



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de enero de 2020.
C-004-19

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
E. S. D.

Ref.: Viabilidad de homologar a los Instructores Vocacionales a la condición de docentes.

Señora Ministra:

Damos respuesta a su Nota DM-2245-DNAL-104-PD-18 de 16 de diciembre de 2019, recibida en este Despacho el 18 de diciembre del mismo año, mediante la cual nos eleva consulta respecto a si el Ministerio de Educación, tomando en consideración la situación de los Instructores Vocacionales del Programa de Telebásica de Panamá, en calidad de permanentes con carácter administrativo, que no han participado de concurso alguno y que realizan funciones dentro del aula de clases, se les puede homologar a la condición de docentes, con todas las prerrogativas que implican este cambio.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento, en un panorama específico, a efecto de conocer si el Ministerio de Educación, tomando en consideración la situación de Instructores Vocacionales del Programa de Telebásica de Panamá, que mantienen la condición de permanente como administrativo y cumplen con los requisitos que se exige para la docencia, pero que no han participado de concurso alguno y que realizan funciones dentro del aula de clases, tuviere la posibilidad de la homologación a la condición de docentes, con todas las prerrogativas que implican este cambio.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En relación a la interrogante planteada, en el contexto como se expone la consulta, esta Procuraduría es de la opinión que no es dable al Ministerio de Educación la posibilidad de homologar a los Instructores Vocacionales del Programa de Telebásica de Panamá, que mantienen la condición de permanente como administrativo y cumplen con los requisitos que se exige para la docencia, con la condición de docentes, con todas las prerrogativas que implican este cambio; toda vez que el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 199 de 30 de mayo de 2018 establece que los instructores con carácter permanente podrán aplicar a través de concurso para obtener la permanencia docente, lo cual conmina a la selección mediante concurso para que se pueda incorporar a un docente al Sistema Educativo, y otorgársele las prerrogativas del cargo. No obstante, el artículo 10 del Decreto Ejecutivo N° 199 de 2018 dispone taxativamente la cobertura del instructor en una póliza colectiva del Ministerio de Educación y, en los casos que ameriten, los beneficios que se otorgan a los docentes que trabajan en centros educativos en áreas de difícil acceso.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dichas opiniones.

III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

El Decreto Ejecutivo N° 11 de 8 de febrero de 2007, publicado en Gaceta Oficial N° 25,735 de 22 de febrero de 2007, crea el Programa de Telebásica de Panamá, como modalidad educativa formal del subsistema regular, para atender a estudiantes en edades de 12 a 15 años, que cursen la etapa premedia del primer nivel de enseñanza, de comunidades ubicadas en áreas de difícil acceso; y concibe el programa como un modelo con características especiales como metodología, equipo tecnológico, recursos de aprendizajes, etc., contando con un instructor por grado académico.

No obstante lo anterior, el Programa de Telebásica tiene sus orígenes en el Decreto Ejecutivo N° 38 de 5 de marzo de 1997¹, como una modalidad de Educación a Distancia dentro del subsistema regular modalidad formal, cuya estructura administrativa, como proyecto experimental, contaba con dos profesores por cada nivel en las Escuelas de Telesecundaria (cfr. Art. 3, num. 4, del D.E. N° 38 de 1997).

Así, se hace necesario el estudio evolutivo legal de la figura del Programa, donde este Despacho observa que mediante Decreto Ejecutivo N° 405 de 31 de julio de 2003², se crea

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 23,273 de 24 de abril de 1997.

