



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de septiembre de 2020
C-107-20

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ministerio de Educación
Ciudad.

Ref.: Estatus de los supervisores nacionales y regionales del MEDUCA.

Señora Ministra:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N.º114-20 de 6 de agosto de 2020, recibida en este Despacho el 14 de agosto de 2020, mediante la cual nos consulta sobre el estatus laboral de los supervisores nacionales y regionales del MEDUCA; específicamente en lo concerniente a si, en atención a las funciones a ellos asignadas, debe entenderse que son funcionarios administrativos o del área docente; si el Director Regional de Educación es su superior jerárquico y si están obligados a registrar su asistencia.

En relación con el tema consultado, este Despacho opina lo siguiente:

1. Que en atención a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N.º47 de 20 de noviembre de 1979, los supervisores al servicio del Ministerio de Educación están catalogados, para efectos de su clase ocupacional, como funcionarios del área docente, pertenecientes a la Carrera Docente, aun cuando no les corresponda impartir clases.
2. De conformidad con el artículo 54 del Texto Único de la Ley N.º47 de 1946, como quedó modificada por la Ley N.º34 de 1995 y demás fuentes normativas citadas, los Directores o Directoras Regionales de Educación son los jefes o superiores inmediatos de los supervisores y supervisoras regionales, incluso de los coordinadores a cargo de los circuitos escolares, quienes están concebidos dentro del sistema educativo como funcionarios del orden regional.
3. Los supervisores nacionales deben entenderse adscritos a las direcciones nacionales amparadas bajo la estructura organizativa de la Dirección General de Educación, encargadas de ejercer funciones de supervisión en el ámbito nacional de acuerdo con el Texto Único de la Ley 47 de 1946 y, en consecuencia, subordinados jerárquicamente a los respectivos Directores Nacionales; tal como se infiere de la descripción general de dicho cargo, contenida en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales del Ministerio de Educación.

4. En atención a lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, debe estimarse que el artículo 47 del Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación, es aplicable a los educadores que ocupen cargos como supervisores nacionales y regionales de dicho ente ministerial.

A continuación nos permitimos externar los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha opinión:

En lo concerniente a la naturaleza de las funciones asignadas a los supervisores de educación, el artículo 348 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, orgánica de educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme lo dispuso el artículo 26 de la Ley N.º50 de 1 de noviembre de 2002, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 348: La supervisión educativa es el nivel de acción orientadora, evaluativa y sistemática de todos los niveles del sistema educativo. Se caracteriza por su técnica innovadora, permanente, científica y creativa, y tiene como objetivo prioritario el mejoramiento del proceso aprendizaje-enseñanza en todos sus aspectos, para el logro de objetivos y metas del sistema educativo en beneficio del desarrollo nacional.” (Resaltado del Despacho).

En concordancia, el ARTÍCULO CATORCE del Decreto Ejecutivo N.º 100 de 24 de febrero de 1957, “Por el cual se señalan funciones a la Dirección General de Educación, a las Secciones de Educación Primaria, Secundaria y Particular, a los Supervisores de Educación Secundaria, a los Inspectores de Educación Primaria, a los Directores de Escuelas Primarias y Secundarias y a los Profesores y Maestros”, indica que la supervisión escolar **tiene por objeto el mejoramiento de la enseñanza en todos sus aspectos**, precisando entre los parámetros que regirán dicho proceso, su enfoque hacia los diversos elementos que intervienen en el proceso educativo (el alumno, el ambiente, el maestro o profesor y el programa); su carácter planeado, sistemático y continuo; su espíritu democrático, comprensivo y de cooperación, para el tratamiento de los asuntos, temas, problemas y la realización de actividades; su carácter orientador y crítico, en cuanto a la definición de sus objetivos de trabajo, a la evacuación y mejoramiento de la efectividad de las condiciones para el aprendizaje, entre otros.

Como es posible advertir, los supervisores del ramo educativo realizan funciones de naturaleza orientadora, evaluativa y sistemática de todos los niveles del sistema educativo, con el objeto de procurar el mejoramiento continuo del proceso de enseñanza-aprendizaje en todos sus aspectos.

A efectos de precisar si dicha función orientadora, evaluativa y sistemática, atribuida a los supervisores nacionales y regionales, reviste o no carácter administrativo, resulta pertinente traer a colación el texto del artículo 1 de la Ley N.º47 de 20 de noviembre de 1979, “Por la cual se establece la Política Salarial para todos los Educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha Política”, el cual señala:

“ARTÍCULO 1. El personal que imparte enseñanza, o dirige, u organiza o supervisa en instituciones educativas oficiales bajo la dependencia del Ministerio de Educación, tendrá la denominación común de ‘Educador’ y estará sujeto a la clasificación y remuneración que establece esta Ley.” (Resaltado del Despacho).

Como se aprecia de la normativa citada, ésta enmarca al personal que ejerce funciones de supervisión de las instituciones educativas oficiales bajo la dependencia del Ministerio de Educación, dentro de la categoría de “educador”, lo que a juicio de este Despacho es concordante con lo previsto en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales del Ministerio de Educación, conforme al cual, los supervisores provinciales, e igualmente los supervisores nacionales, pertenecen de la Carrera Docente (no así a la Carrera Administrativa). De allí que, en la opinión de este Despacho, deba entenderse que los supervisores al servicio del Ministerio de Educación están catalogados, para efectos de su clase ocupacional, como funcionarios del área docente, pertenecientes a la Carrera Docente, aun cuando no les corresponda impartir clases.

En cuanto a si el Director Regional de Educación es el superior jerárquico de los supervisores, estimamos preciso iniciar nuestro análisis señalando que con las modificaciones introducidas por la Ley N.º 34 de 6 de julio de 1995 a la Ley Orgánica de Educación, se inició un proceso de descentralización administrativa del sistema educativo, que se instrumentó a través de la planificación de la regionalización educativa del país (Ver numeral 3 del artículo 355 del Texto Único de la Ley N.º47 de 1946); lo que en el tema específico que nos ocupa implicó que, a partir de la entrada en vigencia de la aludida Ley N.º34 de 1995, las funciones de supervisión educativa se descentralizaron a través de su regionalización.

En lo que corresponde al alcance de la descentralización (regionalización) de la supervisión del sistema educativo, el artículo 46 de la Texto Único de la Ley N.º47 de 1946 y, en concordancia con dicha norma, el artículo 350 de la misma excerta legal, señalan lo siguiente:

“Artículo 46. A cargo de cada región escolar estará un director regional de educación, asistido por dos subdirectores en las áreas técnico-docente y administrativa.

A cargo de cada circuito escolar estará un supervisor coordinador elegido entre el cuerpo de supervisores regionales del circuito respectivo. A cargo de cada zona escolar estarán supervisores regionales para el nivel inicial, primero y segundo nivel de enseñanza y la postmedia.

El número de estos supervisores regionales en cada zona escolar, dependerá de la cantidad de centros educativos, educadores y población escolar.

Los supervisores regionales serán nombrados mediante concurso público.” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 350:** La supervisión educativa estará a cargo de funcionarios denominados **supervisores de educación**, quienes **ejercerán sus respectivas funciones a nivel nacional, regional y local en los distintos niveles del sistema educativo y el inicial, tanto en las escuelas oficiales como particulares.**”

La selección y nombramiento de los supervisores de educación se hará mediante concurso público nacional, de acuerdo con los requisitos establecidos.

PARÁGRAFO: El Ministerio de Educación tomará en cuenta los niveles de organización, coordinación y funcionabilidad de los supervisores, **para su jerarquización en la estructura ministerial.**” (Resaltado del Despacho)

A lo anterior cabe agregar que, de conformidad con el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, la estructura administrativa del sistema educativo se compone de los siguientes niveles:

“(…)

- **Nivel Central:** Está conformado por las **unidades administrativas ubicadas en la Sede del Ministerio.** A estas instancias les compete dirigir las políticas, estrategias y fines de la educación, de manera que se cumplan los proyectos constitucionales.
- **Nivel Regional:** Comprende las **instancias administrativas regionales.** Le compete velar por la implementación, **supervisión** y coordinación **de las acciones educativas en las regiones escolares.**
- **Nivel Local o Institucional:** Comprende los Centros Escolares y proyectos educativos. Le compete la ejecución de las políticas y estrategias tendientes a lograr los fines y objetivos de la educación.” (Resaltado del Despacho).

