de 2014, mencionados en la demanda como infringidos, no son más que modificaciones que se le hicieron al Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, que quedaron subsumidas en el Texto Único de éste, debidamente ordenado por el Decreto 804 de 5 de marzo de 2020, que contiene los artículos 1, 31 y 130, que se invocaron como transgredidos, los cuales ya analizamos y advertimos que de ninguna manera han sido vulnerados por la tabla que se acusa de ilegal, más bien, vienen a ser complementados por ésta.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto 5261 de 12 de noviembre de 2021, emitido por el Ministerio de Educación, publicado en la Gaceta Oficial 29421 de 23 de noviembre de 2021.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada