

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

03 de febrero de 2022

DAJ-C-0017-02-2022

Señor

Steven González Cortés

Ministro de Educación Pública

Presente

Asunto: Atención a la referencia del Despacho 0053

Estimado señor:

Me dirijo a usted con ocasión de saludarle y a la vez en atención al correo correspondiente al asunto de cita, ingresado en esta Dirección en la referencia N° 0107, expediente interno N° DAJ-DCAJ-EXP-0028-2022, me permito manifestar lo siguiente:

1. Objeto de consulta

Se remite para valoración el oficio ENDR-001-2022 firmado por el Coordinador de Enlaces de Núcleo de Directores Regionales, donde comunica acuerdo de los mismos y solicita a su autoridad, valorar la posibilidad de modificar las directrices emitidas por jerarcas anteriores que exoneran de marca de asistencia a las personas directoras de centros educativos, con el fin de mejorar los procesos de control interno de cada una de las direcciones regionales de educación y en miras al retorno a la presencialidad.

2. Análisis por el fondo

a. La persona directora de un centro educativo

Todo individuo que se encuentre ligado a la Administración Pública mediante una relación de servicio en virtud de un acto de investidura, se considera empleado público de conformidad con lo dispuesto en la *"Ley General de la Administración Pública"*, Ley N° 6227,

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

artículo 111 y en dicha condición le subyacen una serie de deberes estipulados en el ordenamiento jurídico.

Específicamente, en cuanto a los puestos de dirección de instituciones educativas públicas, se encuentran comprendidos en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, correspondiente al personal docente, de conformidad con el numeral 2 del “*Reglamento de la Carrera Docente*” (Decreto Ejecutivo N° 2235), el cual los clasifica como funcionarios administrativo- docentes, pues “realizan primordialmente labores de dirección, supervisión y otras de índole administrativa, relacionadas con el proceso educativo y para cuyo desempeño se requiere poseer título o certificado que faculte para la función docente.” Para estos, se prescribe como una obligación presentarse personalmente a ejercer sus funciones en el lugar correspondiente,¹ siempre que no medie alguna autorización en sentido contrario.

En igual sentido y detallando algunas de las funciones que les son atribuibles, el “*Código de Educación*”, Ley N° 181 dispone:

Artículo 125.- El director de una escuela está especialmente obligado:

1°.- A cuidar constante y directamente del orden, disciplina y moralidad de la enseñanza, y a ejercer activa vigilancia sobre los maestros, alumnos o empleados inferiores a fin de que todos cumplan exactamente sus obligaciones.

2°.- A dirigir la enseñanza, visitar las diversas clases con la frecuencia posible; observar atentamente las lecciones y la condición de los muebles y útiles; interrogar y hacer interrogar a los alumnos cuando y conforme lo crea del caso y dar las lecciones que juzgue necesarias para aclarar e ilustrar las indicaciones que sobre métodos y procedimientos hagan los maestros, encaminadas a alcanzar buen éxito en las tareas lectivas.

(...)

¹ Ver Estatuto de Servicio Civil art. 57, Reglamento de la Carrera Docente art. 8

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

4°.- A llegar a la escuela cuando menos, quince minutos antes del tiempo fijado para comenzar las lecciones y permanecer en ella hasta que terminen las tareas del día escolar, salvo el caso de que sea llamado por el superior o por absoluta necesidad comprobada ante el Visitador respectivo.

De lo anterior y en una lectura integral del ordenamiento, es posible afirmar que para los servidores en cuestión, el deber de permanencia en el lugar de enseñanza se encuentra ligado -además de, a su condición de servidor público- a las funciones que desempeña y su papel en el establecimiento de educación, los cuales se describen de forma somera de seguido:

Artículo 123.- El director de una escuela es responsable de la marcha general de la misma y el jefe inmediato de todos los empleados de ella. (Código de Educación)

Artículo 6°-Cada colegio está a cargo de un Director, quien será el funcionario responsable de la administración del plantel. (Reglamento General de Establecimientos Oficiales de Educación Media)

Artículo 7°-Son obligaciones y atribuciones del Director:

- 1) Mantener frecuente comunicación con los profesores, alumnos y padres de familia;
- (...)
- 4) Con respecto al Consejo de Profesores
 - a) Realizar las convocatorias. (...)
 - b) Presidir las sesiones;
 - c) Ejecutar los acuerdos firmes;
 - d) Firmar junto con el Asistente del Centro, (Secretario de Colegio), las actas de las sesiones; y
 - e) Interponer el veto, por razones de oportunidad, conveniencia o legalidad, a los acuerdos del Consejo.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

El veto deberá interponerse dentro del día hábil siguiente a la fecha en que se tomó el acuerdo y se comunicará a los miembros del Consejo mediante circular que contendrá las razones que justifiquen el ejercicio de este derecho.

(...)

6) Presenciar lecciones de los profesores y asesorarlos en su labor;

(...)

8) Conceder a los funcionarios y empleados de la institución, en casos urgentes y debidamente justificados, licencias que no excedan de tres días hábiles y comunicarlo al superior jerárquico;

9) Ordenar los rebajos de salario que correspondan por ausencias justificadas o injustificadas del personal y aplicar las sanciones disciplinarias de su competencia, todo conforme a las leyes y reglamentos vigentes

10) Firmar las tarjetas de evaluación de los alumnos así como los títulos autorizados por el Consejo Superior de Educación;

11) Aplicar a los alumnos las sanciones previstas de acuerdo con las leyes y los reglamentos;

(...)

13) Presentar al Ministerio de Educación un informe detallado de las labores realizadas en la institución al finalizar cada curso lectivo;

(...)

15) Velar por la conservación de los edificios y terrenos de la institución de sus pertenencias y ordenar las reparaciones necesarias autorizadas por la Junta Administrativa;

16) Estimular y coordinar el funcionamiento de la Asociación de Padres de Familia y Profesores, del Gobierno Estudiantil y de cualquier otra entidad creada en la institución;

(...)

18) Llevar la voz y la representación del Colegio en todos los actos oficiales y privados, o delegar su representación;

19) Dirigir las relaciones públicas de la institución;

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

20) Tramitar con diligencia los asuntos que le sean encomendados por el Ministerio de Educación;

21) Designar los profesores consejeros de cada curso, los que deban integrar los Comités Asesor de la Dirección y de Evaluación que le correspondan conforme a los artículos 23 y 24 del Reglamento, y a los que deban formar parte del Departamento de Orientación según dispone el artículo 11;

22) Cumplir las otras obligaciones que le señalen las leyes y reglamentos y ejercer las demás atribuciones de su cargo.

El Director es miembro ex-oficio de todos los Departamentos y Comités del Colegio y puede asistir a sus sesiones cada vez que lo estime conveniente, presidiéndolas por derecho propio. (Reglamento General de Establecimientos Oficiales de Educación Media)

Artículo 73.-El funcionamiento de los centros educativos localizados en cada Circuito Educativo, tanto en sus aspectos técnicos como administrativos, será responsabilidad exclusiva de los Directores y Directoras destacados por el Ministerio de Educación Pública. El Director o Directora de cada centro educativo es el superior jerárquico de todo el personal destacado en el mismo. (Decreto Ejecutivo N° 35513-MEP, *“Establece Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del Ministerio de Educación Pública (MEP)”*)

Sumado a lo expuesto, la Dirección General de Servicio Civil, en el ejercicio de sus competencias, emitió el Manual Descriptivo de Clases Docentes donde se detalla el perfil de cada puesto, para los referentes a dirección en centros educativos, señala como la naturaleza del trabajo de manera general la dirección, coordinación, supervisión de las actividades curriculares y administrativas que se realizan en un centro educativo, a lo que se agrega adicionales según el tipo de dirección que se ejerza -sea Director de Enseñanza General Básica, de Colegio, de Enseñanza Especial, de Educación Indígena, Técnica y demás-. Asimismo el instrumento establece tareas determinadas para cada uno, teniendo en común que para la ejecución de la mayoría, se requiere mantenerse en el recinto escolar; no obstante, algunas de las funciones planteadas como coordinación con la comunidad, o

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

autoridades del Ministerio, o aquellas donde funja como representante del centro educativo, podrían demandar que asista a otros lugares. Igualmente, estos puestos contemplan la posibilidad de laborar, también fuera de jornada según las necesidades de la institución.

Sobre la supervisión recibida, cabe aclarar que a pesar de trabajar con independencia, se encuentra bajo la jerarquía de un Supervisor de Educación, en los términos del Decreto Ejecutivo N° 35513-MEP, “*Establece Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del Ministerio de Educación Pública (MEP)*”, ordinales 76 y 77.

b. Potestades de la persona jerarca

Por otra parte, el Estado como patrono, posee poderes y potestades que le atribuyen la posibilidad de organizar y administrar su actividad competencial para lograr el mejor cumplimiento del fin público encomendado, lo cual se deriva de los incisos 8 y 18 del ordinal 140 de la Constitución Política:

ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...)

8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas;

(...)

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;(…)

Para este Ministerio, su Ley Orgánica, Ley N° 3481, dispone en el artículo 7, que la función titular superior del ramo corresponde a quien funge en el cargo de Ministro, cuyas atribuciones, además de las expresamente establecidas en la Constitución Política se

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

señalan en la misma ley, en las conexas y en sus reglamentos, siendo aplicable lo dispuesto en la "Ley General de la Administración Pública":

Artículo 28.-

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.
2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:
 - a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;(...)

Artículo 102.- El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

- a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente;
- b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos; (...)

Así, en el contexto de ese ámbito potestativo, es viable para el jerarca institucional girar instrucciones e imponer directrices en procura de la eficiencia y efectividad de los servicios públicos que se brinden, para lo cual debe además vigilar el acatamiento de los deberes por parte de sus trabajadores, tópico que involucra establecer controles referidos a la asistencia y cumplimiento de horarios laborales y definir su regulación, de conformidad con los principios que rigen el quehacer administrativo. Al respecto la Procuraduría General de la República se ha manifestado en distintas oportunidades indicando:

(...) En ese sentido, este Despacho, mediante el Dictamen C-140-89 del 17 de agosto de 1989, ha subrayado con buen sustento jurídico, que los mecanismos de control de asistencia constituyen, en sí mismos, un poder de carácter irrenunciable e imprescriptible de la Administración Pública, por derivación de su

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

propia naturaleza patronal, encaminados a ejercer, efectivamente una mayor fiscalización sobre la satisfacción de los intereses de la colectividad. Así, señaló:

"El mencionado control de asistencia, derivado del poder patronal de dirección de los asuntos de la empresa o institución es, por su naturaleza, irrenunciable e imprescriptible, de suerte tal que a él estarán sujetos todos los servidores de la institución o centro de trabajo, en cuanto estén bajo la dirección o la fiscalización de sus superiores, aún tratándose de personal profesional,(...).aunque a un sector de los servidores se les haya hecho la concesión de omitir el control de asistencia establecido para el resto del personal, no establece, aún por el transcurso del tiempo, un derecho adquirido por la costumbre, la cual cede antela potestad y facultad anteriormente comentada atribuida al patrono."

Por consiguiente, y cuando el servicio público así lo requiere, **la Administración Pública, al imponer, modificar o eximir al personal de los instrumentos o medios de control de asistencia al trabajo, no estaría, en modo alguno, extralimitándose el ámbito de actuación en que debe desenvolverse, sino que actúa en el ejercicio de las potestades constitucionales y legales para la prestación eficiente y efectiva de la función pública; sin que ello signifique alguna transgresión de los derechos sustanciales o fundamentales del funcionario o servidor, en virtud de la relación de servicio que lo vincula con la institución pública.**" (Criterio C-196-2012, emitido el 13 de agosto de 2012)

En atención a lo manifestado, se emite la DIRECTRIZ N° DM-0021-05-2018-MEP, del 22 de mayo del 2018, aclarada por DIRECTRIZ N° DM-0025-06-2018-MEP, del 14 de mayo del 2018, emitidas por el Ministro de Educación de entonces, vigentes a la fecha, donde autorizó la exclusión de marcar asistencia a las personas funcionarias nombradas en puestos de Dirección de centros educativos. Tales pueden ser valoradas por el jerarca actual a efectos de determinar su pertinencia y disponer lo que considere oportuno, en aras de garantizar el resguardo del interés general y el cumplimiento de los fines propuestos, asegurando el servicio público educativo.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

3. Conclusiones

Según lo manifestado se concluye que:

- Es deber de toda persona funcionaria asistir puntualmente a su lugar de trabajo y cumplir con su horario laboral, a menos que medie alguna autorización especial.
- Quienes fungen en puestos de directores de instituciones de enseñanza les corresponde tareas que en su mayoría requieren su presencia en la institución; no obstante, algunas de ellas podrían significar su traslado a otro lugar. Igualmente es factible que les corresponda laborar fuera de su jornada.
- El registro de marca de asistencia laboral se deriva del poder patronal de dirección de los asuntos de la institución, por lo tanto compete al jerarca establecer el mecanismo idóneo para consignarla, así como definir las excepciones de dicho acto.
- La exclusión de marca no constituye un derecho del trabajador y puede ser valorada y modificada en cualquier momento según convenga al servicio público.
- Actualmente se encuentran vigentes dos directrices emitidas en el año 2018 donde se exoneraba de registro de marca a los puestos de dirección de centros educativos y corresponde a la figura del Ministro realizar la valoración respectiva a fin de determinar su pertinencia, en caso de considerar necesario la consignación de marca de los funcionarios en cuestión, procede la emisión de una Directriz en dicho sentido.

Cordialmente,

Mario López Benavides

Director

Elaborado por: Dayana Cascante Núñez, Asesora de Área Consultas
Revisado por: Jeannette Calero Araya, Coordinadora Área de Consultas
V.B.: Nancy Quesada Vargas, Jefa. Depto. Consulta y Asesoría Jurídica.
Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz, Subdirectora DAJ