De las disposiciones legales y demás fuentes citadas se desprende con meridiana claridad que el personal del Ministerio de Educación al cual corresponden la función de supervisión del sistema educativo, **ejercerá las mismas a nivel nacional, regional y local, y actuará enmarcado dentro de la estructura de personal jerarquizada de dicho ente ministerial.**

Hecha esta aclaración, corresponde referirnos a lo dispuesto en el **artículo 54** del Texto Único de la Ley N.º47 de 1946, el cual señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 54: Los Directores o las Directoras Regionales de Educación son los jefes o superiores inmediatos de todos los funcionarios que laboran en la Dirección Regional, de los Subdirectores y Subdirectoras Regionales, **de los Coordinadores y las Coordinadoras de Circuitos Escolares, de los Supervisores y Supervisoras Regionales**, así como de los Directores y Directoras de las escuelas y colegios establecidos en la región, y éstos últimos lo son del personal docente y administrativo que labora en el respectivo centro escolar.

Las Direcciones Regionales ejercerán sus funciones **en coordinación** con la Dirección General de Educación y las Direcciones Nacionales.” (Resaltado nuestro).

Como es posible advertir, al tenor de las normas legales contenidas en la Texto Único de la Ley N.º47 de 1946, como quedó modificada por la Ley N.º34 de 1995 y demás fuentes normativas citadas, los Directores o Directoras Regionales de Educación son los jefes o superiores inmediatos de los supervisores y supervisoras regionales, incluso de los coordinadores a cargo de los circuitos escolares, quienes están concebidos dentro del sistema educativo como funcionarios del orden regional.

Por último, debemos referirnos a los supervisores nacionales, funcionarios cuya situación dentro de la estructura jerárquica del Ministerio de Educación no se encuentra regulada por las normas del Texto Único de la Ley N.º47 de 1946, tal como es posible inferir, de una lectura atenta de su articulado.

El Manual Institucional de Clases Ocupacionales del Ministerio de Educación, cuya clasificación de cargos, se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N.º47 de 20 de noviembre de 1979, al abordar el resumen de las tareas de los supervisores nacionales, resume lo que les corresponde a éstos, en los siguientes términos:

“Realizar trabajos para promover y dirigir el auto control de metas y de funcionamiento **desde la sede del Ministerio de Educación**, dinamiza, asesora, colabora, analiza los procesos educativos como la innovación tecnológica en lo pedagógico y administrativo **en todo el ambiente nacional.**” (Resaltado nuestro).

Conforme al texto citado los supervisores nacionales ejercen sus funciones “desde la sede del Ministerio de Educación”, y el ámbito de actuación de es de alcance nacional; lo que nos lleva a concebirlos como servidores públicos jerárquicamente subordinados a las autoridades del “nivel central” de dicha entidad ministerial.

Cabe señalar que previo al proceso de descentralización educativa, introducido por la Ley 34 de 1995, ya mencionado en párrafos anteriores, el Decreto Ejecutivo N.º100 de 14 de febrero de 1957, también citado, preveía en sus artículos QUINTO y VEINTISEIS, la subordinación jerárquica de los denominados “Inspectores Visitadores”, “Inspectores Provinciales de Educación” y “Supervisores de Educación Secundaria” a los Directores (Nacionales) de Educación Primaria y de Educación Secundaria, respectivamente; ello en

el marco de una estructura jerárquica cónsona con el modelo centralizado del sistema educativo imperante en ese momento.