² Publicado en Gaceta Oficial N° 24,861 de 7 de agosto de 2003.

dentro de la modalidad educativa no formal, el programa denominado Telebásica de Panamá, en el Ministerio de Educación, y se deroga el Decreto Ejecutivo N° 38 de 1997. En los cambios realizados al programa, luego de realizada la evaluación del proyecto experimental y recogiendo las recomendaciones surgidas en el proceso de seguimiento y evaluación, como indica la parte motiva del Decreto Ejecutivo N° 405 de 2003, se incide en la estructura administrativa del modelo innovador de Telebásica colocando un docente por cada nivel (cfr. Art. 3, num. 4, del D.E. N° 405 de 2003). Para tales efectos, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo en comento indicaba los requisitos para ser docente de Telebásica de Panamá, siendo del contenido siguiente:

“Artículo 6. Para ser **Docente** de Telebásica de Panamá se requiere:

1. Haber obtenido el título de Profesor de segunda enseñanza con título de Licenciado (a) en una de las siguientes asignaturas del Programa: Geografía e Historia, Español, Matemática, Ciencias Naturales, Biología, Química y Física.
2. Haber aprobado el curso de capacitación sobre metodología y evaluación de esta modalidad.
3. Ser innovador.
4. Tener sensibilidad social.
5. Disponibilidad para laborar y vivir en áreas de difícil acceso.
6. Gozar de buena salud física y mental comprobada.
7. Pasar entrevista.” (El resaltado es nuestro)

De lo anterior se infiere que, las recomendaciones surgidas en el proceso de seguimiento y evaluación al proyecto experimental de la modalidad de Educación a Distancia denominada Telebásica de Panamá, se hizo necesario el ajuste a la estructura administrativa y se dejó de lado la necesidad de que el programa fuera dictado por profesores, como fue concebido y con los requisitos que contemplaba el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 38 de 1997, para que fuera dictado por docentes con formación y título de Profesor de segunda enseñanza.

Ahora bien, en este mismo sentido, al ser derogado el Decreto Ejecutivo N° 405 de 2003 por el artículo 10 del Decreto Ejecutivo N° 11 de 8 de febrero de 2007, e instituirse el Programa de Telebásica de Panamá como modalidad educativa formal del subsistema regular, contando con un instructor por grado académico, según dispone el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 11 de 2007, se modifica tanto la estructura administrativa del programa como los requisitos para ser instructor, desapareciendo la figura del docente y quedando de la siguiente forma:

“Artículo 7. El **Instructor** de El Programa deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Diploma de Bachiller en Ciencias;
2. Título de Profesor de Segunda Enseñanza, con título de Licenciado (a) en una de las siguientes asignaturas de El Programa: Geografía e Historia, Español, Matemática, Ciencias Naturales, Biología, Química o Física.

3. Aprobar el curso de capacitación sobre metodología y evaluación de esta modalidad.
4. Gozar de buena salud física y mental.

Los aspirantes deberán presentar a la Dirección Nacional de Educación Básica General los documentos que acreditan los requisitos antes señalados.” (El resaltado es nuestro)

De esta forma, observamos nuevamente un cambio en la figura de la persona encargada de impartir los conocimientos en el Programa de Telebásica, que, atendiendo a la motivación del Decreto Ejecutivo N° 11 de 2007, recoge las observaciones y sugerencias de las unidades administrativas responsables del proyecto educativo.

Si bien es cierto que los artículos 3, 4, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo N° 11 de 2007 fueron modificados por el Decreto Ejecutivo N° 435 de 28 de diciembre de 2007, se mantiene la figura del **instructor** en cada grado académico del Programa, correspondiendo entonces a la Comisión entrevistadora del Programa, conformada por representantes de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, de la Dirección Nacional de Educación, de la Dirección Nacional de Básica General, de la Dirección Nacional de Asesoría Legal y del Despacho Superior, determinar si el aspirante al cargo reúne el perfil solicitado.

En concordancia con lo anterior, y en el devenir de garantizar la oferta educativa para satisfacer las demandas y necesidades de la población panameña y favorecer los intereses nacionales, el Ministerio de Educación, como instancia responsable de dirigir las políticas, estrategias y fines de la Educación, profiere el Decreto Ejecutivo N° 199 de 30 de mayo de 2018³, que integra programas con distintas modalidades al Sistema Educativo; y donde el programa de Telebásica pasa a integrar el Sistema Educativo.

Así, a la luz del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 199 de 2018, el Sistema Educativo con programas de distintas modalidades será atendido por docente o instructores, según la modalidad educativa. Ello marca una diferencia entre docente e instructor, que se desarrolla en el transcurrir del Decreto Ejecutivo N° 199 de 2018, particularmente los artículos 7 a 10, que son del contenido siguiente:

“Artículo 7. El docente que aspire entrar al Sistema Educativo con programas de distintas modalidades, deberá estar inscrito en la base de datos del Ministerio de Educación y será seleccionado mediante concurso, en atención a la normativa vigente.

Los requisitos para los aspirantes a instructores serán reglamentados mediante resuelto en atención a la particularidad de cada modalidad.”

³ Publicado en Gaceta Oficial N° 28539 de 4 de junio de 2018.

“Artículo 8. Los programas con otras modalidades especiales serán atendidos por docentes; cada programa definirá los requisitos respectivos del concurso para cada docente.”

“Artículo 9. Los programas existentes que tengan instructores irán programando los concursos de manera paulatina. Los instructores con carácter permanente podrán aplicar a través de concurso para obtener la permanencia docente.

En caso que no se adjudique la permanencia docente, se respetará la permanencia administrativa y se reasignará con funciones administrativas que el sistema requiera, en la misma región educativa.”

“Artículo 10. El instructor devengará el salario correspondiente a cada modalidad según lo reglamentado bajo Resuelto. Este estará cubierto por una póliza colectiva del Ministerio de Educación y recibirán en los casos que ameriten, los beneficios que se otorgan a los docentes que trabajan en centros educativos, en áreas de difícil acceso. Para el año 2019 deberá haberse reglamentado este proceso.”

De lo anterior se deriva que la selección de los docentes se hace mediante concurso, y la permanencia docente es el resultado del concurso respectivo. De igual forma, el precitado artículo 9 conmina a la selección mediante concurso, indicando claramente que los instructores con carácter permanente pueden aplicar al mismo para obtener la permanencia docente; e igualmente contempla un escenario en caso de que no se adjudique tal permanencia docente, respetando la administrativa y salvaguardando el derecho del instructor de conservar un trabajo dentro del sistema.

En cuanto a lo consultado de las prerrogativas que mantiene la condición de docente, el precitado artículo 10 dispone taxativamente que el instructor estará cubierto por una póliza colectiva del Ministerio de Educación y recibirá, en los casos que ameriten, los beneficios que se otorgan a los docentes que trabajan en centros educativos, en áreas de difícil acceso. También es claro en indicar que este proceso debe haber sido reglamentado por el año 2019, correspondiendo tal reglamentación al Ministerio de Educación, como instancia responsable de dirigir las políticas, estrategias y fines de la Educación.

En conclusión, esta Procuraduría es de la opinión que no es dable al Ministerio de Educación la posibilidad de homologar a los Instructores Vocacionales del Programa de Telebásica de Panamá, que mantienen la condición de permanente como administrativo y cumplen con los requisitos que se exige para la docencia, con la condición de docentes, con todas las prerrogativas que implican este cambio; toda vez que el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 199 de 30 de mayo de 2018 establece que los instructores con carácter permanente podrán aplicar a través de concurso para obtener la permanencia docente, lo cual conmina a la selección mediante concurso para que se pueda incorporar a un docente al Sistema Educativo, y otorgársele las prerrogativas del cargo. No obstante, el artículo 10

del Decreto Ejecutivo N° 199 de 2018 dispone taxativamente la cobertura del instructor en una póliza colectiva del Ministerio de Educación y, en los casos que ameriten, los beneficios que se otorgan a los docentes que trabajan en centros educativos en áreas de difícil acceso.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mork