El texto de los artículos QUINTO y VEINTISEIS del mencionado Decreto Ejecutivo N.º100 de 1957, era el siguiente:

“ARTÍCULO QUINTO: Los Directores de Educación Primaria y de Educación Secundaria serán respectivamente los Jefes jerárquicos inmediatos de los Inspectores Visitadores e Inspectores Provinciales de Educación y de los Supervisores de Educación Secundaria y Directores de Escuelas Secundarias, y por lo tanto serán el órgano de comunicación entre éstos y el Ministerio de Educación.”

“ARTÍCULO VEINTISEIS: Los Supervisores de Educación Secundaria y los Inspectores de Educación Primaria estarán respectivamente bajo la inmediata dirección del Director de Educación Secundaria y del Director de Educación Primaria y recibirán el franco y decidido apoyo de éstos, y sus disposiciones, como representantes del Ministerio, deberán ser respetadas y atendidas.” (Resaltado del Despacho).

En la actualidad, el Texto Único de la Ley Orgánica de Educación prevé que los supervisores regionales están subordinados jerárquicamente a los Directores Regionales, pero no regula la situación de subordinación jerárquica de los supervisores que ejercen funciones en el orden nacional; la cual solamente ha sido regulada por las normas del Decreto Ejecutivo N.º100 de 1957 arriba citadas.

No obstante lo anterior, a juicio de este Despacho, aun cuando en el nivel central la nomenclatura y número de las Direcciones Nacionales adscritas a la Dirección General de Educación haya cambiado¹, los supervisores nacionales deben entenderse adscritos a las direcciones nacionales amparadas bajo la estructura organizativa de la Dirección General de Educación, encargadas de ejercer funciones de supervisión en el ámbito nacional de acuerdo con el Texto Único de la Ley 47 de 1946 y, en consecuencia, subordinados jerárquicamente a los respectivos directores nacionales.

Por último, en cuanto a su tercera pregunta, la cual guarda relación con la sujeción o no de los supervisores nacionales y regionales a la obligación de registrar su asistencia, debo indicarle que el Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación, el cual, conforme lo dispone su artículo 5, es aplicable a “Todo aquel que acepte desempeñar un cargo en el Ministerio de Educación por nombramiento o por contratación”, dispone en su artículo 47 lo siguiente:

¹ Tal como se constata del texto del artículo 32 de la Ley Orgánica de Educación, en concordancia con la estructura organizativa contenida en el Manual de Organización y Funciones de dicha entidad ministerial.

“ARTÍCULO 47: DEL REGISTRO DE ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD. **El servidor público estará obligado a registrar su asistencia.** Para ello personalmente registrará a través del mecanismo de control de asistencia que se diseñe, la hora de inicio y de finalización de labores de cada día.

Se exceptúa del registro de asistencia y puntualidad al servidor que la autoridad nominadora autorice. No obstante, sus ausencias deberán comunicarse a la Oficina Institucional de Recursos Humanos.” (Resaltado del Despacho)

En ausencia de una norma legal o reglamentaria que de modo especial regule la situación de los educadores miembros de la Carrera Docente, al servicio del Ministerio de Educación, en cuanto al registro de su asistencia y puntualidad, es claro a juicio de este Despacho, que en atención a lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, el cual dispone que “La Carrera Administrativa (...) se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales”; debe estimarse que la citada norma reglamentaria es igualmente aplicable a aquellos educadores que ocupen cargos como supervisores nacionales y regionales de dicho ente ministerial, a los cuales se refiere su consulta.

En resumen, esta Procuraduría es del criterio que los supervisores al servicio del Ministerio de Educación son funcionarios del área docente, subordinados jerárquicamente a los Directores Regionales (en el caso de los supervisores regionales) o a los Directores Nacionales (tratándose de los supervisores nacionales), dependiendo de la circunscripción territorial en la cual les corresponda ejercer sus funciones.

Asimismo acogemos la tesis que, tanto los supervisores regionales, como los nacionales están obligados a cumplir con la obligación prevista en el artículo 47 del Reglamento Interno, de registrar su asistencia (salvo autorización expresa en contrario, expedida por la autoridad nominadora), aplicable a todo aquel que acepte desempeñar un cargo en dicha entidad ministerial, por nombramiento o contratación.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**